



COMMISSION NATIONALE  
CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

A - 2024 - 6

# AVIS SUR LES EXEMPTIONS HUMANITAIRES DANS LES RÉGIMES DE SANCTIONS ET MESURES DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

## Pour une généralisation et une meilleure mise en œuvre

20 JUIN 2024



Nations Unies

Conseil de sécurité

S/RES/2664 (2022)  
Dist. générale  
9 décembre 2022

**Résolution 2664 (2022)**  
Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 9214<sup>e</sup> séance,  
le 9 décembre 2022

*Le Conseil de sécurité,*  
*Rappelant* ses résolutions antérieures imposant des sanctions en réponse à des menaces contre la paix et la sécurité internationales,

*Réaffirmant* qu'il faut combattre par tous les moyens, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, notamment du droit international des droits humains, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire applicables, les menaces pesant sur la paix et la sécurité internationales, et soulignant à cet égard le rôle important que l'Organisation des Nations Unies joue dans la conduite et la coordination de cette lutte, notamment au moyen de ses régimes de sanctions,

*Soulignant* que ses sanctions sont un instrument important pour évaluer les conséquences des Nations Unies pour le maintien et le rétablissement de la paix et la sécurité internationales, y compris en appui aux processus de lutte contre le terrorisme et à la promotion de la non-prolifération des armes nucléaires, et à la pleine application de tout régime de sanctions imposées, conformément au droit international,

*Sachant* qu'avant de...

*L'Avis sur les exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions et mesures de lutte contre le terrorisme. Pour une généralisation et une meilleure mise en œuvre (A - 2024 - 6)*

a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 20 juin 2024.

(Adoption à l'unanimité)

**RÉSUMÉ**

Les mesures adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies, l'Union européenne ou les États pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, y compris pour lutter contre le terrorisme, peuvent avoir des effets contreproductifs qui entravent les activités des acteurs humanitaires et leur capacité à répondre aux besoins et à contribuer au respect des droits des personnes affectées par des conflits armés ou d'autres crises.

Pour y remédier et préserver l'espace humanitaire, la CNCDH appelle à une généralisation et une meilleure mise en œuvre des exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions et mesures de lutte contre le terrorisme, telles que celle adoptée par le Conseil de sécurité dans sa résolution historique 2664 (2022) du 9 décembre 2022. Les exemptions permettent d'exclure du champ d'application de ces mesures les activités nécessaires à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des populations. Elles sont en effet essentielles pour favoriser le respect du droit international humanitaire, garantir la continuité des activités humanitaires dans les situations où des sanctions ou mesures de lutte contre le terrorisme sont applicables, protéger le personnel humanitaire et, in fine, contribuer à sauver des vies et à soulager la souffrance des populations.

Par le présent avis, la CNCDH vise à participer à une meilleure connaissance de la résolution 2664 (2022) et des enjeux relatifs aux exemptions humanitaires et à formuler une série de recommandations à l'intention de la France pour consolider, élargir et concrétiser l'ambition humanitaire portée par ladite résolution, tant aux niveaux onusien et européen qu'au niveau national.

---

# Table des matières

---

Introduction	4
<b>1. Consolider le changement de paradigme essentiel introduit par la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies pour la préservation de l'espace humanitaire</b>	<b>11</b>
1.1. L'imposition historique d'une exemption humanitaire transversale pour les gels des avoirs décidés par le Conseil de sécurité	11
1.2. Les mesures d'atténuation des risques et de transparence associées	17
1.3. La nécessaire articulation avec les mesures de lutte contre le terrorisme	19
<b>2. Soutenir la généralisation d'exemptions humanitaires larges, transversales et pérennes dans les régimes de mesures restrictives de l'Union européenne</b>	<b>23</b>
2.1. L'application disparate de l'exemption humanitaire au sein de l'Union européenne	24
2.2. Vers une généralisation (encore trop mesurée) de l'exemption humanitaire au sein de l'Union européenne	29
2.3. L'introduction bienvenue d'une clause humanitaire dans le cadre de la répression des violations des mesures restrictives de l'Union européenne	34
<b>3. Adopter les mesures nationales pertinentes pour la réalisation de l'ambition portée par la résolution 2664 (2022)</b>	<b>37</b>
3.1. La nécessaire intégration des exemptions humanitaires dans la législation nationale	37
3.1.1. Sur les violations des sanctions	38
3.1.2. Sur les infractions liées à la lutte contre le terrorisme	42
3.2. L'indispensable renforcement des mesures d'accompagnement de la mise en œuvre des exemptions humanitaires	45
Recommandations de la CNCDH	55
Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées	62
Annexe 2 : Diagrammes illustrant l'augmentation du nombre de sanctions	64
Annexe 3 : Glossaire	68
Notes de fin	70

## Introduction

---

1. Un des facteurs du rétrécissement de l'espace humanitaire<sup>1</sup> réside dans les conséquences négatives des sanctions pour les activités et acteurs humanitaires comme pour la population civile, qui sont dénoncées depuis longtemps. Les sanctions font partie des outils à la disposition notamment du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>2</sup> dans le cadre de la responsabilité qui est la sienne de maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Celles-ci peuvent être ciblées<sup>3</sup> et consister par exemple en l'imposition de gels des avoirs ou d'interdictions de voyager à l'égard de personnes ou entités nommément désignées. Elles peuvent également prendre la forme d'embargos sur les armes ou encore de restrictions frappant certaines ressources ou biens. Afin de les appliquer, les États doivent adopter des mesures de mise en œuvre. Comme le rappelle le Conseil de sécurité, les États doivent alors veiller à ce que ces mesures soient conformes à leurs autres obligations au titre du droit international, en particulier le droit international humanitaire (DIH)<sup>4</sup>, le droit international des droits humains et le droit international des réfugiés. Toutefois, ces mesures peuvent avoir des effets directs et indirects sur la capacité des acteurs humanitaires à conduire des activités humanitaires impartiales conformément au DIH et aux principes humanitaires, sur celle des entreprises du secteur privé et des banques à collaborer avec eux, sur les pratiques des bailleurs de fonds ainsi que sur les États dans lesquels les sanctions sont imposées<sup>5</sup>. Conscient de ces conséquences contreproductives, le Conseil de sécurité a adopté, le 9 décembre 2022, la résolution 2664 (2022). Celle-ci vise « à apporter des éclaircissements afin de garantir la continuité des activités humanitaires » dans les situations où des sanctions sont applicables<sup>6</sup>. Pour la première fois, le Conseil de sécurité impose une « exemption humanitaire », transversale et pérenne<sup>7</sup>, pour les mesures de gel des avoirs, en excluant de leur champ d'application les activités nécessaires à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des populations.

2. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), qui a formulé une recommandation en ce sens à plusieurs

---

reprises<sup>8</sup>, salue cette résolution historique, adoptée après de longues et difficiles négociations et grâce à l'engagement de nombreux acteurs (États<sup>9</sup>, organes onusiens, organisations humanitaires, universitaires, etc.). Elle considère non seulement que les exemptions humanitaires permettent de faciliter une action humanitaire fondée sur les principes – d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance<sup>10</sup> – y compris dans des zones contrôlées par des personnes ou des entités faisant l'objet de sanctions ou dans lesquelles celles-ci sont présentes ou exercent une influence, mais aussi qu'elles favorisent la conformité avec le droit international. L'action humanitaire s'ancre dans le droit. En premier lieu, le droit international humanitaire contient des règles relatives en particulier à l'assistance humanitaire, à la protection des blessés et malades ainsi que du personnel humanitaire. Elle repose aussi sur le droit international des droits humains, qui reconnaît notamment le droit de toute personne à « *un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires* »<sup>11</sup>. Or, les mesures destinées à la mise en œuvre des sanctions peuvent avoir pour effet de porter atteinte à ces règles et à ces droits. L'application des sanctions peut en outre contribuer à une perception partielle et non-neutre de l'action des acteurs humanitaires et des acteurs humanitaires eux-mêmes. Cela peut avoir pour effet de mettre en danger leur sécurité et l'acceptation de leur action<sup>12</sup>, ce qui entrave alors leur capacité à accéder à toutes les personnes ayant besoin de leur secours<sup>13</sup>. Prévoir des exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions est donc essentiel pour favoriser le respect du droit international humanitaire et créer un environnement propice à une action humanitaire fondée sur les principes. De même, les exemptions humanitaires permettent de protéger le personnel humanitaire et sa capacité à répondre aux besoins et contribuer au respect des droits des populations, indépendamment de ses éventuelles interactions avec les personnes ou entités sanctionnées, ou des avantages fortuits qu'elles pourraient en tirer. Ainsi, les exemptions humanitaires peuvent contribuer à sauver des vies et à soulager la souffrance des populations.

3. Une partie importante des personnes ayant besoin d'une aide humanitaire vit dans des pays où s'appliquent des mesures de

sanctions<sup>14</sup>, lesquelles font l'objet d'une augmentation exponentielle<sup>15</sup>, de même que le nombre de personnes et entités listées, et s'enchevêtrent souvent entre elles (sanctions onusiennes, régionales ou nationales). Cela ajoute par là-même un facteur de complexité supplémentaire à des environnements (politique, sécuritaire, normatif, économique, de gouvernance...) déjà complexes et à un contexte opérationnel global marqué par des besoins humanitaires croissants<sup>16</sup>. L'imposition, par le biais d'une décision juridiquement contraignante<sup>17</sup>, d'une exemption humanitaire par la résolution 2664 (2022) revêt ainsi une valeur opérationnelle inédite et est dotée d'une portée symbolique majeure tout en témoignant d'un véritable changement de paradigme, susceptible de créer des précédents. Cette évolution repose sur des précédents, dont, notamment, la première exemption humanitaire adoptée concernant la situation en Somalie en 2010<sup>18</sup> et, plus récemment, celles concernant les situations en Afghanistan en 2021<sup>19</sup> ou à Haïti en 2022<sup>20</sup>. Le caractère particulièrement notable de la résolution 2664 (2022) repose toutefois sur le fait que, pour la première fois, le Conseil de sécurité impose une exemption humanitaire qui, premièrement, n'est pas rattachée à un régime de sanctions en particulier – on parle d'une exemption humanitaire transversale – et qui, deuxièmement, s'applique de manière pérenne, sous réserve de l'exception notable - d'un point de vue temporel - du régime de sanctions relatif à Daech et à Al-Qaïda.

4. D'un point de vue terminologique, si le terme « exemption » semble être celui qui prévaut aujourd'hui, il est important de noter qu'il ne fait pas l'objet d'une définition parfaitement identifiable et que d'autres termes sont indifféremment employés par les organes des Nations Unies eux-mêmes, par les institutions de l'Union européenne ou par les États. La CNCDH relève en effet qu'il est tantôt fait référence aux « exemptions », tantôt aux « dérogations », voire plus largement aux « exceptions » ou aux « clauses humanitaires ». Ces éléments révèlent un certain flou dans l'emploi des termes et un manque de précision préjudiciables à une bonne appréhension de la notion. La CNCDH le constate également dans les versions anglaises des textes pertinents utilisant les termes « *carve-out* », « *exemption* », « *derogation* » ou « *exception* ». À cela s'ajoutent des difficultés liées à la traduction, ces différents termes n'étant pas toujours traduits de la même manière<sup>21</sup>. Il est pourtant essentiel d'opérer une distinction

---

entre les « exemptions » et les « dérogations » humanitaires, qui ont vocation à produire des effets juridiques et opérationnels distincts. Le terme « dérogation » implique une demande d'autorisation préalable au cas par cas<sup>22</sup> ou une notification à l'autorité compétente. Aussi, elle oblige les acteurs souhaitant en bénéficier à identifier tout d'abord l'autorité compétente – identification qui n'est pas toujours aisée – et, le cas échéant, d'attendre sa réponse, ce qui retarde considérablement les opérations. La dérogation est en outre en contradiction avec le droit international humanitaire, lorsqu'il s'applique, puisque celui-ci prévoit que seules les parties aux conflits armés doivent autoriser et faciliter le libre passage des opérations de secours à destination de la population civile<sup>23</sup> et exige des États tiers de les faciliter<sup>24</sup>. Quant à l'« exemption », elle renvoie à l'absence de demande d'autorisation préalable au cas par cas ou de condition de notification, dès lors que les interdictions découlant d'un régime de sanctions ne s'appliquent pas aux activités humanitaires visées. Son champ d'application matériel est aussi généralement plus large et pas uniquement limité aux « dépenses de base ou extraordinaires », comme le sont communément les dérogations<sup>25</sup>. L'exemption humanitaire est ainsi à la fois le terme et la solution adéquats, en ce qu'elle garantit la conformité au droit international humanitaire et aux principes humanitaires et est à même de favoriser la prévisibilité et la sécurité juridiques<sup>26</sup>.

5. Malgré les avancées notables qu'elle comporte, il reste toutefois que la portée de l'exemption humanitaire formulée par la résolution 2664 (2022) est limitée aux sanctions imposées par l'ONU et, parmi celles-ci, aux seules mesures de gel des avoirs<sup>27</sup>. Or, ces sanctions ne représentent qu'une partie seulement de l'ensemble des sanctions ayant un impact sur l'action humanitaire, puisqu'elles s'appliquent aux côtés de celles adoptées par d'autres organisations internationales ou régionales ou par des États<sup>28</sup>. Mais les éclaircissements apportés par le Conseil de sécurité quant à l'articulation entre l'adoption de sanctions et la nécessité de « *minimiser toute conséquence humanitaire négative involontaire* » de celles-ci<sup>29</sup> représentent un changement de paradigme qui a vocation à être répliqué dans d'autres contextes. En effet, si le Conseil de sécurité reconnaît que les sanctions constituent un instrument important ayant vocation à contribuer au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, il souligne

formellement leur nécessaire conformité aux obligations découlant du droit international, et déduit du besoin de garantir la continuité des activités humanitaires l'imposition d'une exemption humanitaire pour les gels des avoirs. La résolution 2664 (2022) représente donc un pas décisif pour la préservation de l'espace humanitaire, concourant à le considérer comme « *patrimoine commun* »<sup>30</sup> ; qu'il convient d'étendre aux autres mesures de gels des avoirs que celles adoptées par le Conseil de sécurité, en particulier celles – plus nombreuses – imposées par l'Union européenne.

6. La résolution 2664 (2022) offre aussi l'opportunité, au-delà des mesures que les États doivent prendre ou adapter pour la mettre en œuvre, d'adopter toutes autres mesures susceptibles de prolonger l'élan juridique et symbolique qu'elle impulse, en concrétisant son ambition humanitaire. Ceci est essentiel car d'autres sanctions, comme les embargos sur les armes ou les restrictions à l'importation ou l'exportation de certains biens ou ressources, de même que d'autres types de mesures coercitives, en particulier celles liées à la lutte contre le terrorisme, ont des incidences négatives sur l'action humanitaire<sup>31</sup>. Les mesures de lutte contre le terrorisme comprennent en effet non seulement des sanctions financières – pour lesquelles s'appliquent l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) – mais aussi la pénalisation du financement du terrorisme et d'autres formes d'aide, active ou passive, au terrorisme. L'insertion d'exemptions humanitaires visant à rendre inapplicables les infractions terroristes à l'action humanitaire et aux autres activités répondant aux besoins essentiels des populations – et ainsi conférer une immunité pénale aux personnels et organisations humanitaires – est indispensable pour concourir à l'effectivité de la mise en œuvre de la résolution 2664 (2022), au respect du droit international humanitaire et à la préservation de l'espace humanitaire. L'absence de telles exemptions peut en effet conduire à la situation paradoxale que des actions considérées comme licites au regard des dispositions relatives aux sanctions puissent être pénalement sanctionnées au titre des dispositions portant sur les infractions terroristes, et ainsi être entravées.

7. Le présent avis porte ainsi tant sur les exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions que sur celles au sein des (autres)

---

mesures de lutte contre le terrorisme. Celles-ci sont à la fois une condition nécessaire au respect du droit international humanitaire, une exigence éthique pour ne pas exacerber les souffrances des populations et une nécessité pratique pour garantir la capacité opérationnelle de l'action humanitaire fondée sur les principes, dans des contextes difficiles de conflits armés ou d'autres crises. Elles sont donc indispensables pour concilier les objectifs politiques, économiques et sécuritaires poursuivis par les mesures de sanctions et de lutte contre le terrorisme avec les impératifs humanitaires. La résolution 2664 (2022) représente un tournant décisif à cet égard. Son adoption a déjà entraîné dans son sillage de nombreux changements, que les États l'aient intégrée au niveau national – comme l'ont fait très rapidement les États-Unis<sup>32</sup> – ou au niveau régional, notamment au sein de l'Union européenne (UE), bien que, face à la résistance de certains États, elle ait tardé à l'élargir au-delà des sanctions imposées par les Nations Unies.

8. La France, qui s'est initialement opposée à l'inclusion du régime relatif à Daech et Al-Qaida dans l'exemption humanitaire imposée par la résolution 2664 (2022), a finalement coparrainé une exemption applicable à tous les régimes de sanctions onusien et a voté en sa faveur. Le renouvellement de l'exemption humanitaire pour ce régime, dont la durée a été limitée à deux ans, à compter du 9 décembre 2024 constitue toutefois un enjeu déterminant pour l'effectivité et la consolidation de cette exemption humanitaire. Ce positionnement *in fine* favorable à une approche transversale au niveau onusien ne s'est pas immédiatement traduit par une approche similaire s'agissant des sanctions adoptées de manière autonome par l'Union européenne, pour lesquelles la France, parmi d'autres États, défendait une approche au cas par cas, favorisant principalement les dérogations. La CNCDH accueille avec satisfaction l'évolution de la position de la France, désormais favorable à une approche plus transversale, matérialisée par les engagements qu'elle a pris dans la nouvelle Stratégie humanitaire de la République française (SHRF)<sup>33</sup> et à la suite de l'étape franchie par le Conseil de l'Union européenne qui, en novembre 2023, a introduit des exemptions humanitaires dans plusieurs régimes de sanctions autonomes européens. Toutefois, malgré cette généralisation des exemptions humanitaires au sein des régimes de sanctions européens, elles sont

encore loin de constituer un ensemble cohérent et homogène. De plus, différentes mesures nationales sont nécessaires pour traduire, au plan interne, les avancées réalisées en matière d'exemptions humanitaires aux niveaux onusien et européen, qui requièrent des modifications législatives ainsi que diverses mesures d'accompagnement pour mieux faire connaître le champ d'application ainsi que les effets juridiques et pratiques des exemptions humanitaires. Ces mesures paraissent indispensables pour les concrétiser et favoriser leur mise en œuvre effective par l'ensemble des acteurs concernés (autorités étatiques, opérateurs économiques, organisations humanitaires).

9. Le présent avis vise deux objectifs : 1) participer à une meilleure connaissance de la résolution 2664 (2022) et des enjeux relatifs aux exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions et les mesures de lutte contre le terrorisme et 2) formuler une série de recommandations à l'intention de la France. Ces recommandations visent à consolider, élargir et concrétiser l'ambition humanitaire portée par la résolution 2664 (2022), tant aux niveaux onusien (1) et européen (2) qu'au niveau national (3). Au préalable, la CNCDH recommande à la France de soutenir des exemptions humanitaires pérennes, en favorisant leur intégration ou leur maintien dans tous les régimes de sanctions et les mesures de lutte contre le terrorisme adoptés aux niveaux onusien, européen et national, reposant *a minima* sur le langage commun de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies (**recommandation n°1**). La France, en particulier en tant que membre permanent du Conseil de sécurité et au sein de l'Union européenne, endosse une responsabilité particulière et doit se porter garante des avancées en matière d'exemptions humanitaires en mobilisant sa politique diplomatique dans l'optique d'exercer son influence auprès d'États tiers pour porter, mettre en œuvre et renforcer les exemptions humanitaires, tout en évitant toutes mesures ou interprétations qui pourraient annihiler ou réduire leur portée. De plus, en cohérence avec ses engagements pris dans le cadre de sa stratégie humanitaire 2023-2027<sup>34</sup>, la France doit faire preuve d'exemplarité, en adoptant les mesures nationales nécessaires.

---

# 1. Consolider le changement de paradigme essentiel introduit par la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies pour la préservation de l'espace humanitaire

---

10. La CNCDH souhaite revenir ici sur le champ d'application de la résolution 2664 (2022) afin de mettre en exergue ses apports essentiels pour la préservation de l'espace humanitaire, tout en rappelant ses limites. Par cette résolution juridiquement contraignante, le Conseil de sécurité a fixé une exemption humanitaire pour tous les gels des avoirs imposés par lui ou ses organes subsidiaires (1.1) et prévu un mécanisme de *reporting* impliquant des mesures de diligence et de transparence (1.2.). Un point spécifique sera par ailleurs consacré à la question de l'articulation avec les mesures de lutte contre le terrorisme imposées par le Conseil de sécurité, y compris au-delà du gel des avoirs (1.3), compte tenu de leurs incidences importantes pour l'action humanitaire et des difficultés juridiques et opérationnelles qu'elles soulèvent. Ce faisant, la CNCDH formule des recommandations à l'intention de la France visant à consolider, au niveau onusien, le changement de paradigme introduit par cette résolution pour la préservation de l'espace humanitaire.

## 1.1. L'imposition historique d'une exemption humanitaire transversale pour les gels des avoirs décidés par le Conseil de sécurité

11. Le changement de paradigme introduit par la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité résulte de l'imposition, pour la première fois, d'une exemption humanitaire transversale et pérenne<sup>35</sup> pour les mesures de gel des avoirs qu'il impose ou imposera<sup>36</sup>, sans qu'une

autorisation préalable ou notification ne soit requise.

12. La CNCDH salue le champ d'application large retenu pour la formulation de l'exemption. Le type de conduites autorisées (*facilitative conduct*) ainsi que les activités humanitaires visées par la résolution 2664 (2022) pour répondre aux besoins essentiels des populations permettent de couvrir une large gamme de situations. Les conduites autorisées, dont le Conseil de sécurité considère qu'elles ne constituent pas une violation des mesures de gel des avoirs qu'il impose, couvrent en effet tant « *la fourniture, le traitement ou le versement de fonds, d'autres avoirs financiers ou ressources économiques* » que « *la fourniture de biens et de services* »<sup>37</sup>. Il peut s'agir, pour ne citer que quelques exemples, du versement de fonds (par un individu ou une entité), tel que le paiement de taxes imposé par des individus ou entités visés par des mesures de gel des avoirs pour opérer dans les zones contrôlées, *de jure* ou *de facto*, par ces derniers, le règlement de fournisseurs, de primes d'assurance, etc. Sont également incluses toutes les activités relatives à la fourniture de biens (matériels ou immatériels), comme les denrées alimentaires, le matériel médical, le carburant ou le matériel informatique, ainsi que la fourniture de services, tels les services bancaires, de transport, de sécurité, logistiques, de télécommunication<sup>38</sup>, juridiques ou en matière d'eau, d'assainissement et d'hygiène (WASH) et de gestion des déchets, ou la formation (par exemple (para-)médicale, la formation aux premiers de secours de groupes armés ou encore au droit international humanitaire), etc.

13. Ces conduites sont autorisées et ne constituent pas une violation des mesures de gels des avoirs décidées par le Conseil de sécurité sous réserve qu'elles soient nécessaires « *à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire* », mais aussi « *à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels* »<sup>39</sup>. Là encore, le champ d'application matériel est volontairement large et permet de viser non seulement l'assistance humanitaire (denrées alimentaires, eau, matériel médical, produits d'hygiène, vêtements, logement, soins de santé, assainissement, etc.) en temps de conflit armé, de catastrophe naturelle ou d'autres crises<sup>40</sup>, mais aussi d'autres activités, telles que les activités de protection des personnes ne participant pas ou plus aux hostilités, de rétablissement des liens familiaux, les visites de personnes privées

---

de liberté, les formations précitées, les activités visant à garantir l'accès à l'éducation ou aux soins de santé (y compris hors urgence)<sup>41</sup>.

14. Ces activités doivent en outre être menées par un des acteurs expressément visés au paragraphe 1<sup>er</sup> de la résolution 2664 (2022), à savoir :

- l'Organisation des Nations Unies (ONU), y compris ses programmes, fonds et autres entités et organes, ainsi que ses institutions spécialisées et organisations apparentées,
- les organisations internationales, 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 (ONG) 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.

15. Cette formulation permet de couvrir un grand nombre d'acteurs humanitaires impartiaux, y compris les organisations locales notamment par la référence aux « *partenaires de réalisation* », ainsi que d'inclure le secteur privé, telles que les entreprises du secteur bancaire, de l'assurance ou industriel et commercial, par la mention des transactions financières et de la fourniture de biens et de services nécessaires aux activités sus-mentionnées. Le Conseil de sécurité laisse également la porte ouverte à l'élargissement à « *toute autre personne ou entité habilitée à cette fin par l'un de ses comités agissant dans le cadre de son mandat* »<sup>42</sup>.

16. L'exemption humanitaire s'applique à l'ensemble des mesures de gel des avoirs imposées par le Conseil de sécurité, en vigueur ou futures – à moins que le Conseil de sécurité n'en décide autrement – conformément à la règle de conflit fixée au paragraphe 4 de la résolution 2664 (2022)<sup>43</sup>. Le Conseil de sécurité précise que l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) annule et remplace celles

existant déjà pour les régimes relatifs à Al Chabab en Somalie et à la situation à Haïti, tout en décidant que l'exemption humanitaire relative à l'Afghanistan reste en vigueur<sup>44</sup>. L'exemption humanitaire qu'il fixe n'est ainsi pas limitée à un régime de sanctions en particulier, mais – sous cette réserve – transversale à l'ensemble des régimes de sanctions du Conseil de sécurité (en ce qui concerne les mesures de gel des avoirs). Elle s'applique également, par principe, aux futurs régimes de sanctions.

17. Toutefois, si la CNCDH accueille avec satisfaction le choix retenu d'une telle exemption humanitaire transversale et pérenne, elle regrette que le régime de sanctions concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et associés fasse l'objet d'un traitement spécifique. L'exemption humanitaire pour ce régime est en effet limitée à une période de deux ans<sup>45</sup>. Le Conseil de sécurité exprime « *son intention de se prononcer sur la prorogation de leur application audit régime avant la date de leur expiration* »<sup>46</sup>, mais seule une nouvelle résolution<sup>47</sup> permettra à l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) de continuer à s'appliquer pour ce régime de sanctions 1267/1989/2553 à compter du 9 décembre 2024. Cette différence de traitement est le résultat d'un compromis politique lié à la réticence de certains États membres du Conseil de sécurité, parmi lesquels la France, d'étendre l'exemption humanitaire à ce régime. Elle est d'autant plus regrettable qu'il s'agit du régime de sanctions du Conseil de sécurité qui vise le plus de personnes et d'entités et que ces dernières n'opèrent pas sur un seul territoire, mais dans de nombreux terrains de conflit où les besoins humanitaires sont colossaux, notamment au Yémen, en Syrie, en Afghanistan ou au Sahel. L'absence de renouvellement de l'exemption humanitaire pour ce régime aurait donc un impact dommageable indéniable pour de nombreuses activités humanitaires menées dans les zones contrôlées *de facto* par ces personnes ou entités et, partant, pour les droits et besoins des populations concernées. Elle enverrait en outre un très mauvais signal, d'une part, sur la pérennité de l'exemption humanitaire transversale pour les mesures de gel des avoirs imposées par le Conseil de sécurité et, d'autre part, sur la volonté de ses membres de préserver l'espace humanitaire en garantissant la continuité des activités humanitaires, y compris dans les contextes de lutte contre le terrorisme. Elle créerait de plus de l'insécurité juridique, en particulier pour les États ayant

---

déjà mis en œuvre l'exemption humanitaire pour ce régime, ainsi que pour les acteurs humanitaires et leurs partenaires qui s'appuient sur l'exemption humanitaire. S'agissant plus particulièrement du territoire de l'Afghanistan, il serait de surcroît particulièrement incompréhensible et inopérant que coexistent un régime de sanctions onusien, relatif aux taliban, prévoyant une exemption humanitaire – qui, elle, n'est d'ailleurs pas limitée dans le temps – et un autre régime de sanctions onusien, visant Al-Qaida et Daech, n'incluant plus d'exemption humanitaire. Ce non-renouvellement risquerait aussi de compromettre les progrès réalisés vers la généralisation d'exemptions humanitaires au-delà de ce qui est strictement requis par la résolution 2664 (2022)<sup>48</sup>.

18. La CNCDH ne peut ainsi que recommander à la France de voter en faveur du renouvellement de l'exemption humanitaire pour le régime de sanctions concernant Al-Qaida et Daech et de peser de tout son poids pour encourager les autres membres du Conseil de sécurité à faire de même. Ce renouvellement est indispensable pour éviter de fragmenter le cadre normatif et opérationnel, répondre aux besoins considérables des populations affectées et s'abstenir d'éroder une partie essentielle de l'intention humanitaire de la résolution 2664 (2022) au point de la vider de sa substance. La cohérence du cadre normatif et l'effectivité de l'exemption humanitaire seraient de plus favorisées si, à cette occasion, le Conseil de sécurité décidait d'aligner ce régime 1267/1989/2253 sur l'ensemble de ses autres régimes de sanctions en ne prévoyant pas de limite dans le temps à son application (**recommandation n°2**). Un renouvellement pérenne serait en effet le plus à même de permettre à l'exemption humanitaire de déployer pleinement ses effets positifs et de rassurer les acteurs humanitaires ainsi que ceux du secteur privé et financier, les pratiques de sur-conformité et le désengagement face aux risques (dérisqueage) étant fréquents dans ce contexte<sup>49</sup>. Si les États réticents à l'imposition d'une exemption humanitaire pérenne pour ce régime évoquent en particulier les craintes de détournement de l'aide humanitaire, notamment pour soutenir ou financer le terrorisme, la résolution 2664 (2022) aborde ces préoccupations par le biais de mesures de diligence des prestataires et des modalités de *reporting* favorisant la transparence<sup>50</sup>. La France devrait s'engager résolument, dès à présent, en faveur d'un renouvellement pérenne de l'exemption pour ce régime de sanctions en sensibilisant les autres États aux bénéfices d'une telle

exemption et en alertant sur les conséquences pour les populations concernées en cas de non-renouvellement (**recommandation n°3**).

19. Par ailleurs, l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) ne vise que l'exclusion du champ d'application des mesures de gel des avoirs et non de l'ensemble des sanctions imposées par le Conseil de sécurité (interdictions de voyager, embargos sur les armes, etc.). S'il s'agit du type de sanctions à propos duquel le plus d'incidences négatives sur l'action humanitaire ont été rapportées, d'autres sanctions peuvent également avoir un tel effet, en particulier lorsqu'elles sont interprétées largement par les États amenés à les appliquer. Tel est par exemple le cas des embargos sur les armes qui, très souvent, comprennent aussi l'obligation d'empêcher « *la fourniture de conseils techniques, d'assistance ou de formation en matière d'arts militaires* »<sup>51</sup>, interprétée par certains États comme incluant la diffusion du droit international humanitaire auprès des porteurs d'armes, ce qui entrave par exemple la capacité du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à remplir son mandat. De même, ces embargos peuvent impacter les activités relatives à la lutte contre la contamination par les armes, en particulier le déminage et l'élimination des restes explosifs de guerre, en raison de difficultés, voire d'impossibilité, pour acheminer le matériel et les équipements nécessaires (explosifs, détonateurs, détecteurs de métaux, vestes de protection). L'interdiction de voyager quant à elle pourrait par exemple entraver, ou retarder si une dérogation est prévue, le transfert de combattants blessés dans des conflits armés vers l'installation médicale la plus proche<sup>52</sup>. La CNCDH recommande ainsi à la France de soutenir l'extension de l'exemption humanitaire telle que formulée dans la résolution 2664 (2022) à l'ensemble des sanctions imposées par le Conseil de sécurité ou ses organes subsidiaires, au-delà des mesures de gel des avoirs, et d'inciter les autres membres du Conseil de sécurité à faire de même (**recommandation n°4**). La France devrait également œuvrer en faveur de la défense d'une telle position par la délégation de l'Union européenne auprès des Nations Unies à New York.

---

## 1.2. Les mesures d'atténuation des risques et de transparence associées

20. Le Conseil de sécurité, au paragraphe 3 de la résolution 2664 (2022), demande aux opérateurs (« prestataires »/« providers ») de l'action humanitaire, de faire des « efforts raisonnables pour que les avantages interdits par les sanctions que pourraient tirer des personnes ou entités désignées par lui ou l'un de ses comités, que ce soit à la suite d'une fourniture directe ou indirecte de l'aide ou d'un détournement, soient réduits au maximum ». Ce faisant, il reconnaît implicitement que les personnes ou entités visées par des sanctions de l'ONU pourraient tirer, du fait de leurs positions ou actions, des avantages des activités menées par les organisations humanitaires, facilitées par ladite résolution, notamment lorsque les personnes ou entités désignées contrôlent *de facto* un territoire. Cette reconnaissance, qui écarte une approche de tolérance zéro à l'égard de ce risque, constitue une véritable avancée<sup>53</sup> et fait prévaloir la logique humanitaire sur une logique sécuritaire interprétée trop restrictivement<sup>54</sup>. En effet, la facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire ou le soutien à d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels suppose parfois des échanges, directs ou indirects, avec des personnes ou entités visées par des sanctions, dont elles peuvent tirer des avantages. Ceux-ci résultent par exemple des redevances ou taxes que les organisations humanitaires n'ont d'autre choix que de payer pour pouvoir opérer et avoir accès aux populations dans le besoin, ou de fonds ou biens transférés à des structures essentielles à la mise en œuvre de programmes humanitaires qui sont contrôlées par ces personnes ou entités (telles que des hôpitaux, des prestataires de services locaux ou des administrations, comme les taxes sur les salaires ou les frais de visa)<sup>55</sup>. Ils peuvent aussi résulter de cas de détournements de l'aide à l'insu des acteurs humanitaires (comme le vol d'un convoi humanitaire), également couverts par la résolution 2664 (2022)<sup>56</sup>. Pour réduire au maximum les avantages interdits par les sanctions<sup>57</sup>, les prestataires qui se fondent sur l'exemption humanitaire sont invités à mettre en place des garde-fous, « notamment en renforçant les stratégies et les processus de gestion des risques et de diligence raisonnable »<sup>58</sup>.

21. Le détournement de fonds ou de ressources économiques par les personnes ou entités désignées et les procédures de gestion des risques et de diligence raisonnables mises en place, de même que tout obstacle rencontré dans le cadre de l'application de l'exemption humanitaire, font partie des informations à transmettre dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la résolution 2664 (2022). Ce suivi repose sur des exposés réguliers du Coordonnateur des secours d'urgence (ERC) (qui dirige le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA)) aux comités des sanctions, lesquels sont chargés d'accompagner les États membres pour bien comprendre et appliquer pleinement l'exemption humanitaire prévue par le paragraphe 1 de la résolution, ainsi que sur le rapport du Secrétaire général relatif aux « *conséquences humanitaires négatives imprévues des sanctions* »<sup>59</sup>. L'échange d'informations dans ce cadre vise à renforcer la transparence et à contribuer à créer un espace de dialogue renforcé, susceptible d'accroître la confiance entre les différents acteurs concernés. Il est essentiel que ce dialogue repose sur des discussions basées sur des faits et que la promotion d'une culture de gestion raisonnable des risques dans l'action humanitaire ne se fasse pas au détriment des bénéficiaires que l'exemption cherche à garantir. Plusieurs difficultés potentielles liées au *reporting* ont toutefois été soulevées au cours des auditions menées par la CNCDH dans le cadre du présent avis, tenant à la complexité des informations qui peuvent être demandées, aux questions de confidentialité ou au risque de poursuites judiciaires lorsque les informations transmises sont susceptibles de relever d'infractions pénales notamment de financement du terrorisme si celles-ci ne sont pas assorties d'exemptions humanitaires<sup>60</sup>. De plus, il n'est pas toujours aisé d'illustrer les effets négatifs des sanctions, celles-ci comportant un effet dissuasif important qui incite les organisations humanitaires, lorsqu'elles le peuvent, à concevoir leurs programmes d'une manière à éviter les points d'achoppement avec les sanctions. Plus largement, il est essentiel de ne pas faire peser la charge de la preuve du bénéfice des exemptions sur les seuls acteurs humanitaires, que le *reporting* continue de reposer sur une base uniquement volontaire et que les bailleurs ne l'exigent pas lorsqu'ils financent un projet.

22. Plusieurs comités des sanctions du Conseil de sécurité ont adopté des notices d'aide à l'application contenant des orientations sur l'exemption humanitaire résultant de la résolution 2664 (2022)<sup>61</sup>.

---

Ces notices apportent des précisions utiles sur l'articulation de ladite résolution avec les résolutions précédentes régissant les régimes de sanctions pour lesquels ils ont été créés, sur les prestataires, sur leurs responsabilités ou sur l'assistance humanitaire incluse. Elles invitent également les États membres ainsi que les prestataires à fournir toute information pertinente ayant trait à l'application de la résolution, en particulier au risque de détournement. À l'exception des notices d'application les plus récentes (RDC et Soudan du Sud), elles emploient toutes le terme de « dérogation » (ou d' « exception ») et ne contribuent ainsi pas à clarifier la distinction entre les situations dans lesquelles une autorisation ou une notification est nécessaire (dérogations) et celles où elles ne le sont pas (exemptions)<sup>62</sup>. D'autres comités n'ont toutefois encore ni adopté de notice spécifique ou mis à jour les directives régissant la conduite de leurs travaux, ni même publié des informations actualisées sur les pages pertinentes<sup>63</sup>. La CNCDH recommande à la France de s'assurer que l'actualisation des notices d'aide à l'application de la résolution 2664 (2022) de l'ensemble des comités des sanctions du Conseil de sécurité ou des directives régissant la conduite de leurs travaux soient pleinement conforme à l'exemption humanitaire transversale de la résolution 2664 (2022) et que toutes les informations publiquement disponibles à ce propos soient mises à jour en ce sens (recommandation n°5).

### **1.3. La nécessaire articulation avec les mesures de lutte contre le terrorisme**

23. L'articulation de la résolution 2664 (2022) avec les mesures adoptées par le Conseil de sécurité pour lutter contre le terrorisme<sup>64</sup>, qu'il qualifie régulièrement de « *l'une des menaces les plus graves pour la paix et la sécurité internationales* », suscite des interrogations. Il résulte de son libellé que l'exemption humanitaire imposée s'applique à tous les gels des avoirs décidés par le Conseil de sécurité<sup>65</sup>, y compris ceux comprenant des critères de désignation liés à la lutte contre le terrorisme. Tel est le cas pour les gels des avoirs<sup>66</sup> imposés par le régime de sanctions concernant Daech et Al-Qaida (1267/1989/2253) et le régime visant les Chabab – expressément mentionnés<sup>67</sup> – mais aussi par exemple pour le régime sur le Yémen au titre de la résolution 2140 (2014) ou celui

résultant de la résolution 1636 (2005) en lien avec l'attentat à Beyrouth (Liban) de 2005. Une exemption humanitaire est également prévue pour les gels des avoirs imposés au titre du régime de sanctions contre les taliban (résolution 1988 (2011))<sup>68</sup>. La CNCDH considère que l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) s'applique également aux gels des avoirs imposés sur le fondement de la résolution 1373 (2001) et autres résolutions thématiques pertinentes<sup>69</sup>, pour lesquelles le Conseil de sécurité a créé un Comité contre le terrorisme (CCT), assisté de la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT), chargés de surveiller la mise en œuvre de ces résolutions. Ces dernières<sup>70</sup> imposent l'adoption de toute une autre série de mesures pour lutter contre les activités terroristes : outre le gel des fonds ainsi que l'interdiction de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques à la disposition de personnes ou entités désignées comme terroristes<sup>71</sup> (même sans lien avec un acte terroriste spécifique), les États doivent notamment ériger en infractions pénales et traduire en justice les personnes ou entités participant au financement du terrorisme, ainsi que d'autres types de soutien (non financier) constituant des formes d'aide, active ou passive, au terrorisme (recrutement, incitation à commettre des actes terroristes, approvisionnement en armes, actes associés aux « combattants terroristes étrangers », etc.)<sup>72</sup>.

24. La CNCDH a déjà eu l'occasion de souligner les entraves à l'action humanitaire résultant d'une application rigoriste et indiscriminée des législations relatives à la lutte contre le terrorisme<sup>73</sup>. Le Conseil de sécurité rappelle pourtant régulièrement que toutes les mesures prises par les États membres pour lutter contre le terrorisme doivent être conformes aux obligations que leur impose le droit international, y compris le droit international humanitaire, le droit international des droits humains et le droit international des réfugiés. Dans sa résolution 2462 (2019), adoptée sous présidence française, le Conseil de sécurité précise qu'il « *[p]rie instamment les États, lorsqu'ils élaborent et appliquent des mesures visant à lutter contre le financement du terrorisme, de tenir compte [des] effets qu'elles pourraient avoir sur les activités exclusivement humanitaires, y compris médicales, menées par des acteurs humanitaires impartiaux, de manière conforme au droit international humanitaire* »<sup>74</sup>. La CNCDH prend également note de l'introduction d'une « clause d'intentionnalité » dont l'objectif est, selon

---

les auditions qu'elle a menées, d'éviter que les acteurs humanitaires impartiaux soient poursuivis au titre de cette résolution<sup>75</sup>. Elle constate toutefois que l'interprétation retenue par certains États des infractions terroristes imposées par la résolution 1373 (2001) et les autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité continue, aujourd'hui encore, de représenter un obstacle considérable à l'action humanitaire menée conformément aux principes et au droit international humanitaire. Tel est le cas en particulier s'agissant de l'infraction de financement du terrorisme ; ce qui peut conduire à la situation paradoxale que des actions exemptées en vertu de la résolution 2664 (2022) pourraient toujours être criminalisées par le droit pénal<sup>76</sup> ou être considérées comme contraires aux normes internationales du Groupe d'action financière (GAFI). De même, les infractions relatives à d'autres formes de soutien au terrorisme sont parfois utilisées pour pénaliser le seul dialogue avec des parties à un conflit armé désignées comme « terroristes »<sup>77</sup> ou le simple fait de se rendre dans des zones contrôlées par ces derniers.

25. La CNCDH recommande à la France d'inciter le Comité contre le terrorisme (CCT) et sa Direction exécutive (DECT) à actualiser les directives et guides techniques relatifs à la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) et des autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité pour prendre en compte les apports de la résolution 2664 (2022), notamment en précisant que cette dernière s'applique aux sanctions financières imposées par le Conseil de sécurité pour lutter contre le terrorisme (**recommandation n°6**). Elle lui recommande également de s'assurer que les recommandations pertinentes du GAFI<sup>78</sup>, en particulier la recommandation n°5 relative à l'infraction de financement du terrorisme, la recommandation n°6 sur les sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme ainsi que la recommandation n°8 portant sur les organismes à but non lucratif (OBNL)<sup>79</sup> fassent une référence claire à l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) ou, le cas échéant, l'intègre, et qu'elles reflètent davantage les autres obligations découlant du droit international, en particulier du droit international humanitaire (**recommandation n°7**). La CNCDH recommande en outre à la France d'œuvrer en faveur de l'élargissement de l'exemption humanitaire à l'ensemble des mesures imposées par le Conseil de sécurité pour lutter contre le terrorisme, en

précisant que ces mesures ne s'appliquent pas à l'aide humanitaire et aux autres activités visant à répondre aux besoins essentiels menées conformément aux principes humanitaires et, le cas échéant, au droit international humanitaire (**recommandation n°8**). Cet élargissement participerait à l'effectivité du changement de paradigme introduit par la résolution 2664 (2022) s'agissant des sanctions financières, au profit du respect du droit international humanitaire et de la continuité des activités humanitaires fondées sur les principes. Plus largement, la CNCDH encourage la France à continuer de s'assurer que les résolutions du Conseil de sécurité, tant géographiques que thématiques, rappellent systématiquement que les mesures que les États membres doivent adopter pour mettre en œuvre les sanctions qu'il décide, ou les mesures de lutte contre le terrorisme qu'il impose, doivent être conformes au droit international, en particulier au droit international des droits humains, au droit international humanitaire et au droit international des réfugiés (**recommandation n°9**).

---

## 2. Soutenir la généralisation d'exemptions humanitaires larges, transversales et pérennes dans les régimes de mesures restrictives de l'Union européenne

---

26. Les États membres de l'Union européenne ont délégué une large part de leurs compétences en matière de sanctions à l'UE, dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC)<sup>80</sup>. Les sanctions de l'UE, appelées mesures restrictives, sont adoptées soit au vu de la situation dans un pays donné (géographiques), soit pour cibler des actions horizontales spécifiques (thématiques), telles que le terrorisme, les cyber-attaques, les armes chimiques et les droits de l'Homme<sup>81</sup>. Les régimes de sanctions adoptés par l'UE sont communément regroupés en trois catégories :

- les régimes de sanctions qui appliquent des sanctions imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies (dits « régimes ONU ») ;
- les régimes de sanctions qui appliquent des sanctions imposées par le Conseil de sécurité mais qui comportent des critères ou désignations complémentaires de l'UE (dits « régimes mixtes ») ;
- et les régimes de sanctions adoptés par l'UE de sa propre initiative (dits « régimes autonomes »).

27. L'Union européenne a, dans un premier temps, fait une application disparate de l'exemption humanitaire, en l'intégrant aux régimes de sanctions ONU ainsi qu'aux régimes mixtes, mais en conservant une approche au cas par cas pour ses régimes de sanctions autonomes (2.1.). Si l'exemption humanitaire tend de plus en plus à être généralisée au sein de l'UE, il n'existe à ce jour aucune exemption humanitaire transversale et pérenne pour l'ensemble des régimes de sanctions de l'UE (2.2.). L'Union européenne a par ailleurs récemment introduit une clause humanitaire pour les dispositions visant à harmoniser les infractions pénales et sanctions en cas de violation de ses mesures restrictives (2.3).

## 2.1. L'application disparate de l'exemption humanitaire au sein de l'Union européenne

28. Le Conseil de l'Union européenne a rapidement introduit, le 14 février 2023, l'exemption humanitaire prévue par la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité dans ses régimes de sanctions « ONU »<sup>82</sup>. Depuis, les régimes de sanctions que l'UE impose conformément aux décisions du Conseil de sécurité comportent des exemptions humanitaires qui reprennent les termes de ladite résolution<sup>83</sup>.

29. Quelques semaines plus tard, le Conseil de l'UE a fait sienne cette approche pour les régimes mixtes, estimant que l'exemption humanitaire aux mesures de gel des avoirs prévue par la résolution 2664 (2022) devrait également s'appliquer dans les cas où l'Union décide d'adopter des mesures complémentaires en matière de gel des fonds et des ressources économiques allant au-delà de celles décidées par le Conseil de sécurité<sup>84</sup>. Cette extension de l'exemption humanitaire onusienne à la petite dizaine de régimes mixtes de l'UE fait partie des avancées à saluer. Elle favorise la cohérence entre les régimes, la prévisibilité et la sécurité juridiques. L'introduction de l'exemption humanitaire dans les régimes mixtes dispense de devoir faire la distinction entre les personnes et entités visées par les sanctions des Nations Unies et celles désignées de manière complémentaire par l'Union européenne. Les mesures en matière de gel des fonds et des ressources économiques découlant des régimes de sanctions ONU et mixtes de l'UE comportent ainsi des exemptions humanitaires reprenant fidèlement les termes de la résolution 2664 (2022), visant les mêmes acteurs et activités. L'extension de l'exemption humanitaire aux mesures additionnelles adoptées par l'UE, au-delà des obligations découlant de ladite résolution, résulte de sa volonté de fournir « *un cadre clair* » aux opérateurs humanitaires et économiques<sup>85</sup>. Il s'agit également d'envoyer « *un signal fort* » selon lequel « *les sanctions de l'UE ne font pas obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire* », de démontrer « *la détermination sans faille de l'UE à éviter les conséquences négatives involontaires des sanctions sur les activités humanitaires* », ainsi que l'importance qu'elle accorde « *au plein respect*

---

*du droit international dans [sa] politique de sanctions* »<sup>86</sup>.

30. Ce signal était loin d'être aussi clair s'agissant des 35 régimes de sanctions autonomes de l'Union européenne, voire au départ même assez contradictoire, alors que la très grande majorité des sanctions imposées par l'UE repose sur ces derniers<sup>87</sup>. Loin de répondre aux attentes suscitées par l'extension de l'exemption humanitaire aux régimes mixtes, l'Union européenne a dans un premier temps privilégié, plutôt qu'une approche transversale, une approche au cas par cas pour ses régimes de sanctions autonomes<sup>88</sup>. Cette approche suppose de se poser, pour chaque régime de sanctions concerné, les deux questions suivantes : tout d'abord, celle de l'éventuelle introduction d'une « exception humanitaire » puis, en cas de réponse positive, celle du choix entre une dérogation ou une exemption – ces décisions devant faire l'objet d'un consensus entre les États membres. Or, face au blocage de plusieurs États<sup>89</sup>, dont la France, rares ont été les situations, avant l'automne 2023, dans lesquelles un consensus pour une exemption humanitaire a pu être trouvé, la solution principale retenue étant celle de la dérogation. Plusieurs régimes de sanctions autonomes ont ainsi été renouvelés sans qu'une exemption humanitaire ait été introduite, comme c'est le cas pour le régime portant sur la situation au Myanmar/ en Birmanie<sup>90</sup>. En outre, lorsqu'un accord a pu être trouvé pour une exemption humanitaire, celle-ci était d'une portée bien plus restreinte que la résolution 2664 (2022), dans son champ d'application temporel (comme pour le régime relatif à la Syrie)<sup>91</sup> ou matériel et personnel (s'agissant des régimes portant sur la Moldavie ou sur le soutien militaire de l'Iran à la guerre de la Russie contre l'Ukraine<sup>92</sup>). Cette approche fragmentée est problématique à plusieurs égards.

31. Elle soulève tout d'abord des difficultés du point de vue de la lisibilité et de la sécurité juridiques ainsi qu'opérationnelles. L'exemple des sanctions applicables au Mali illustre tout d'abord toute la difficulté pratique à mettre en œuvre la distinction entre les différentes catégories de régimes de sanctions de l'UE, qui peuvent évoluer rapidement dans le temps. Ce régime de sanctions relevait au départ de la simple application, au niveau des États membres de l'Union, du régime de sanctions imposé par la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité à l'encontre des personnes et entités faisant obstacle à la mise en œuvre

de l'Accord de paix de 2015 et responsables d'autres actes contribuant à menacer la paix et la sécurité internationales dans la région. À la suite du coup d'État de mai 2021, l'Union européenne a adopté des mesures restrictives complémentaires contre les personnes portant atteinte à l'achèvement de la transition politique au Mali, y compris en faisant obstacle à la tenue d'élections ou au transfert du pouvoir à des autorités élues, transformant ainsi le régime de sanctions relatif au Mali en régime mixte<sup>93</sup>. À ce titre, il bénéficie, depuis mars 2023, de l'exemption humanitaire fondée sur les termes de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité<sup>94</sup>. L'impossibilité de prolonger le régime de sanctions onusien, faute d'accord au sein du Conseil de sécurité, l'a toutefois fait disparaître<sup>95</sup>, ne laissant subsister que les sanctions imposées par l'Union européenne. Le régime de sanctions européen relatif au Mali est ainsi, en quelques années, passé d'un régime ONU à un régime mixte puis à un régime de sanctions autonome<sup>96</sup>. Dans ce contexte, il est peu évident de comprendre comment les exemptions humanitaires doivent être appliquées. La différenciation en fonction de la catégorie de régime de sanctions semble peu adaptée en pratique pour fonder l'application de l'exemption humanitaire.

32. Cette approche différenciée soulève d'importants défis sur le plan pratique qui viennent complexifier un environnement juridique et opérationnel déjà compliqué pour les acteurs humanitaires dans de nombreux contextes dans lesquels s'appliquent des sanctions. L'exemple des difficultés rencontrées dans le cadre de la réponse humanitaire au tremblement de terre survenu en Turquie et en Syrie le 6 février 2023, qui n'a fait qu'aggraver une situation déjà désastreuse et les souffrances de la population en Syrie, est topique. En effet, de nombreux régimes de sanctions s'appliquent à la situation en Syrie, sans qu'ils ne comportent tous des exemptions humanitaires. Se superposent en effet le régime de sanctions visant l'État islamique (Daech) et Al-Qaida, qui prévoit une exemption humanitaire d'une durée de deux ans conformément à la résolution 2664 (2022) ; le régime de sanctions autonomes de l'UE sur la Syrie pour lequel une exemption humanitaire a été introduite, mais d'une durée initiale limitée à six mois<sup>97</sup> ; les sanctions autonomes adoptées par l'UE pour lutter contre le terrorisme visant notamment des groupes armés kurdes opérant en Syrie, qui ne comportaient, jusqu'à récemment<sup>98</sup>, pas d'exemption

---

humanitaire ; auxquelles s'ajoutent les sanctions adoptées par certains États, dont la France, contre d'autres personnes ou entités présentes en Syrie, qui ne prévoient pas toujours d'exemptions humanitaires. Les acteurs humanitaires et leurs partenaires doivent ainsi naviguer entre différents régimes de sanctions qui, lorsqu'ils prévoient des exemptions humanitaires, n'ont pas toujours la même durée ni ne visent les mêmes acteurs qui se trouvent pourtant sur le même territoire<sup>99</sup>. Ces exemptions ne concernent en outre généralement que les mesures de gel des avoirs et/ou les restrictions à la mise à disposition des fonds et ressources économiques, les autres types de sanctions n'incluant le plus souvent que des dérogations, voire aucune exception humanitaire. L'absence d'exemption humanitaire transversale et pérenne aux restrictions à l'exportation prévues notamment par les sanctions de l'UE a ainsi été dénoncée comme empêchant les organisations humanitaires d'acheminer en Syrie certains des matériaux nécessaires à la reconstruction d'infrastructures essentielles<sup>100</sup> ou retardant cet acheminement.

33. Les exemptions humanitaires, qui excluent du champ d'application des sanctions les conduites nécessaires pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire et la réalisation d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des populations, sont toujours préférables aux dérogations. Ces dernières sont en effet, comme souligné précédemment, plus restrictives, complexes, chronophages, tributaires du contexte politique dans lequel s'inscrit le régime de sanctions en question, déconnectées des réalités opérationnelles<sup>101</sup> et sources d'insécurité juridique. Elles peuvent aussi avoir un effet délétère en donnant l'impression que les acteurs humanitaires sont associés voire soumis au contrôle des États les ayant octroyées, ce qui peut avoir des conséquences pour leur sécurité et leur capacité à opérer. Le fait de prévoir des exemptions humanitaires « à plusieurs vitesses » s'avère toutefois insuffisant pour lutter contre les pratiques de sur-conformité des opérateurs économiques, soucieux d'éviter de contrevenir à des régimes de sanctions qui se chevauchent sans être identiques ni même toujours convergents. Elles peuvent aussi produire un effet dissuasif (*chilling effect*) pour les acteurs humanitaires qui, face à l'enchevêtrement de régimes et de normes différentes, sont souvent tentés d'adopter des procédures internes de conformité uniques

pour s'assurer du respect de l'ensemble des régimes de sanctions en se fondant sur les régimes les plus contraignants. Les difficultés engendrées par cette approche fragmentée du point de vue tant de la lisibilité et de la sécurité juridiques que sur le plan pratique risquent ainsi de vider les exemptions humanitaires de leur sens et de les priver d'effets.

34. Ces difficultés sont en outre préjudiciables sur le plan de la cohérence politique. L'approche fragmentée et les difficultés à obtenir un consensus au sein du Conseil de l'UE en faveur d'exemptions humanitaires pour les régimes de sanctions autonomes sont en effet peu compatibles avec le rôle majeur joué par l'Union européenne et ses États membres pour faire évoluer les régimes de sanctions, afin qu'ils soient conformes au droit international humanitaire et que leurs conséquences négatives pour l'action et le personnel humanitaires ainsi que pour les personnes non ciblées soient évitées ou atténuées au maximum<sup>102</sup>. L'approche au cas par cas, retenue dans un premier temps par l'UE, s'inscrit à contre-courant de cette position de principe, incarnée par le fait que la majorité de ses États membres ont co-sponsorisé la résolution 2664 (2022)<sup>103</sup>. Elle donne de plus l'impression que l'espace humanitaire serait négociable alors que l'exemption humanitaire, loin d'être une concession politique, est essentielle pour favoriser le respect du droit international humanitaire et créer un environnement propice à une action humanitaire fondée sur les principes qui répondent aux besoins des populations et protègent le personnel humanitaire.

35. La CNCDH déplore ainsi que la France, aux côtés d'autres États membres, n'ait initialement pas défendu la généralisation des exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions autonomes de l'UE en préférant une approche, au cas par cas, favorisant principalement les dérogations. Elle accueille avec satisfaction l'évolution de la position de la France, matérialisée par les engagements pris dans le cadre de sa nouvelle Stratégie humanitaire présentée lors de la conférence nationale humanitaire du 19 décembre 2023. Le souhait d'être à l'écoute des acteurs humanitaires s'agissant des contraintes qu'ils rencontrent et la volonté de répondre aux phénomènes de sur-conformité des opérateurs bancaires ont conduit le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) à adopter une dynamique

---

soutenant davantage l'intégration d'exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions<sup>104</sup>. Dans cette stratégie<sup>105</sup>, la France s'engage ainsi à se mobiliser « *en faveur de la transposition de la résolution 2664 en droit européen et dans les législations nationales* », à poursuivre « *le travail de clarification du contenu des régimes de sanctions dans le cadre de l'adoption d'exemptions humanitaires* » notamment pour s'assurer de « *l'harmonisation du langage des textes adoptés aux Nations Unies et à l'Union européenne* »<sup>106</sup> et indique qu'elle « *mettra en œuvre (...) l'approche transversale décidée par le Conseil (...) concernant l'introduction de clauses humanitaires dans les régimes de sanctions autonomes de l'Union européenne* ».

## **2.2. Vers une généralisation (encore trop mesurée) de l'exemption humanitaire au sein de l'Union européenne**

36. Le 27 novembre 2023, le Conseil de l'Union européenne a fait évoluer sa position en introduisant, dans un second temps, des exemptions humanitaires de manière transversale dans dix de ses régimes de sanctions autonomes<sup>107</sup>. Résolu à « *accroître la cohésion et la cohérence* » entre les sanctions de l'Union et celles adoptées par le Conseil de sécurité, ainsi qu'à « *faire en sorte que l'aide humanitaire soit fournie en temps utile* » et à « *soutenir d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes* », le Conseil de l'UE a estimé qu'il convenait d'introduire une exemption humanitaire aux mesures de gel des avoirs et restrictions concernant la mise à disposition des fonds et ressources économiques aux personnes et entités désignées dans presque un tiers de ses régimes de sanctions autonomes : ceux relatifs à la Guinée, à la Tunisie, au Zimbabwe, à la Bosnie-Herzégovine, au Myanmar/à la Birmanie, au Burundi, au Venezuela, au Nicaragua, au Liban ainsi que dans le régime thématique portant sur les cyberattaques.

37. La CNCDH salue cette avancée qui constitue une étape décisive vers la généralisation d'exemptions humanitaires et un changement de paradigme pour les régimes de sanctions autonomes de l'Union européenne. Elle note avec satisfaction que ces exemptions reposent

sur le modèle de la résolution 2664 (2022), tout en étendant son champ d'application personnel à d'autres organisations opérant en partenariat avec l'UE (dénommé « modèle 2664+ »)<sup>108</sup>. S'ajoutent à ces exemptions des mécanismes de dérogation applicables aux organisations et acteurs participant à des activités humanitaires qui n'entreraient pas dans le champ d'application de ces exemptions<sup>109</sup>. Cette solution repose sur deux précédents : un mois plus tôt, l'Union européenne a créé deux nouveaux régimes de sanctions autonomes relatifs au Soudan et au Niger, intégrant une telle exemption<sup>110</sup>.

38. De manière significative, l'Union européenne a franchi une étape supplémentaire en février 2024 en introduisant une exemption humanitaire similaire dans le régime de sanctions relatif à la lutte contre le terrorisme fondé sur la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité, bien qu'elle soit limitée à une durée initiale de 12 mois<sup>111</sup>. Cela constitue un signal clair des États membres de l'Union en faveur d'exemptions humanitaires pour les sanctions financières (gel des avoirs et interdiction de mise à disposition de fonds et ressources économiques) imposées pour lutter contre le terrorisme. La CNCDH encourage la France à mobiliser cette décision pour contribuer à confirmer que l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) s'applique, de la même manière, également aux sanctions financières adoptées par les États ou les organisations régionales en matière de lutte contre le terrorisme sur le fondement de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>112</sup>.

39. Dans la foulée, une exemption humanitaire a également été introduite dans le régime de sanctions de l'UE en matière de droits de l'Homme<sup>113</sup>. Elle renforce ainsi non seulement la cohérence entre les différents régimes de sanctions, mais aussi entre l'objectif même de ce régime de sanctions adopté contre des personnes responsables de graves violations des droits de l'Homme et les conséquences humanitaires négatives qui pourraient en résulter, en l'absence d'exemption, pour les droits et besoins essentiels des populations civiles<sup>114</sup>. L'exemption humanitaire repose sur le « modèle 2664+ ». Les négociations politiques ont toutefois conduit à exclure du champ d'application de l'exemption de certaines personnes physiques ou morales (identifiées par un astérisque dans l'annexe). Le Conseil estime

---

en effet que « *dans les cas où il a été établi qu'un contrôle par les autorités nationales compétentes est nécessaire en raison d'un risque plus élevé que les fonds ou ressources économiques fournis soient détournés à des fins autres que l'aide humanitaire* », un mécanisme de dérogation doit s'appliquer en lieu et place de l'exemption<sup>115</sup>. Ont ainsi été exclues la majorité des personnes (physiques ou morales) ou entités ciblées sur cette liste de sanctions, toutes russes ou liées à des personnes morales ou entités russes, tel que le groupe Wagner. Alors même que l'introduction d'une exemption est à saluer, et que la solution reflète un compromis politique, il est regrettable que cette exemption ne soit que partielle, ce qui ne facilite pas la lisibilité du régime ni ne contribue à la cohérence des objectifs poursuivis.

40. Ces différentes évolutions constituent des avancées certaines en ce qu'elles généralisent et normalisent les exemptions humanitaires pour les régimes de sanctions de l'Union européenne, ne pouvant que profiter aux personnes dans le besoin et à celles qui travaillent à leur service. La CNCDH se réjouit de ces progrès qui illustrent le potentiel du changement de paradigme introduit par la résolution 2664 (2022) en faveur de la préservation de l'espace humanitaire fondé sur le respect du droit international pour protéger et garantir la fourniture de l'aide aux populations. Elle constate toutefois que la généralisation de l'exemption humanitaire au sein des régimes de sanctions autonomes de l'UE n'est encore que partielle et que subsistent des disparités importantes.

41. Certains régimes de sanctions autonomes ne comportent toujours aucune exemption humanitaire. Tel est le cas des mesures restrictives portant sur la situation en Biélorussie et son implication dans l'agression russe contre l'Ukraine<sup>116</sup>, de celles relatives à la situation en Iran<sup>117</sup> ou de celles visant à lutter contre la prolifération et l'utilisation d'armes chimiques<sup>118</sup>, alors qu'elles comportent des mesures de gel des avoirs et ressources économiques et d'interdiction de leur mise à disposition au profit des personnes ciblées.

42. Lorsque des exemptions humanitaires sont incluses, leur étendue peut tout d'abord varier. Le champ d'application (personnel), s'agissant des acteurs pouvant bénéficier de l'exemption humanitaire, est par

exemple soit calqué sur celui de la résolution 2664 (2022) ou étendu à d'autres organisations liées à l'Union européenne (dénommé « modèle 2664+ »), soit limité à un nombre plus restreint d'organisations. C'est le cas des exemptions humanitaires des régimes relatifs à la République de Moldavie, aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine ou au « soutien militaire de l'Iran à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine » qui ne couvrent qu'une partie restreinte d'acteurs, à savoir uniquement les « organisations et agences évaluées par l'Union sur la base des piliers et avec lesquelles l'Union a signé une convention-cadre de partenariat financier sur la base de laquelle [elles] agissent en tant que partenaires humanitaires de l'Union »<sup>119</sup>. Elles excluent ainsi une partie des ONG couvertes par la résolution 2664 (2022).

43. De même, le champ d'application matériel de l'exemption reprend parfois la même terminologie que la résolution 2664 (2022) – à savoir la mise à disposition de fonds ou de ressources économiques « nécessaires pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire en temps voulu ou à l'appui d'autres activités qui visent à répondre aux besoins essentiels des personnes » – ou se limite uniquement à la fourniture de fonds ou de ressources économiques « nécessaire à des fins exclusivement humanitaires »<sup>120</sup>. De plus, certains régimes n'incluent qu'une exemption pour l'interdiction de la mise à disposition des fonds et ressources économiques – seule une dérogation, requérant une autorisation (particulière ou générale) des autorités compétentes des États membres, étant prévue pour les mesures de gels des fonds et des ressources économiques<sup>121</sup>.

44. La CNCDH constate en outre des différences quant au champ d'application temporel des exemptions humanitaires, dont la durée est tantôt pérenne ou alignée sur celle des mesures restrictives concernées<sup>122</sup>, tantôt plus limitée, comme pour le régime relatif à la Syrie (six mois, récemment étendue à douze mois) ou celui en matière de lutte contre le terrorisme (douze mois)<sup>123</sup>. Or, le caractère temporaire et la courte durée (voire dérisoire) de certaines exemptions humanitaires placent les acteurs humanitaires, leurs partenaires et les opérateurs économiques dans une position très précaire, peu conforme à l'esprit de la résolution 2664 (2022)<sup>124</sup>. La « foire aux questions » (FAQ) publiée

---

par la Commission européenne sur l'exemption humanitaire en Syrie<sup>125</sup>, si elle donne des indications utiles aux acteurs humanitaires<sup>126</sup>, illustre toutes les difficultés qu'entraînent une durée restreinte, ces derniers devant vérifier que l'exemption humanitaire sur laquelle ils peuvent s'appuyer n'a pas expiré et étant encouragés à aligner la durée des contrats qu'ils concluent sur celle de l'exemption, ce qui incompatible avec des opérations humanitaires d'urgence.

45. La CNCDH appelle ainsi l'Union européenne et ses États membres à franchir une étape supplémentaire afin que l'exemption humanitaire devienne un réflexe systématique et standardisé pour l'ensemble des régimes de mesures restrictives de l'Union européenne. À cette fin, elle recommande à la France de soutenir la généralisation, par le biais d'une décision et d'un règlement transversal, d'exemptions humanitaires larges et pérennes pour toutes les mesures existantes de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition des fonds et ressources économiques (**recommandation n°10**). D'autres types de mesures restrictives pouvant avoir des conséquences négatives sur l'action et le personnel humanitaires, la CNCDH recommande également à la France de soutenir l'extension de l'exemption humanitaire à l'ensemble des mesures restrictives imposées par l'Union européenne (**recommandation n°11**). De telles exemptions devraient aussi être intégrées dans tous les futurs régimes de mesures restrictives de l'UE. La CNCDH encourage en outre la France à user de son influence pour inciter ses partenaires européens à appuyer une telle généralisation renforcée d'exemptions larges et pérennes (**recommandation n°12**).

46. Le renforcement du cadre commun européen relatif aux exemptions humanitaires pour les régimes de mesures restrictives<sup>127</sup> faciliterait les activités des acteurs humanitaires sur le terrain, les collectes de fonds auprès des bailleurs, protégerait davantage les populations dans le besoin et le personnel humanitaire et garantirait un meilleur respect du droit international humanitaire. La mise en œuvre des mesures restrictives relève toutefois de la compétence des États membres, avec le soutien de la Commission européenne<sup>128</sup>. Il est donc essentiel que ceux-ci appliquent et promeuvent les exemptions humanitaires au sein de leurs juridictions et que les lignes directrices de l'Union européenne relatives aux sanctions<sup>129</sup> en cours de révision

prennent pleinement en compte les progrès réalisés en la matière depuis la résolution 2664 (2022). La CNCDH recommande à la France de contribuer à ce que ces lignes directrices soient conformes au droit international humanitaire et intègrent les avancées récentes relatives aux exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions. Ces avancées en matière d'exemptions humanitaires devraient également être intégrées dans l'actualisation de la note d'orientation de la Commission européenne relative à la fourniture d'une aide humanitaire conformément aux mesures restrictives de l'UE<sup>130</sup>, en promouvant une interprétation protectrice de l'ensemble des activités couvertes par la résolution 2664 (2022) (**recommandation n°13**).

### **2.3. L'introduction bienvenue d'une clause humanitaire dans le cadre de la répression des violations des mesures restrictives de l'Union européenne**

47. Les États membres sont responsables de la mise en œuvre des mesures restrictives de l'Union européenne, mais aussi de la détection et de la poursuite de leurs violations, pour lesquelles ils doivent prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. C'est en effet aux autorités compétentes des États membres qu'il appartient d'apprécier s'il y a eu violation des décisions et règlements du Conseil adoptés en la matière et de prendre les mesures appropriées. Or, des divergences importantes sont constatées à cet égard. Considérant que celles-ci affaiblissent l'application et nuisent à la crédibilité des objectifs poursuivis par les mesures restrictives qu'elle impose, l'Union européenne vient d'adopter une directive visant à harmoniser les définitions pénales et les sanctions encourues en cas de violations de ses mesures restrictives, mais aussi à limiter leur contournement et à s'assurer que les individus ou personnes morales qui en sont responsables répondent de leurs actes<sup>131</sup>. Les divergences dans la mise en œuvre de ces mesures restrictives exposent également les acteurs humanitaires, leurs partenaires et les opérateurs économiques à un risque important de poursuites indues si les exemptions humanitaires précédemment mentionnées ne sont pas appliquées ou si des mesures

---

restrictives qui ne comportent toujours pas de telles exemptions sont violées. Il est ainsi particulièrement bienvenu que cette directive (UE) 2024/1226 précise expressément qu' « [a]ucune des dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 [relatifs aux infractions pénales en cas de violation des mesures restrictives de l'Union] ne peut être interprétée comme érigeant en infraction pénale l'aide humanitaire apportée aux personnes dans le besoin ou les activités répondant aux besoins humains fondamentaux déployées conformément aux principes d'impartialité, d'humanité, de neutralité et d'indépendance et, le cas échéant, au droit international humanitaire »<sup>132</sup>.

48. La CNCDH accueille avec satisfaction l'insertion d'une telle clause humanitaire pour la répression de la violation des mesures restrictives de l'Union européenne, qui permet de s'assurer – sous réserve de la transposition par les États membres – que les acteurs humanitaires soient exclus du risque de pénalisation en vertu de cette directive<sup>133</sup>. L'insertion de cette clause, au sein même du dispositif de la directive – et non uniquement de son préambule<sup>134</sup>, contestée durant les négociations, illustre la volonté de l'Union européenne de protéger l'action humanitaire fondée sur les principes des conséquences négatives des sanctions, ainsi que de garantir leur conformité au droit international, en particulier au droit international humanitaire. Bien que l'absence de référence expresse à la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité soit regrettable, cette clause s'en inspire et participe à la cohérence avec les exemptions humanitaires prévues dans plusieurs régimes de mesures restrictives de l'UE<sup>135</sup> ainsi qu'à leur généralisation<sup>136</sup>.

49. Les États membres ont jusqu'au 20 mai 2025 pour la transposer en droit interne et adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour s'y conformer. La CNCDH recommande à la France de saisir l'opportunité de la transposition de la directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union pour intégrer une exemption humanitaire dans les dispositions nationales pertinentes et inciter les autres États membres à faire de même (**recommandation n°14**). Elle renvoie en outre aux autres recommandations qu'elle formule à ce

propos dans la partie 3 du présent avis. Plus largement, la France a une responsabilité particulière, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité et compte tenu de son poids au sein de l'Union européenne, de se porter garante de ces avancées en matières d'exemptions humanitaires tant au sein du Conseil de sécurité qu'au sein de l'UE, ainsi qu'en faisant preuve d'exemplarité en adoptant les mesures nécessaires au niveau national.

---

## **3. Adopter les mesures nationales pertinentes pour la réalisation de l'ambition portée par la résolution 2664 (2022)**

---

50. La France est tenue, comme les autres États membres de l'ONU, d'analyser et, le cas échéant, d'adapter son droit national et autres mesures pertinentes ayant trait aux gels des avoirs imposés par le Conseil de sécurité afin d'assurer leur conformité à l'exemption humanitaire fixée par la résolution 2664 (2022). Elle est également tenue d'appliquer le droit de l'Union européenne et les exemptions humanitaires fixées pour certains de ses régimes de mesures restrictives, y compris dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2024/1226 relative à la pénalisation de la violation de ces mesures. Cette analyse offre l'opportunité, plus largement, d'adopter les mesures nationales nécessaires pour réaliser l'ambition portée par ladite résolution de préserver l'espace humanitaire en contribuant à sauvegarder et promouvoir la continuité des activités humanitaires dans des zones dans lesquelles opèrent des personnes ou entités visées par des mesures de sanctions, y compris pour des motifs liés à la lutte contre le terrorisme. La concrétisation de cette ambition, conformément aux engagements internationaux de la France, requiert tant des modifications législatives (3.1), que de renforcer les mesures de socialisation et d'accompagnement de la mise en œuvre des exemptions humanitaires et de retranscrire ces dernières dans l'ensemble des documents (lignes directrices, guides...) et contrats de financement pertinents (3.2).

### **3.1. La nécessaire intégration des exemptions humanitaires dans la législation nationale**

51. La CNCDH a déjà eu l'occasion, dans le cadre de précédents avis, de formuler des recommandations visant à modifier le code

monétaire et financier ainsi que le code pénal pour s'assurer du respect du droit international humanitaire et de la préservation de l'action humanitaire fondée sur les principes<sup>137</sup>. De telles modifications lui paraissent d'autant plus nécessaires compte tenu des avancées relatives aux exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions depuis l'adoption de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité et des objectifs ainsi poursuivis. Ces évolutions législatives devraient viser à clarifier la prise en compte de ces exemptions dans le contexte national, à conférer une meilleure lisibilité quant aux attentes relatives aux comportements des opérateurs, ainsi qu'à s'assurer de la cohérence des dispositions nationales pertinentes pour garantir l'effectivité, au niveau national, des exemptions humanitaires imposées aux niveau onusien et européen. Deux séries de dispositions sont ici particulièrement concernées, relatives, d'une part, aux violations des sanctions et, d'autre part, aux infractions pénales liées à la lutte contre le terrorisme, régies respectivement par le code monétaire et financier et par le code pénal.

### **3.1.1. Sur les violations des sanctions**

52. L'exemption humanitaire fixée par la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité et celles découlant des décisions et règlements du Conseil de l'Union européenne portent sur les mesures de gel des avoirs et/ou d'interdiction de mise à disposition de fonds ou de ressources économiques. En France, ces mesures sont régies en particulier par le code monétaire et financier (chapitre II du titre VI du livre V). Leur violation peut faire l'objet de sanctions disciplinaires ou pénales. L'objectif des exemptions humanitaires est de permettre aux acteurs susceptibles de s'en prévaloir de ne pas faire l'objet de telles sanctions. Ces exemptions humanitaires sont prévues par des résolutions adoptées dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ou d'actes pris en application de l'article 29 du TUE ou de l'article 275 TFUE, sur le fondement desquels le ou la ministre en charge de l'économie peut décider du gel des fonds et des ressources économiques conformément au code monétaire et financier<sup>138</sup>. Si une modification de ce code n'est ainsi en soi pas requise sur ce point<sup>139</sup>, les exemptions humanitaires étant implicitement incluses<sup>140</sup>, une inclusion expresse participerait à une meilleure compréhension de leurs implications pour les acteurs

---

concernés (étatiques, organismes financiers et privés, organisations humanitaires), en envoyant un signal clair qu'aucune poursuite n'est encourue par les personnes ou organismes qui se conforment aux conditions fixées par lesdites exemptions. Cela participerait notamment à la lutte contre les pratiques de sur-conformité des opérateurs économiques. La CNCDH recommande par conséquent au législateur de modifier le chapitre II du titre VI du livre V du code monétaire et financier pour y insérer un nouvel article L. 562-1-1 faisant expressément référence aux exemptions humanitaires, qui pourrait être libellé de la façon suivante : « *Les dispositions du présent chapitre s'appliquent sans préjudice des exemptions humanitaires applicables ayant pour objet de garantir l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire et l'appui à d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes menées conformément aux principes humanitaires et, le cas échéant, au droit international humanitaire* » (**recommandation n°15**). Une telle disposition pourrait être introduite par exemple à l'occasion de la transposition de la directive (UE) 2024/1226 sus-mentionnée relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union<sup>141</sup>. Elle participerait à la protection des personnes (physiques et morales) agissant conformément aux exemptions humanitaires, notamment des établissements bancaires et financiers, y compris l'AFD, d'un risque de poursuites pour violation de ces mesures restrictives qui peuvent entraîner, en France, les sanctions pénales prévues par le code monétaire et financier, le code des douanes et le code pénal<sup>142</sup>.

53. L'application de plusieurs dispositions du chapitre II du titre VI du livre V du code monétaire et financier gagnerait en outre en clarté par l'introduction d'un tel nouvel article. Tel est en particulier le cas des articles L. 562-4 à L. 562-6 relatifs à l'obligation d'appliquer les mesures de gel, à l'interdiction de mise à disposition des fonds ou ressources économiques, ainsi qu'à l'interdiction de contournement de ces mesures. Accompagné de lignes directrices claires en ce sens<sup>143</sup>, ce nouvel article permettrait de signifier plus clairement aux personnes assujetties à ces obligations<sup>144</sup>, ainsi qu'aux organes en charge de leur supervision, que les transactions nécessaires à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire et à l'appui à d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes ne constituent pas

une violation de ces dispositions (sous réserve qu'elles soient réalisées conformément aux conditions fixées par les exemptions humanitaires). La CNCDH recommande que les articles L. 562-4, L. 562-5 et L. 562-6<sup>145</sup> du code monétaire et financier soient modifiés pour indiquer que ces dispositions s'appliquent sous réserve des exemptions humanitaires applicables, visées par le nouvel article L. 562-1-1 (**recommandation n°16**).

54. L'article L. 562-4-1 relatif aux obligations pour les personnes assujetties de mettre en place une organisation et des procédures internes pour la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition devrait quant à lui préciser, à la fin du premier alinéa, qu'elles veillent à l'application des exemptions humanitaires pertinentes (**recommandation n°17**). Cette précision aurait le mérite de clarifier l'attitude attendue des opérateurs en retranscrivant dans la loi les évolutions et obligations découlant de la résolution 2664 (2022). Cette dernière vise en effet tant les acteurs humanitaires que les opérateurs économiques avec lesquels ils collaborent pour mener leurs activités.

55. L'insertion d'une référence aux exemptions humanitaires dans un article L. 562-1-1, c'est-à-dire au début du chapitre II sus-mentionné, permettrait de viser aussi les mesures de gel des fonds et ressources économiques décidées par le ou la ministre en charge de l'économie conjointement avec celui ou celle de l'intérieur pour lutter contre le terrorisme sur le fondement de l'article L. 562-2<sup>146</sup>. Ce serait cohérent avec l'interprétation selon laquelle l'exemption humanitaire prescrite par la résolution 2664 (2022) s'applique à toutes les mesures de gel des avoirs imposées par le Conseil de sécurité, y compris celles visant à lutter contre le terrorisme conformément à la résolution 1373 (2001) et aux autres résolutions pertinentes<sup>147</sup>.

56. Par souci de cohérence et pour favoriser la mise en œuvre effective des exemptions humanitaires imposées au niveau onusien et européen, en particulier par la résolution 2664 (2022), la CNCDH recommande également au législateur d'introduire une référence expresse aux exemptions humanitaires au début du chapitre Ier du titre VI du livre V du code monétaire et financier portant sur les obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et

---

le financement du terrorisme (LBC/FT). Une telle disposition pourrait par exemple faire l'objet d'un nouvel article L. 561-1-1 en tête de la section 2 portant sur les personnes assujetties aux obligations LBC/FT et être formulée de la même manière que celle précédemment proposée : « Les dispositions du présent chapitre s'appliquent sans préjudice des exemptions humanitaires applicables ayant pour objectif de garantir l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire et l'appui à d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes menées conformément aux principes humanitaires et, le cas échéant, au droit international humanitaire » (**recommandation n°18**).

57. S'il est en effet nécessaire d'imposer des mesures pour endiguer le financement du terrorisme et lutter contre le blanchiment d'argent, cela peut faire obstacle à la conduite d'activités humanitaires conformes au droit international humanitaire et aux principes humanitaires et ainsi entraver l'effectivité des exemptions humanitaires. Par exemple, les mesures de vigilance complémentaires imposées par l'article L. 561-10 du code monétaire et financier pour les opérations en lien avec les pays désignés par le GAFI ou l'UE comme étant exposés à un « haut risque » en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme (BC/FT) peuvent favoriser, de la part des banques ou institutions financières, des pratiques de désengagement (dérisqueage) pour éviter le risque de sanctions pénales. Elles peuvent ainsi rendre plus difficile la mise de fonds à disposition des organisations humanitaires, pourtant autorisée par les exemptions, alors que les besoins humanitaires dans les pays à haut risque BC/FT sont considérables, comme par exemple au Myanmar/en Birmanie ou en Syrie. La CNCDH recommande ainsi que l'article L. 561-10 précité soit modifié pour préciser qu'il s'applique « sous réserve de l'article L. 561-1-1 »<sup>148</sup> relatif aux exemptions humanitaires qu'elle recommande de créer (**recommandation n°19**).

58. La CNCDH note qu'inversement des mesures de vigilance simplifiées sont prévues par l'article L. 561-9 du code monétaire et financier en cas de faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, notamment pour certains types de clients, tels que les établissements régulés au sein de l'espace économique européen ou les sociétés cotées<sup>149</sup>. Elle invite le législateur à réfléchir à

l'éventualité d'ajouter les organisations humanitaires impartiales à la liste des clients présentant un faible risque au sens de cette disposition (**recommandation n°20**)<sup>150</sup>.

59. Ces différentes modifications du code monétaire et financier, assorties des mesures d'accompagnement nécessaires, pourraient contribuer de manière décisive à l'effectivité des exemptions humanitaires découlant de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité<sup>151</sup> et des règlements européens portant mesures restrictives et, ainsi, à la préservation de l'espace humanitaire.

### **3.1.2. Sur les infractions liées à la lutte contre le terrorisme**

60. Par ailleurs, l'adaptation du code pénal est également primordiale pour assurer la cohérence des dispositions nationales pertinentes et éviter de conduire à la situation paradoxale que des actions considérées comme licites au regard des exemptions humanitaires prévues par les régimes de sanctions, puissent être pénalement sanctionnées au titre des dispositions portant sur les infractions terroristes. Le code pénal devrait être modifié pour introduire une exemption humanitaire, reposant sur la lettre et l'esprit de la résolution 2664 (2022)<sup>152</sup>, en matière d'infractions terroristes définies aux articles 421-1 à 422-7 du code pénal (titre II du livre IV).

61. L'évolution du code pénal est tant nécessaire pour ne pas annihiler la portée de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité que possible. Les infractions de droit commun listées par le code pénal constituent des actes de terrorisme « *lorsqu'elles sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur* »<sup>153</sup>. Si cet élément moral permet en principe d'exclure les activités humanitaires et autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes menées conformément aux principes humanitaires et au droit international humanitaire, cela ne résulte pas expressément de la loi et reste soumis à l'appréciation des autorités de poursuite et de jugement. La circulaire diffusée en 2021 par le ministère de la Justice attire l'attention des procureurs sur les

---

spécificités des missions des organisations humanitaires et de leur personnel et donne des exemples d'activités qui devraient être exclues du risque de qualification pénale, comme le seul fait d'apporter un secours médical<sup>154</sup>, le « *soutien humanitaire impartial aux populations civiles situées dans les zones dans lesquelles opèrent des groupes terroristes* » ou encore le dialogue avec des organisations terroristes, « *dès lors qu'il ne traduit pas une entente destinée à favoriser un dessein terroriste* »<sup>155</sup>. Toutefois, certains exemples donnés interrogent<sup>156</sup> et, du point de vue normatif, une circulaire n'apporte pas la même sécurité juridique qu'une disposition législative.

62. De plus, l'infraction de financement d'une entreprise terroriste, prévue par l'article 421-2-2 du code pénal, ne comporte pas la même condition relative à l'intention (élément moral) que celle précédemment évoquée. En effet, il n'est pas requis de l'auteur du financement une intention terroriste, ni que survienne un acte terroriste en particulier, mais uniquement que le bénéficiaire des fonds ait pour projet une infraction terroriste<sup>157</sup>. Les organisations et le personnel humanitaires restent ainsi exposés à un risque de poursuites sur ce fondement en cas de fourniture de sommes d'argent ou de ressources économiques à des personnes ou entités terroristes<sup>158</sup> (auxquelles elles peuvent être contraintes de procéder pour mener leurs opérations)<sup>159</sup>. Si la circulaire précitée exprime la volonté de ne pas retenir de qualification pénale pour la remise de fonds par une organisation humanitaire, elle n'est pas dépourvue d'ambiguïté<sup>160</sup> et seule une modification du code pénal serait à même de les protéger de telles poursuites.

63. Un des obstacles invoqués lors des auditions menées par la CNCDH est qu'il ne peut être exclu qu'au sein d'organisations humanitaires « licites », des personnes individuelles utilisent leurs fonctions ou des fonds pour commettre des infractions terroristes. Pourtant, l'introduction, au sein du code pénal, d'une exemption humanitaire ayant pour objet de conférer une immunité pénale empêchant la mise en jeu de la responsabilité pénale – et faisant ainsi obstacle à l'action publique – pour le personnel et les organisations humanitaires impartiales, ne constitue aucunement un blanc-seing. L'immunité ne serait pas absolue et pourrait être écartée si les conditions encadrant l'exemption humanitaire au sens de la résolution 2664 (2022) (relatives

aux conduites autorisées et aux acteurs humanitaires et activités visés) ne sont pas respectées et que les faits sont susceptibles de recevoir une qualification pénale au titre des articles 421-1 et suivants. Elle n'empêcherait pas le parquet national antiterroriste, s'il considère que l'immunité doit être écartée, de poursuivre des personnes physiques ou morales pour ces motifs et les juges de conclure à l'engagement de la responsabilité pénale. Au contraire, cette exemption humanitaire est un élément clé pour garantir le respect du droit international humanitaire et la conduite effective d'activités humanitaires fondées sur les principes, de même qu'elle est nécessaire pour garantir la cohérence avec la résolution 2664 (2022) et sa mise en œuvre effective. L'introduction d'une telle exemption au sein du code pénal par le législateur enverrait un signal fort en faveur de la protection des acteurs humanitaires, au profit des personnes dans le besoin. Elle s'inscrirait en cohérence avec la résolution 2462 (2019) du Conseil de sécurité qui exige des États de faire en sorte que les mesures visant à lutter contre le terrorisme soient conformes aux obligations que leur impose le droit international<sup>161</sup>, ainsi qu'avec la directive (UE) 2017/541<sup>162</sup> selon laquelle « [l]es activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales (...) ne relèvent pas du champ d'application de la présente directive [qui établit des règles minimales dans le domaine des infractions terroristes] »<sup>163</sup>. La France rejoindrait ainsi le groupe d'États ayant déjà introduit une exemption humanitaire dans leurs législations pénales, tels que l'Australie<sup>164</sup>, le Royaume-Uni<sup>165</sup>, la Suisse<sup>166</sup>, le Tchad<sup>167</sup>, l'Éthiopie<sup>168</sup>, les Philippines<sup>169</sup>, la Nouvelle-Zélande<sup>170</sup> ou le Canada<sup>171</sup>, illustrant que de plus en plus d'États reconnaissent que ces exemptions n'entravent pas leur capacité à lutter contre le terrorisme. De plus, elle pourrait exercer une influence sur les autres États tiers encore réticents à s'en doter.

64. En conséquence, la CNCDH recommande à nouveau au Gouvernement de faire évoluer sa position et au législateur d'introduire une exemption humanitaire au sein du titre II du livre IV du code pénal relatif aux infractions terroristes<sup>172</sup>. Elle rappelle qu'une disposition poursuivant un tel objectif était incluse dans la proposition de loi n°4354 relative à la préservation de l'espace humanitaire<sup>173</sup> (nouvel article 422-8). La CNCDH considère que cette disposition pourrait être formulée de la manière suivante : « Article 422-8. Les organisations humanitaires

---

impartiales et leurs personnels ne peuvent être poursuivis en qualité d'auteur ou de complice des crimes et délits prévus au présent titre, en raison du seul exercice de leurs activités humanitaires et d'autres activités répondant aux besoins essentiels des personnes » (**recommandation n°21**)<sup>174</sup>.

65. En outre, la CNCDH recommande à la France d'inciter les États qui ne l'ont pas déjà fait à retranscrire l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité pour les mesures de gel des avoirs dans leurs droits nationaux respectifs et à intégrer des exemptions humanitaires dans leurs législations relatives aux infractions terroristes (**recommandation n°22**).

### **3.2. L'indispensable renforcement des mesures d'accompagnement de la mise en œuvre des exemptions humanitaires**

66. Pour que l'exemption humanitaire puisse produire pleinement ses effets, encore faut-il qu'elle soit connue et bien comprise par les acteurs amenés à l'appliquer, qu'il s'agisse des acteurs humanitaires, des entreprises du secteur privé ou des autorités publiques. En complément des modifications législatives précédemment mentionnées, des mesures d'accompagnement (guides, lignes directrices, actions de sensibilisation ou de formation, etc.) visant à informer de l'existence de l'exemption humanitaire et de ses implications sont essentielles pour sa mise en œuvre effective et pour faire évoluer les pratiques.

67. De nombreux outils et informations sont élaborés et rendus disponibles afin d'informer les personnes tenues de respecter les sanctions<sup>175</sup>, notamment les mesures de gels des avoirs et d'interdiction de mise à disposition, mais aussi de se conformer aux normes relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT)<sup>176</sup>, de leurs droits et obligations. Ceux-ci ne prennent toutefois pas suffisamment en compte les développements normatifs récents relatifs aux exemptions humanitaires et leurs implications pratiques et juridiques. Tel est par exemple le cas du guide qui porte spécifiquement sur les « *dérogations relatives à l'aide humanitaire* »<sup>177</sup>.

En dépit de son intitulé, le guide fait clairement la différence entre les dérogations, qui requièrent une autorisation préalable, et les exemptions qui écartent d'emblée l'application de certaines sanctions. Il s'appuie toutefois sur des exemples dépassés, ne mentionnant que l'exemption humanitaire onusienne relative à la Somalie ou celle fixée par l'UE à propos du carburant en Syrie. Il n'est donc actuellement pas en mesure d'aider à la bonne compréhension des exemptions humanitaires octroyées aux niveaux onusien et européen, alors qu'un tel outil serait particulièrement utile face à l'ensemble hétérogène qu'elles constituent (pour lutter contre les pratiques de sur-conformité et/ou de dérisquage). La CNCDH recommande d'actualiser sans attendre ce guide, y compris en modifiant son intitulé, et de régulièrement le mettre à jour. Il en va de même du « *Vade-mecum sanctions et financement du terrorisme* » adopté par la Direction générale du Trésor, en lien avec le ministère de l'Intérieur, portant « *sur les opérations humanitaires en zones sensibles* », en référence aux pays sous sanctions internationales ou aux zones d'activité de groupements terroristes<sup>178</sup>. Ce *vade mecum* devrait aussi être actualisé afin d'y intégrer les exemptions humanitaires et de fournir des clés de compréhension utiles sur ce qu'elles impliquent, tant pour les acteurs humanitaires que pour les prestataires de services financiers (**recommandation n°23**)<sup>179</sup>.

68. Il ressort des auditions menées par la CNCDH que si la résolution 2664 (2022) et les autres exemptions humanitaires permettent, déjà, de faciliter l'action humanitaire pour répondre aux besoins essentiels des personnes vivant dans des pays sous sanctions, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour contribuer à leur socialisation, de façon à ce qu'elles soient pleinement intégrées dans les procédures et pratiques pertinentes<sup>180</sup>.

69. Au sein des organisations humanitaires, une connaissance approfondie du droit international, des régimes de sanctions et mesures de lutte contre le terrorisme ainsi que des exemptions humanitaires par les équipes de gestion des projets et celles en charge des procédures et contrôle de gestion des risques (en lien avec les financements) est essentielle pour que ces organisations puissent effectivement se fonder sur ces exemptions, afin d'améliorer leur capacité à opérer dans les pays où sont basées des entités et personnes visées par des sanctions<sup>181</sup>. Cette

---

connaissance est aussi nécessaire pour mettre en place ou renforcer les processus de gestion des risques et de diligence raisonnable visant notamment à réduire au maximum les avantages interdits par les sanctions, conformément au paragraphe 3 de la résolution 2664 (2022), et communiquer de manière utile à ce propos, notamment auprès des bailleurs de fonds. Des mesures d'accompagnement de l'État, notamment du Centre de crise et de soutien (CDCS) ou de la Direction générale du Trésor, sont essentielles, d'autant que les capacités des organisations humanitaires entrant dans le champ des exemptions humanitaires varient grandement en particulier en fonction de leur taille et de leurs ressources. Le guide pratique publié en janvier 2024 pour faciliter l'accès aux services financiers des organismes à but non lucratif (OBNL) partenaires du CDCS est par exemple une bonne pratique à cet égard<sup>182</sup>, bien qu'il repose sur les lacunes du cadre législatif précédemment soulignées.

70. Les exemptions humanitaires sont encore trop peu connues des opérateurs privés, notamment au sein du secteur industriel et commercial, dont beaucoup ne sont pas suffisamment informés du fait qu'elles couvrent non seulement les transactions financières et la fourniture de biens et de services des organisations humanitaires, mais aussi celles des opérateurs économiques avec lesquelles elles collaborent. Lorsqu'ils le sont, comme c'est davantage le cas des prestataires de services financiers (tels que les banques), ces derniers indiquent qu'en l'absence d'évolution du cadre juridique national applicable et des obligations auxquelles ils sont soumis sur ce fondement, les exemptions humanitaires imposées aux niveaux onusien et européen sont jugées insuffisamment rassurantes pour faire évoluer leurs pratiques et modes opératoires. Il leur incombe toutefois de prendre connaissance des exemptions humanitaires dont les mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition imposées en particulier par les règlements européens portant mesures restrictives peuvent être assorties<sup>183</sup>. Mais les exemptions ne dispensent en rien les entités assujetties au code monétaire et financier de respecter les obligations de vigilance qu'il impose à l'égard de la clientèle<sup>184</sup>, ainsi que les obligations de déclaration et d'information aux autorités compétentes<sup>185</sup>, nécessaires pour s'assurer que les transactions financières ne sont pas réalisées en violation des mesures de sanctions

ou utilisées pour blanchir des capitaux ou financer le terrorisme. L'intégration des exemptions humanitaires au sein du code monétaire et financier est ainsi indispensable pour clarifier les comportements attendus des entreprises assujetties et devrait être accompagnée de l'adaptation des dispositions réglementaires pertinentes<sup>186</sup>.

71. Les exemptions humanitaires doivent aussi être intégrées dans le cadre d'analyse et les orientations fixées par les autorités nationales de contrôle et de supervision, en charge de guider et, le cas échéant, de sanctionner les entreprises assujetties. Ces autorités ont une responsabilité particulière pour participer à leur diffusion, concrétisation et pour pleinement les intégrer dans ce qu'elles requièrent des entreprises assujetties en matière de conformité aux obligations requises pour la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs et des normes LBC/FT. La CNCDH recommande notamment à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), organe de supervision des banques (et du secteur de l'assurance), d'actualiser l'ensemble des lignes directrices pertinentes, y compris celles adoptées conjointement avec d'autres autorités, telles que la Direction générale du Trésor (**recommandation n°24**). Les lignes directrices conjointes de la Direction générale du Trésor et de l'APCR sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs, mises à jour en 2021, ne mentionnent par exemple aucunement les exemptions humanitaires applicables à cette date et qui ont, depuis, largement évolué<sup>187</sup>. De même, les « *lignes directrices de l'ACPR relatives à l'identification, la vérification de l'identité et la connaissance de la clientèle* »<sup>188</sup> devraient être actualisées notamment pour favoriser une meilleure compréhension par les banques de l'étendue du type d'organisations humanitaires pouvant bénéficier des exemptions humanitaires sur le fondement de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité ou des règlements européens pertinents. Elles pourraient utilement se fonder sur les orientations de l'Autorité bancaire européenne (EBA) qui, outre une liste plus détaillée de facteurs à prendre en compte pouvant contribuer à la réduction des risques<sup>189</sup>, mentionne expressément les exemptions humanitaires<sup>190</sup>.

72. Cette mise à jour devrait aussi être l'occasion de moduler les exigences en termes d'évaluation des risques (LBC/FT)<sup>191</sup> en fonction

---

des typologies d'organismes à but non lucratif (OBNL), en particulier dans l'hypothèse où les organisations humanitaires impartiales seraient ajoutées à la liste des clients pour lesquelles le code monétaire et financier prévoit des mesures de vigilance simplifiées<sup>192</sup>. Actuellement, une partie importante des organisations humanitaires impartiales opérant dans ou vers des pays tiers doit au contraire faire l'objet des mesures de vigilance complémentaires imposées par le code monétaire et financier pour les pays classés à haut risque BC/FT<sup>193</sup>. L'analyse nationale des risques actualisée en 2023 par le Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) – qui consacre pour la première fois un chapitre spécifique aux OBNL – considère que le niveau de menace de financement du terrorisme est très élevé notamment pour les organisations humanitaires dont les opérations ou flux financiers sont dirigés vers des zones à risque où opèrent des groupes terroristes<sup>194</sup>. Or, comme précédemment souligné, cette classification peut entraver la mise à disposition de fonds aux organisations humanitaires, pourtant autorisée par les exemptions humanitaires. Dans la Stratégie humanitaire de la République française (2023-2027), la France insiste sur la « *politique de maîtrise des risques robuste* » dont doit faire l'objet l'aide humanitaire, parce qu'elle intervient dans des géographies de crise et de conflit. Elle précise toutefois qu'une telle politique « *doit rester souple et ne pas constituer une entrave disproportionnée à la mise en œuvre d'une réponse humanitaire rapide et efficace* »<sup>195</sup>. Selon le COLB, l'approche souple retenue par les autorités françaises, « *basée sur les risques* », poursuit l'objectif d'atténuer les risques que les OBNL identifiés comme à risque élevé de financement du terrorisme puissent être exploités par des entités terroristes « *sans limiter ou décourager les activités légitimes de ces organisations* »<sup>196</sup>. S'il juge que des mesures d'atténuation (actions de sensibilisation, mesures de supervision et de contrôle dans le cadre des projets financés par le CDCS et l'Agence française du développement (AFD), etc.) peuvent réduire ce risque et faire passer l'évaluation des vulnérabilités résiduelles au financement du terrorisme d'élevé à modéré, le COLB le circonscrit uniquement aux associations recevant des subventions publiques<sup>197</sup>. Le fait que les OBNL mènent des activités dans des pays soumis à des sanctions prévoyant des exemptions humanitaires n'est pas mentionné parmi les critères pris en compte dans l'évaluation du niveau de risque. Par ailleurs, la

CNCDH note une contradiction avec l'évaluation supranationale des risques (SNRA) de l'Union européenne qui considère, elle, pour ces mêmes acteurs, que le risque est faible<sup>198</sup>. La CNCDH recommande au COLB de mettre à jour l'analyse nationale des risques à l'aune de la résolution 2664 (2022) en intégrant les exemptions humanitaires, en rappelant qu'elles s'appliquent aussi aux sanctions financières imposées pour lutter contre le terrorisme et en précisant la manière dont ces exemptions doivent être prises en compte dans l'évaluation du niveau de risque (**recommandation n°25**). Ce faisant, le COLB pourrait utilement consulter les organisations humanitaires concernées.

73. Si la CNCDH prend note de l'intention exprimée par la France que sa politique de maîtrise des risques n'entrave pas de manière disproportionnée la capacité des organisations humanitaires d'opérer rapidement et efficacement, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour que cette politique crée effectivement « *un environnement propice à une action humanitaire* [fondée sur les principes] », conformément à la recommandation formulée par le Secrétaire général des Nations Unies<sup>199</sup> et au droit international humanitaire. Ces efforts devraient être déterminés en consultation étroite avec les acteurs concernés. Les dialogues dits « tri-sectoriels » (État, entreprises privées, organisations humanitaires) sont déterminants pour favoriser une relation de confiance et mieux comprendre les contraintes juridiques et opérationnelles rencontrées par chacun des secteurs, mais aussi mieux prendre en compte leurs besoins et leurs attentes respectives.

74. La France a mis en place un canal de communication pour faciliter les échanges avec les banques et les ONG, afin de lutter contre les pratiques de sur-conformité des banques et faciliter l'accès aux services bancaires des organisations humanitaires (communément désigné par l'appellation « dialogue État – banques – ONG »). Plusieurs outils ont été élaborés dans ce cadre, notamment le guide pratique sur l'accès aux services financiers des OBNL de janvier 2024 précédemment mentionné. Le guide fait mention des exemptions humanitaires (adoptées jusqu'à sa publication en janvier 2024) et formule des recommandations à ce propos à l'intention des OBNL, les invitant à étudier si des exemptions (ou dérogations) sont applicables à leurs activités en vertu des régimes

---

de sanctions applicables et à informer les établissements teneurs de leurs comptes des changements liés à l'inclusion de telles exemptions. Il ne contient toutefois pas de recommandations adressées aux banques, hormis la suggestion intéressante de créer un point de contact en leur sein en charge des relations d'affaires avec le secteur humanitaire<sup>200</sup>, qui devrait être facilement identifiable, ni de précisions sur les implications des exemptions quant à leurs obligations. À l'heure actuelle, la documentation dont la CNCDH a connaissance laisse penser que les exemptions humanitaires sont essentiellement appréhendées comme bénéficiant aux organisations humanitaires, alors qu'elles visent aussi les opérateurs économiques, y compris les banques. Les mesures de diffusion et de sensibilisation visant à faciliter l'appropriation de l'importance et des effets des exemptions humanitaires devraient s'adresser à l'ensemble des acteurs concernés, y compris au secteur privé, notamment bancaire, mais aussi industriel et commercial<sup>201</sup>; sans quoi les exemptions auront un impact insuffisant sur les pratiques de sur-conformité et de dérisquage.

75. Les mesures de sensibilisation doivent aussi viser l'ensemble des acteurs étatiques compétents en la matière, en particulier les autorités de contrôle et de supervision et les bailleurs de fonds institutionnels. Des différences sont signalées à cet égard entre les différents bailleurs institutionnels finançant des projets dans des pays soumis à sanctions. Le nouveau dispositif d'encadrement du respect de la réglementation portant sanctions à destination des organisations de la société civile de l'AFD, publié en mars 2024, fait référence aux exemptions humanitaires, mais indique uniquement qu'elles peuvent servir de fondement pour l'«aménagement» de l'obligation de filtrer les populations bénéficiaires finales que ladite réglementation impose dans les cas où le financement octroyé par l'AFD comprend des transferts monétaires ou la mise à disposition de biens ayant une valeur marchande exploitable<sup>202</sup>. La Stratégie humanitaire de la France a pourtant réaffirmé son engagement en faveur de l'absence de criblage des bénéficiaires finaux de l'aide, dans le respect des principes humanitaires. L'absence de criblage ne devrait donc pas être conditionnée au fait de pouvoir se prévaloir d'une exemption humanitaire (ou d'entrer dans une des autres catégories d'aménagement de cette obligation prévue par ce dispositif). Au contraire, les mesures de gel des avoirs et l'interdiction

de mise à disposition de fonds et de ressources économiques ne s'appliquent pas aux hypothèses visées par les exemptions humanitaires. Les modifications du code monétaire et financier suggérées dans le présent avis seraient particulièrement utiles pour rassurer également les bailleurs institutionnels, qui font partie des personnes morales de droit public assujetties. La CNCDH réitère en outre sa recommandation de renoncer effectivement à toute clause de criblage imposant aux organisations humanitaires destinataires d'un financement une sélection des bénéficiaires finaux de leurs actions<sup>203</sup> (**recommandation n°26**). Elle recommande également que des clauses contractuelles reflétant les exemptions humanitaires soient introduites dans les contrats entre les bailleurs de fonds institutionnels et les organisations de la société civile qui précisent explicitement que les mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition de fonds et ressources économiques, y compris en matière de lutte contre le terrorisme, ne s'appliquent pas aux activités humanitaires prévues par les exemptions humanitaires pertinentes (**recommandation n°27**). L'AFD pourrait par ailleurs être associée au format de dialogue État – banques – ONG, comme pourraient l'être les autorités de contrôle et de supervision, telles que l'ACPR et le COLB, pour faciliter les échanges sur le sujet. Ces réunions de dialogue devraient être organisées de manière plus régulière et inclusive, conformément aux engagements de la Stratégie humanitaire, et prévoir des termes de référence renforcés sur la socialisation des exemptions humanitaires.

76. Différents types de mesures complémentaires sont nécessaires pour mieux faire connaître le champ d'application ainsi que les effets juridiques et pratiques des exemptions humanitaires, afin de les concrétiser et de favoriser leur mise en œuvre effective par l'ensemble des acteurs concernés. La France pourrait ici utilement s'inspirer d'autres États, notamment de l'OFAC qui, outre qu'elle a intégré l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité au niveau national par le biais de licences générales (*general licences*), fournit de nombreuses orientations pour faciliter leur appropriation par les personnes assujetties aux sanctions américaines. L'OFAC donne par exemple des indications sur ses attentes en matière de diligence à l'égard des institutions financières qui souhaitent s'engager dans des activités autorisées par ces licences générales<sup>204</sup>. L'approche tri-

---

secteurs et les notes d'orientation développées par les Pays-Bas pour rassurer le secteur privé et préciser clairement qu'il est attendu de lui qu'il se conforme à la résolution 2664 (2022) ont également été citées en tant qu'exemples de bonnes pratiques lors des auditions menées par la CNCDH. La CNCDH recommande à la France d'encourager le dialogue et les échanges de bonnes pratiques avec les autres États, en particulier avec les 27 États membres de l'Union européenne, afin de favoriser une interprétation protectrice de l'action humanitaire et une mise en œuvre cohérente et homogène des exemptions humanitaires (**recommandation n°28**). Des échanges de bonnes pratiques pourraient également être organisés à ce propos avec les magistrats étrangers, en particulier ceux relevant de juridictions ayant intégré l'exemption humanitaire dans leur droit national (pour les mesures de sanctions et/ou dans les législations de lutte contre le terrorisme).

77. L'échéance, en décembre 2024, relative au renouvellement de l'application de l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité au régime de sanctions concernant Al-Qaida et Daech (1267/1989/2253) est une opportunité dont la France doit se saisir pour réaffirmer avec force son engagement en faveur de la préservation de l'espace humanitaire et son soutien en faveur d'exemptions humanitaires pérennes dans toutes les mesures de gel des avoirs imposées par les Nations Unies. La France doit aussi soutenir clairement leur élargissement aux autres types de sanctions ainsi que leur intégration dans l'ensemble des mesures imposées par le Conseil de sécurité pour lutter contre le terrorisme pour s'assurer de l'effectivité du changement de paradigme introduit par la résolution 2664 (2022). Ainsi, elle garantira que la mise en œuvre des sanctions financières est conforme au droit international humanitaire et préserve la continuité des activités humanitaires fondées sur les principes. La France doit également soutenir la généralisation d'exemptions humanitaires larges et pérennes pour l'ensemble des mesures restrictives et de lutte contre le terrorisme imposées par l'Union européenne, afin qu'elles constituent un ensemble cohérent et homogène. Ce faisant, la CNCDH recommande à la France de veiller à ce que soit systématiquement retenue la terminologie « exemption », dont les effets juridiques et opérationnels sont les plus conformes aux objectifs poursuivis, et ce tant en français que dans les autres langues de travail des instances dans lesquelles

elles sont discutées (**recommandation n°29**). La France doit aussi faire preuve de cohérence et d'exemplarité, en pleine concordance avec ses engagements dans le cadre de l'Appel à l'action humanitaire et sa nouvelle Stratégie humanitaire, pour traduire, dans son droit national, les avancées réalisées en matière d'exemptions humanitaires. Elle permettra ainsi leur pleine mise en œuvre par l'ensemble des acteurs concernés, au profit des organisations et personnels humanitaires et, *in fine*, des personnes affectées par des contextes de conflits armés ou d'autres crises.

---

## Recommandations de la CNCDH

---

**Recommandation n°1** : La CNCDH recommande à la France de soutenir des exemptions humanitaires pérennes, en favorisant leur intégration ou leur maintien dans tous les régimes de sanctions et les mesures de lutte contre le terrorisme adoptés aux niveaux onusien, européen et national, reposant *a minima* sur le langage commun de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

*Consolider le changement de paradigme essentiel introduit par la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies pour la préservation de l'espace humanitaire*

**Recommandation n°2** : La CNCDH recommande à la France de voter en faveur du renouvellement de l'application de l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité au régime de sanctions concernant Al-Qaida et Daech (1267/1989/2253), et ce, sans assortir son application d'une limite dans le temps, et d'encourager les autres membres du Conseil de sécurité à faire de même.

**Recommandation n°3** : La CNCDH recommande à la France de s'engager résolument, dès à présent, en faveur d'un renouvellement pérenne de l'exemption humanitaire pour le régime de sanctions concernant Al-Qaida et Daech en sensibilisant aux bénéfices d'une telle exemption et en alertant sur les conséquences pour les populations concernées en cas de non-renouvellement.

**Recommandation n°4** : La CNCDH recommande à la France de soutenir l'extension de l'exemption humanitaire, telle que formulée dans la résolution 2664 (2022), à l'ensemble des sanctions imposées par le Conseil de sécurité ou ses organes subsidiaires, au-delà des mesures de gel des avoirs, et d'inciter les autres membres du Conseil de sécurité à faire de même.

**Recommandation n°5** : La CNCDH recommande à la France de s'assurer que l'actualisation des notices d'aide à l'application de la résolution 2664 (2022) de l'ensemble des comités des sanctions du Conseil de sécurité ou des directives régissant la conduite de leurs

travaux soient pleinement conforme à l'exemption humanitaire transversale de la résolution 2664 (2022) et que toutes les informations publiquement disponibles à ce propos soient mises à jour en ce sens.

**Recommandation n°6** : La CNCDH recommande à la France d'inciter le Comité contre le terrorisme (CCT) et la Direction exécutive du Comité contre le terrorisme (DECT) à actualiser les directives et guides techniques relatifs à la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) et des autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité pour prendre en compte les apports de la résolution 2664 (2022), notamment en précisant que cette dernière s'applique aux sanctions financières imposées par le Conseil de sécurité pour lutter contre le terrorisme.

**Recommandation n°7** : La CNCDH recommande à la France de s'assurer que les recommandations pertinentes du Groupe d'action financière (GAFI), en particulier les recommandations n°5 relative à l'infraction de financement du terrorisme, n°6 sur les sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme ainsi que n°8 portant sur les organismes à but non lucratif (OBNL) fassent une référence claire à l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) ou, le cas échéant, l'intègre, et qu'elles reflètent davantage les autres obligations découlant du droit international, en particulier du droit international humanitaire.

**Recommandation n°8** : La CNCDH recommande à la France d'œuvrer en faveur de l'élargissement de l'exemption humanitaire à l'ensemble des mesures imposées par le Conseil de sécurité pour lutter contre le terrorisme, en précisant que ces mesures ne s'appliquent pas à l'aide humanitaire et aux autres activités visant à répondre aux besoins essentiels menées conformément aux principes humanitaires et, le cas échéant, au droit international humanitaire.

**Recommandation n°9** : La CNCDH encourage la France à continuer de s'assurer que les résolutions du Conseil de sécurité rappellent systématiquement que les mesures que les États membres doivent adopter pour mettre en œuvre les sanctions qu'il décide, ou les mesures de lutte contre le terrorisme qu'il impose, doivent être conformes au droit international, en particulier au droit international des droits

---

humains, au droit international humanitaire et au droit international des réfugiés.

***Soutenir la généralisation d'exemptions humanitaires larges, transversales et pérennes dans les régimes de mesures restrictives de l'Union européenne***

**Recommandation n°10 :** La CNCDH recommande à la France de soutenir la généralisation d'exemptions humanitaires larges et pérennes pour toutes les mesures de l'Union européenne, existantes et futures, de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition des fonds et ressources économiques.

**Recommandation n°11 :** La CNCDH recommande à la France de soutenir l'extension de l'exemption humanitaire à l'ensemble des types de mesures restrictives imposées par l'Union européenne.

**Recommandation n°12 :** La CNCDH recommande à la France d'user de son influence pour inciter ses partenaires européens à appuyer la généralisation renforcée d'exemptions larges et pérennes dans l'ensemble des mesures restrictives de l'Union européenne.

**Recommandation n°13 :** La CNCDH recommande à la France de contribuer à ce que les lignes directrices de l'Union européenne relatives aux sanctions, de même que la note d'orientation de la Commission européenne relative à la fourniture d'une aide humanitaire conformément aux mesures restrictives de l'UE, en cours de révision, soient conformes au droit international humanitaire et prennent pleinement en compte les avancées réalisées en matière d'exemptions humanitaires dans les mesures restrictives de l'UE fondées sur la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité.

**Recommandation n°14 :** La CNCDH recommande à la France de saisir l'opportunité de la transposition de la directive (UE) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union pour intégrer une exemption humanitaire dans les dispositions nationales pertinentes et inciter les autres États

membres à faire de même.

***Adopter les mesures nationales pertinentes pour la réalisation de l'ambition portée par la résolution 2664 (2022)***

**Recommandation n°15** : La CNCDH recommande au législateur de modifier le chapitre II du titre VI du livre V du code monétaire et financier pour y insérer un nouvel article L. 562-1-1 faisant expressément référence aux exemptions humanitaires, qui pourrait être libellé de la façon suivante : « Les dispositions du présent chapitre s'appliquent sans préjudice des exemptions humanitaires applicables ayant pour objectif de garantir l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire et l'appui à d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes menées conformément aux principes humanitaires et, le cas échéant, au droit international humanitaire ».

**Recommandation n°16** : La CNCDH recommande au législateur de modifier les articles L. 562-4, L. 562-5 et L. 562-6 du code monétaire et financier pour indiquer que ces dispositions s'appliquent sous réserve des exemptions humanitaires applicables (visées par le nouvel article L. 562-1-1).

**Recommandation n°17** : La CNCDH recommande au législateur de compléter l'article L. 562-4-1 du code monétaire et financier pour préciser que les personnes assujetties veillent à l'application des exemptions humanitaires pertinentes.

**Recommandation n°18** : La CNCDH recommande au législateur de modifier le chapitre Ier du titre VI du livre V du code monétaire et financier pour y insérer une disposition faisant expressément référence aux exemptions humanitaires, par exemple par la création d'un nouvel article L. 561-1-1 en tête de la section 2 qui pourrait être libellé de la façon suivante : « Les dispositions du présent chapitre s'appliquent sans préjudice des exemptions humanitaires applicables ayant pour objectif de garantir l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire et l'appui à d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes menées conformément aux principes humanitaires et, le cas échéant, au droit international humanitaire ».

---

**Recommandation n°19** : La CNCDH recommande au législateur de modifier l'article L. 561-10 du code monétaire et financier pour indiquer que les mesures de vigilance complémentaires qu'il impose s'appliquent « sous réserve de l'article L. 561-1-1 » relatif aux exemptions humanitaires.

**Recommandation n°20** : La CNCDH encourage le législateur à réfléchir à l'éventualité d'ajouter les organisations humanitaires impartiales à la liste des clients présentant un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme au sens de l'article L. 561-9 du code monétaire et financier prévoyant des mesures de vigilance simplifiées.

**Recommandation n°21** : La CNCDH recommande au législateur d'introduire une exemption humanitaire au sein du titre II du livre IV du code pénal relatif aux infractions terroristes, par le biais de l'ajout d'un article 422-8 qui pourrait être libellé de la façon suivante : « Les organisations humanitaires impartiales et leurs personnels ne peuvent être poursuivis en qualité d'auteur ou de complice des crimes et délits prévus au présent titre, en raison du seul exercice de leurs activités humanitaires et d'autres activités répondant aux besoins essentiels des personnes ».

**Recommandation n°22** : La CNCDH recommande à la France d'inciter les États qui ne l'ont pas déjà fait à retranscrire l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité pour les mesures de gel des avoirs dans leurs droits nationaux respectifs et à intégrer des exemptions humanitaires dans leurs législations relatives aux infractions terroristes.

**Recommandation n°23** : La CNCDH recommande à la Direction générale du Trésor d'actualiser sans tarder, et de régulièrement mettre à jour, le « guide sur les dérogations relatives à l'aide humanitaire » (y compris en modifiant son intitulé) ainsi que le « *Vade mecum* sanctions et financement du terrorisme sur les opérations humanitaires en zones sensibles » pour pleinement tenir compte des exemptions humanitaires, participer à leur diffusion et fournir des clés de compréhension utiles sur ce qu'elles impliquent, tant pour les acteurs humanitaires que pour les opérateurs économiques.

**Recommandation n°24 :** La CNCDH recommande à l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et aux autres autorités de contrôle et de supervision compétentes d’actualiser l’ensemble des lignes directrices pertinentes relatives aux obligations requises pour la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs et des normes relatives à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT), afin de participer à la diffusion et concrétisation des exemptions humanitaires et de pleinement les intégrer dans ce qu’elles requièrent des entreprises assujetties en la matière.

**Recommandation n°25 :** La CNCDH recommande au Conseil d’orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (COLB) de mettre à jour l’analyse nationale des risques à l’aune de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité en intégrant les exemptions humanitaires, en rappelant qu’elles s’appliquent aussi aux sanctions financières imposées pour lutter contre le terrorisme et en précisant la manière dont ces exemptions doivent être prises en compte dans l’évaluation du niveau de risque.

**Recommandation n°26 :** La CNCDH recommande à la France de renoncer effectivement à toute clause dite de « criblage » imposant aux organisations humanitaires destinataires d’un financement une sélection des bénéficiaires finaux de leurs actions.

**Recommandation n°27 :** La CNCDH recommande que des clauses contractuelles reflétant les exemptions humanitaires soient introduites dans les contrats entre les bailleurs de fonds institutionnels et les organisations de la société civile qui précisent explicitement que les mesures de gel des avoirs et d’interdiction de mise à disposition de fonds et ressources économiques, y compris en matière de lutte contre le terrorisme, ne s’appliquent pas aux activités humanitaires prévues par les exemptions humanitaires pertinentes.

**Recommandation n°28 :** La CNCDH recommande à la France d’encourager le dialogue et les échanges de bonnes pratiques avec les autres États, en particulier avec les 27 États membres de l’Union européenne, afin de favoriser une interprétation protectrice de l’action humanitaire et une mise en œuvre cohérente et homogène des exemptions humanitaires.

---

**Recommandation n°29** : La CNCDH recommande à la France de veiller à ce que soit systématiquement retenue la terminologie « exemption », dont les effets juridiques et opérationnels sont les plus conformes aux objectifs poursuivis, et ce tant en français que dans les autres langues de travail des instances dans lesquelles elles sont discutées.

## **Annexe 1 : Liste des personnes auditionnées**

---

### **Ministères :**

*Pour le ministère l'Europe et des Affaires étrangères :*

Célia CIVIERO, rédactrice, sous-direction des relations extérieures de l'UE, direction de l'Union européenne (DUE) ;

Florence CORMON, directrice adjointe de la direction des Nations Unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie (NUOI) ;

Nicolas NELY, chef du pôle humanitaire, direction NUOI ;

Luc PIERRON, chef du pôle stabilisation, centre des opérations humanitaires et de stabilisation (COHS), centre de crise et de soutien (CDCS) ;

Jérôme SANSONETTI, rédacteur, sous-direction de la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement (ASD) ;

Aurélien TABUTEAU-MANGELS, consultante juridique, sous-direction du droit international public, direction des affaires juridiques.

*Pour le ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique :*

Pauline ENNOUCHY, cheffe du bureau des sanctions, sous-direction des sanctions et lutte contre la criminalité financière, service des Affaires multilatérales et du développement, direction générale du Trésor.

*Pour le ministère de la Justice :*

Margaux GUILLMOT, adjointe à la cheffe du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, direction des affaires criminelles et des grâces (DACG).

---

### *Acteurs humanitaires :*

Sarah BOURGOIS, assistante plaidoyer « Union européenne » pour le bureau *Norwegian Refugee Council* (NRC) Europe ;  
Tristan FERRARO, conseiller juridique principal, division juridique du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à Genève ;  
Léa GAUTHIER, responsable plaidoyer humanitaire, Médecins du Monde (Mdm) ;  
Julie HOTTE, juriste, département juridique intersection, Médecins Sans Frontières (MSF) ;  
Lise SALAVERT, responsable du plaidoyer humanitaire, Humanité & Inclusion (HI) ;  
Bérénice VAN DEN DRIESSCHE, conseillère principale en matière de politique humanitaire et de plaidoyer, NRC.

### *Universitaires :*

Julien ANTOULY, doctorant, Centre de droit international de Nanterre (CEDIN), Université Paris Nanterre ;  
Charlotte BEAUCILLON, Professeure de droit public, Université de Lille.

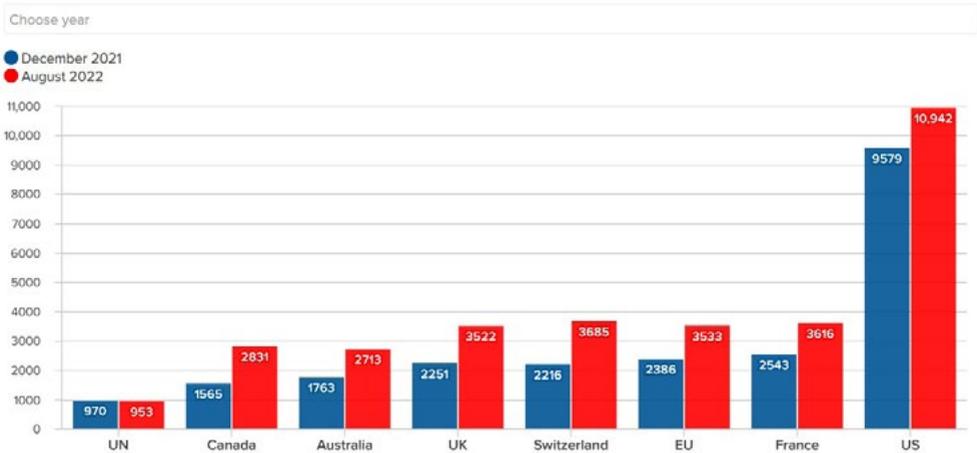
### *Professionnels du secteur bancaire :*

Mustapha BOUZIZOUA, expert en matière de mise en place de dispositifs de contrôle permanent des risques non financiers et de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT) ;  
Olivier MORLET, expert en matière de mise en place de dispositifs de contrôle permanent des risques non financiers et de LBC-FT ;  
Dominique ROUQUAYROL DE BOISSE, directeur juridique et conformité, Fédération bancaire française (FBF).

## Annexe 2 : Diagrammes illustrant l'augmentation du nombre de sanctions

### Sanctioning up across the board

Total listings by sanctioning jurisdictions



Source: Castellum.AI • Data last updated on August 15, 2022.

Figure 1 : Diagramme du comparatif du nombre de sanctions imposées notamment par les États-Unis, la France ou l'Union européenne entre décembre 2021 et août 2022.

Source : Castellum.AI (dernière mise à jour le 15 août 2022), disponible sur le site d'Atlantic Council sous [www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/global-sanctions-dashboard-sanctioning-soars-across-the-board/](http://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/global-sanctions-dashboard-sanctioning-soars-across-the-board/).

### New Additions to OFAC Sanctions Lists by Year

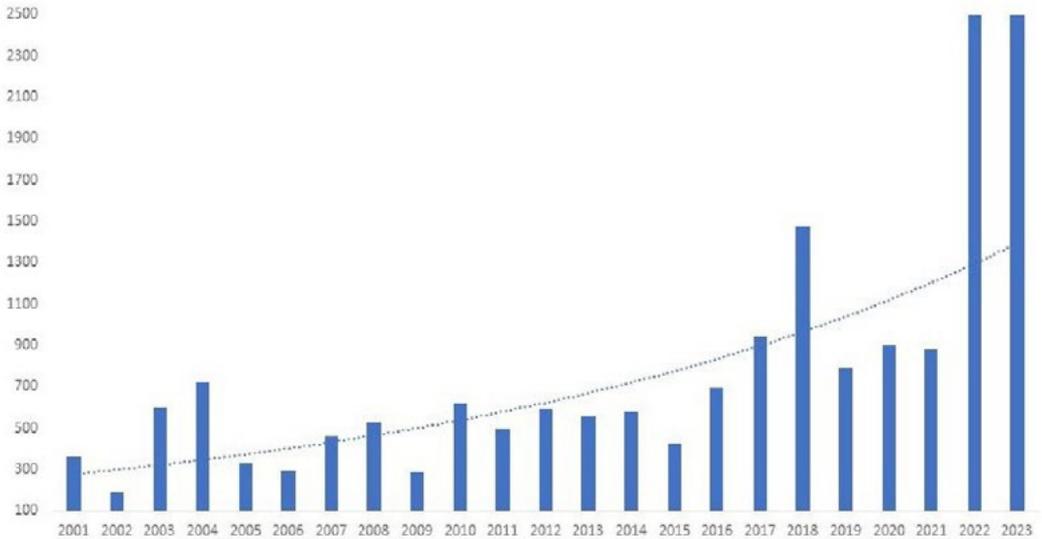


Figure 2 : Diagramme illustrant l'augmentation du nombre de sanctions imposées par le bureau de contrôle des avoirs étrangers du département du Trésor des États-Unis (*U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control, OFAC*).

Source : Cabinet Gibson Dunn, « *2023 Year-End Sanctions and Export Controls Update* », « *New Additions to OFAC Sanctions Lists by Year* », 7 février 2024, disponible sous [www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/2024/02/2023-year-end-sanctions-and-export-controls-update.pdf](http://www.gibsondunn.com/wp-content/uploads/2024/02/2023-year-end-sanctions-and-export-controls-update.pdf).

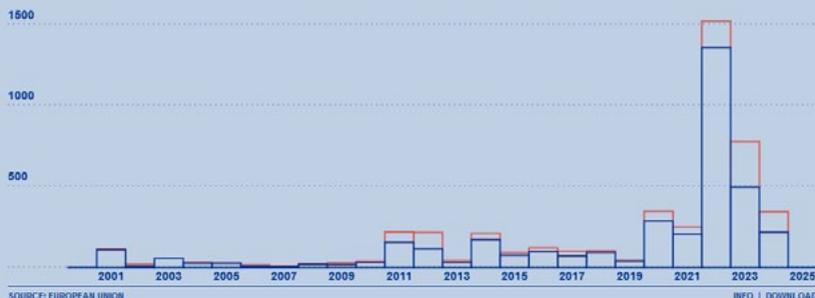


Figure 3 : Diagramme illustrant l'augmentation globale du nombre de régimes de sanctions imposées par l'Union européenne et leur somme entre 2000 et 2024.

Source : *EU sanctions tracker*, dernière mise à jour en juin 2024, disponible sous <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/>.

### Sanctioned individuals and entities

The chart shows the number of active listings of individuals (in blue) and entities (in red) by year based on the date a listing first appeared in the consolidated lists. Individuals sanctioned with asset freezes and travel bans are counted only once to produce the actual number of natural persons.



SOURCE: EUROPEAN UNION

INFO | DOWNLOAD

TOTAL: 4,768

Individuals  
3735  
78.3%

Entities  
1033  
21.7%

SOURCE: EUROPEAN UNION

INFO | DOWNLOAD

Figure 4 : Diagramme illustrant le nombre de listes actives d'individus (en bleu) et d'entités (en rouge) par année, en fonction de la date à laquelle une liste est apparue pour la première fois dans les listes consolidées. Les personnes sanctionnées par un gel des avoirs et une interdiction de voyager ne sont comptées qu'une seule fois pour obtenir le nombre réel de personnes physiques.

Source : EU sanctions tracker, dernière mise à jour en juin 2024, disponible sous <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/>.

## Annexe 3 : Glossaire

---

**Dérogation humanitaire** (*humanitarian derogation* en anglais) : disposition figurant dans un régime de sanctions qui permet à une action qui serait autrement interdite par les sanctions d'être menée à des fins humanitaires à condition d'obtenir une autorisation préalable de l'autorité nationale compétente (ou, en cas d'urgence, sous réserve de notification), dans les conditions fixées par le régime de sanctions applicable.

**Espace humanitaire** : notion, qui n'a pas de définition juridique, pouvant se concevoir « *comme espace symbolique de liberté d'intervention, caractérisé par des modalités de travail et le respect de principes préservant la nécessaire flexibilité, l'indépendance et l'impartialité de l'action humanitaire. Sa finalité est la sécurité et la protection des populations touchées par les crises et l'accès à l'aide essentielle à leur survie* » (définition proposée par le groupe URD) ou comme comprenant « *l'accès des acteurs humanitaires aux zones affectées et aux populations touchées par les crises, leurs conditions de travail dans le respect des principes humanitaires (humanité, impartialité, neutralité et indépendance), et l'accès des populations elles-mêmes aux services de base nécessaires à leur survie et protection* » (définition retenue par Coordination Sud).

**Exception humanitaire** (*humanitarian exception* en anglais) : terme qui désigne, de manière générique, une disposition figurant dans les régimes de sanctions qui prévoit des modalités spécifiques pour autoriser une action qui serait autrement interdite par les sanctions d'être menée à des fins humanitaires, qu'il s'agisse de dérogations ou d'exemptions.

**Exemption humanitaire** (*humanitarian carve-out* ou *exemption* en anglais) : disposition qui prévoit qu'une obligation ou une interdiction découlant d'un régime de sanctions ne s'applique pas à l'action humanitaire et/ou aux autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes<sup>205</sup> et dispense ainsi les acteurs concernés de devoir obtenir une autorisation ou d'informer l'autorité nationale compétente. L'expression est également employée pour désigner une

---

disposition visant à rendre inapplicables les infractions terroristes à l'action humanitaire et autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes et ainsi conférer une immunité pénale (non absolue) aux personnels et organisations humanitaires impartiales.

**Mesures de lutte contre le terrorisme** : mesures adoptées aux niveaux international, régional ou national pour lutter contre les activités terroristes, qu'il s'agisse de gel des fonds et de l'interdiction de mettre des fonds, avoirs financiers ou ressources économiques à la disposition de personnes ou d'entités désignées comme terroristes, ou de la pénalisation du financement du terrorisme de même que d'autres types de soutien constituant des formes d'aide, active ou passive, au terrorisme (recrutement, incitation à commettre des actes terroristes, approvisionnement en armes, voyages entrepris dans un autre État que celui de nationalité ou de résidence dans le dessein de commettre, d'organiser ou de perpétrer des actes de terrorisme, d'y participer ou de dispenser un entraînement au terrorisme, etc.).

**Régimes de sanctions** : mesures coercitives (appelées mesures restrictives dans le cadre de l'Union européenne) adoptées par l'organe compétent d'une organisation internationale, d'une organisation régionale ou d'un État à l'encontre de personnes physiques ou morales ou d'entités afin de les inciter à modifier leurs comportements. Ces mesures peuvent comprendre des sanctions financières, des restrictions à l'importation et à l'exportation de certaines ressources ou biens, des embargos sur les armes ou équipements connexes, des restrictions en matière d'admission (interdiction de visa ou de voyage), etc.

**Sanctions financières** : mesures qui comprennent le gel des avoirs et l'interdiction de mettre des fonds et des ressources économiques à la disposition directe ou indirecte d'une personne ou d'une entité désignée par l'autorité compétente.

## Notes de fin

---

1. Pour une définition de l'espace humanitaire, voir l'annexe 3.
2. Des sanctions sont également adoptées par des organisations régionales (telle que l'Union européenne) ou par des États (en particulier les États-Unis).
3. Face aux constats d'effets indésirables conséquents pour les populations civiles des sanctions économiques et commerciales générales, notamment celles imposées lors de la première guerre du Golfe, le Conseil de sécurité adopte aujourd'hui essentiellement des mesures restreintes et ciblées. Celles-ci n'en peuvent pas moins avoir des conséquences humanitaires négatives (Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 8 septembre 2023, *Application de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité*, S/2023/658).
4. Le DIH est spécifiquement conçu pour régir les situations de conflits armés.
5. Voir à ce propos le rapport du Secrétaire général S/2023/658 précité, qui rappelle les effets directs des sanctions (du fait même de leur existence) et leurs effets indirects, en particulier en raison des pratiques de sur-conformité (*overcompliance*) ou de désengagement (dérisqueage (*de-risking*)) face aux risques potentiels qu'elles engendrent (par exemple de poursuites pour violations des mesures de sanctions).
6. [Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2664 \(2022\) du 9 décembre 2022, Questions d'ordre général relatives aux sanctions, S/RES/2664 \(2022\)](#), alinéa 10 du préambule.
7. À l'exception du régime de sanctions prévu par les résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (EIIL), Al-Qaïda et associés (ci-après « régime 1267/1989/2253 » ou « régime Daech/Al-Qaïda »), pour lequel l'exemption ne s'applique que pour deux ans.
8. [CNCDH, Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire, Assemblée plénière du 25 novembre 2021](#), JORF n°0283 du 5 décembre 2021, texte n°199, recommandation n°9 ; [CNCDH, Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire, Assemblée plénière du 14 décembre 2020](#), JORF n°0307 du 20 décembre 2020, texte n°86, recommandation n°7. Dans le même sens, à propos des mesures de lutte contre le terrorisme, voir : [CNCDH, Avis sur l'incidence de la législation relative à la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire, Assemblée plénière du 2 octobre 2018](#), JORF n°0238 du 14 octobre 2018, texte n°97, recommandation n°11.
9. Le projet de résolution, présenté par l'Irlande et les États-Unis, a été coparrainé par de nombreux États et adopté à 14 voix pour et une abstention (de l'Inde).
10. Les principes humanitaires – d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance – ont été adoptés sous leur forme actuelle lors de la XXème Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1965 et réaffirmés comme fondement de l'action humanitaire, indépendamment de la circonstance d'un conflit armé (voir notamment la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1991, *Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies* (A/RES/46/182) et la résolution A/RES/48/114 du 17 décembre 2003 qui a ajouté le principe d'indépendance). Ces principes, régulièrement réaffirmés par l'Assemblée générale, ont été incorporés dans la Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité (*Core Humanitarian Standard*) adoptée en 2015. Le DIH quant

---

à lui ne fait référence qu'aux principes d'humanité et d'impartialité (voir l'article 9 des trois premières Conventions de Genève de 1949 et l'article 10 de la quatrième Convention de Genève ainsi que l'article 18 du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux de 1977).

11. Article 25 §1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Voir également, parmi d'autres, l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

12. CNCDH, *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire*, 2020, op.cit.

13. Les acteurs humanitaires peuvent être perçus comme des agents ou défenseurs des sanctions imposées par l'ONU (rapport du Secrétaire général, S/2023/658, op. cit., §28).

14. Selon le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), un tiers des personnes ayant besoin d'une aide humanitaire en 2023 vivait dans des pays où des mesures de sanctions de l'ONU étaient en vigueur, représentant (au 10 août 2023) 67 % du total des appels humanitaires pour 2023 (Rapport du Secrétaire général S/2023/658, op. cit., §2). À ces sanctions adoptées par l'ONU s'ajoutent en outre les sanctions adoptées par d'autres organisations ou par des États.

15. Voir à ce propos les diagrammes reproduits à l'annexe 2 du présent avis.

16. Selon l'[Aperçu de la situation humanitaire mondiale 2024](#) d'OCHA publié le 1er décembre 2023, presque 300 millions de personnes dans le monde auront besoin d'une assistance et d'une protection humanitaires en 2024, en raison de conflits, de l'urgence climatique et d'autres facteurs.

17. Le caractère contraignant de la résolution 2664 (2022) découle de l'article 25 de la Charte des Nations Unies qui impose aux États membres d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à ladite Charte. L'autorité décisionnelle de cette résolution découle du vocabulaire employé (« décide ») et de la référence au Chapitre VII de la Charte.

18. Dans son avis sur l'incidence de la législation relative à la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire de 2018 précité, la CNCDH mentionnait la résolution 1916 (2010) (§5) comme un exemple intéressant d'exemption humanitaire sectorielle fondée sur la qualité des acteurs. Cette exemption, limitée dans le temps, a été remplacée par une exemption pérenne par la résolution 2551 (2020) (§22), réaffirmée par les résolutions 2607 (2021) (§37) et 2662 (2022) §28.

19. Voir la résolution 2615 (2021) (§1), qui a représenté un véritable tournant ayant facilité l'adoption de la résolution 2664 (2022).

20. Résolution 2653 (2022), §10.

21. Des corrections ont cependant parfois été apportées dans certaines traductions de textes de l'UE (voir [le rectificatif à la décision \(PESC\) 2023/338](#) ou [celui à la décision \(PESC\) 2023/726](#) publiés au Journal officiel de l'UE qui remplacent le terme de « dérogation » par celui d'« exemption »).

22. Dans plusieurs régimes, l'absence de réponse de l'autorité compétente à la demande d'autorisation, pendant un certain laps de temps, vaut acceptation de la dérogation.

23. Voir la [règle coutumière 55](#) sur l'accès aux secours humanitaires pour les personnes civiles dans le besoin, applicable tant pour les conflits armés internationaux que non internationaux, et son commentaire, dans l'étude du CICR de 2005, disponible sous <https://ihl-databases.icrc.org/fr/customary-ihl/rules>. Voir également la [règle coutumière 56](#) sur la liberté de déplacement du personnel chargé des secours

humanitaires.

24. Voir par exemple l'article 70 §2 du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux du 8 juin 1977 qui indique que non seulement les parties au conflit, mais aussi « *chaque Haute Partie contractante* » autoriseront et faciliteront « *le passage rapide et sans encombre* » des secours humanitaires. De même, dans ses résolutions sur la protection des civils dans les conflits armés, le Conseil de sécurité « *demande à toutes les parties concernées, y compris aux États voisins, de coopérer pleinement* » afin d'assurer l'accès « *librement et en toute sécurité* » du personnel humanitaire aux civils en période de conflit armé (voir la résolution 1296 (2000) du 19 avril 2000, S/RES/1296 (2000), §8 ou la résolution 2417 (2018) du 24 mai 2018, S/RES/2417 (2018), §4).

25. Par exemple, avant l'adoption de la résolution 2664 (2022), pour le régime de sanctions onusien relatif à Daech et Al-Qaida, des demandes de dérogation au gel des avoirs ne pouvaient être demandées que pour les « dépenses de base » (ou ordinaires) ou les « dépenses extraordinaires » visées au §84 de la résolution 2610 (2021) du 17 décembre 2021 (S/RES/2610 (2021)).

26. La prévisibilité et la sécurité juridiques sont favorisées par le caractère transversal et pérenne de l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) qui limite la fragmentation liée aux différents champs d'application et temporalités des régimes de sanctions.

27. La résolution comporte également d'autres limites, rappelées dans la partie 1 du présent avis.

28. Voir l'annexe 2.

29. Résolution 2664 (2022), alinéa 9 du préambule.

30. Voir [le discours du Président de la République française prononcé à l'Assemblée générale des Nations Unies le 22 septembre 2020](#). Comme le souligne le représentant de l'Irlande, le fait que plus de 40 États membres aient co-sponsorisés la résolution « *démontr[e] (...) que l'engagement à protéger l'espace humanitaire est une préoccupation mondiale* » (réunion du Conseil de sécurité du 9 décembre 2022, S/PV.9214, p. 4).

31. CNCDH, *Avis sur l'incidence de la législation relative à la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire*, 2018, *op. cit.*

32. L'organisme du département du Trésor des États-Unis chargé de l'application des sanctions financières américaines (*Office of Foreign Assets Control* (OFAC)) a intégré l'exemption humanitaire découlant de la résolution 2664 (2022) au niveau national dès décembre 2022, en amendant les licences générales (*general licences*) autorisant un type participer de transactions pour une catégorie de personnes sans qu'il soit nécessaire de demander une licence. Voir la foire aux questions (FAQ) [1105. What actions did OFAC take to implement the United Nations Security Council Resolution \(UNSCR\) 2664 of December 9, 2022 relating to a new UN sanctions exception for humanitarian assistance?](#)

33. Gouvernement, SHRF (2023-2027), p. 9, disponible sous [www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2023-2027/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/action-humanitaire-d-urgence/strategie-humanitaire-de-la-france-2023-2027/).

34. Voir également l'Appel à l'action humanitaire, initié par la France (conjointement avec l'Allemagne), visant à mobiliser la communauté internationale pour une meilleure mise en œuvre du droit international humanitaire et des principes humanitaires

---

et la préservation de l'espace humanitaire : France Diplomatie, « Appel à l'action », rejoint par 53 signataires (décembre 2023), disponible sous [www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme/appele-a-l-action-humanitaire/](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme/appele-a-l-action-humanitaire/).

35. À l'exception du régime de sanctions concernant Daech et Al-Qaïda, pour lequel l'exemption est limitée à deux ans.

36. L'exemption humanitaire s'applique également « à toutes les mesures de gel des avoirs qu'il imposera ou renouvellera en l'absence de décision explicite contraire » (résolution 2664 (2022), §4).

37. Résolution 2664 (2022), §1.

38. Voir en ce sens la recommandation formulée par un comité consultatif mondial composé de dirigeants et d'experts de haut niveau réuni à l'initiative du CICR, selon laquelle les sanctions restreignant l'exportation ou l'importation d'équipements de technologie de l'information et de la communication (TIC) devraient prévoir des exemptions humanitaires spécifiques pour les équipements et services TIC nécessaires pour assurer l'exploitation, le fonctionnement, la maintenance et la sécurité des services médicaux, ainsi que l'exécution en temps voulu d'activités humanitaires ou d'autres services essentiels pour répondre aux besoins fondamentaux des populations civiles ([Rapport final du comité consultatif mondial du CICR, Protecting Civilians Against Digital Threats During Armed Conflict: Recommendations to states, belligerents, tech companies, and humanitarian organizations, septembre 2023](#), recommandation 13, pp. 13-14).

39. Résolution 2664 (2022), §1.

40. L'exemption humanitaire, requise pour garantir le respect du DIH, n'est pas conditionnée à son applicabilité : elle s'applique tant pour les situations de conflit armé, pour lesquelles le DIH s'applique, que pour d'autres situations, permettant de couvrir par exemple les tremblements de terre, inondations ou autres catastrophes naturelles ayant lieu dans des zones dans lesquelles opèrent des personnes ou entités désignées sur les listes de sanctions, comme en Syrie ou en Libye.

41. La résolution vise l'aide humanitaire d'urgence et englobe aussi d'autres activités de réponse plus durables.

42. Résolution 2664 (2022), §1.

43. Résolution 2664 (2022), §4 : « *Souligne que le paragraphe 1 [fixant l'exemption humanitaire] annule et remplace les résolutions antérieures qui seraient divergentes (...) et décide [qu'il] s'applique à toutes les mesures de gel des avoirs qu'il imposera ou renouvellera en l'absence de décision explicite contraire* ».

44. Pour la conduite d'activités humanitaires en Afghanistan coexistent ainsi l'exemption humanitaire de la résolution 2615 (2021), dont la formulation est plus large mais qui ne vise que les sanctions relatives aux taliban, et l'exemption humanitaire transverse de la résolution 2664 (2022), notamment en ce qu'elle vise le régime Al-Qaïda et EIL/ Daech. Voir en ce sens : [Dustin A. LEWIS, Radhika KAPPOR and Naz K. MODIRZADEH, « Resolution 2664 \(2022\) and Counterterrorism Measures: An Analytical Frame for States », mars 2024, Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict \(HLS PILAC\)](#).

45. Résolution 2664 (2022), §2.

46. Le Conseil de sécurité ne précise pas si l'exemption humanitaire sera, le cas échéant, renouvelée pour la même durée de deux ans, pour une durée différente ou de façon pérenne.

47. L'adoption d'une telle résolution requiert un vote affirmatif de neuf des membres du Conseil de sécurité, sans qu'un de ses membres permanents n'exerce son droit de veto (article 27 de la Charte des Nations Unies).

48. Voir notamment la partie 2 du présent avis s'agissant des sanctions de l'UE.

49. La durée actuellement limitée de l'exemption humanitaire pour ce régime n'est pas de nature à offrir suffisamment d'assurances et de garanties aux acteurs du secteur privé pour renoncer à ces pratiques de dérisquage.

50. Voir le point 1.2. *infra* à ce propos.

51. Voir en ce sens les résolutions S/RES/2610 (2021) §1 c) (régime Al-Qaida/Daech), S/RES/2662 (2022) §10 (régime Al Chabab), S/RES/2255 (2015) §1 c) (régime 1988 concernant les taliban) ou S/RES/2036 (2012) §22 (régime relatif au Yémen).

52. Voir en ce sens le rapport du Secrétaire général S/2023/658, *op. cit.*, §36, qui note qu'en cas d'urgence, les comités des sanctions acceptent généralement qu'une notification leur soit adressée *a posteriori*, pour éviter de devoir obtenir une autorisation préalable.

53. Elle fait écho à l'approche fondée sur les risques retenue par le Groupe d'action financière (GAFI).

54. En ce sens : [Radhika KAPPOR, Dustin A. LEWIS and Naz K. MODIRZADEH, « An interpretive Note for U.N. Member States on Security Council Resolution 2664 \(2022\) », mars 2023, HLS PILAC, p. ii.](#)

55. Comme le rappelle le Secrétaire général, « [p]our permettre aux programmes humanitaires d'atteindre les populations vulnérables avec l'ampleur et la rapidité voulues, il arrive parfois qu'il n'y ait pas d'autre solution que de faire appel à des structures agissant sous la direction d'acteurs visés par des sanctions de l'ONU » (S/2023/658, *op. cit.*, §16). Tel est par exemple le cas en Afghanistan où des acteurs humanitaires ont dû payer des frais de services collectifs à des sociétés publiques relevant de ministères contrôlés par des personnes visées par des sanctions.

56. En revanche, l'emploi de fonds ou autres ressources pour des fins autres que celles affichées ne sont pas couvertes par l'exemption.

57. Pour plus de détails, voir le rapport du Secrétaire général, S/2023/658, *op. cit.*, §§25 et s.

58. Résolution 2664 (2022), §3.

59. Résolution 2664 (2022), §§5, 6 et 7.

60. Voir sur ce point les développements *infra* (3.1).

61. Voir la [notice d'aide à l'application n°7 du 2 juin 2023 du Comité des sanctions sur la République populaire démocratique de Corée \(RPDC\)](#); la [notice n°7 d'aide à l'application du 4 décembre 2023 du Comité des sanctions relatif à la Libye](#), la [notice n°4 d'aide à l'application du 6 février 2024 du Comité des sanctions concernant Al Chabab](#); la [notice n°1 d'aide à l'application du 29 février 2024 du Comité des sanctions concernant la République démocratique du Congo \(RDC\)](#); la [notice n°1 d'aide à l'application du 1er mars 2024 du Comité des sanctions sur le Soudan du Sud](#) (les informations relatives aux comités des sanctions sont disponibles sous [www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/information](http://www.un.org/securitycouncil/fr/sanctions/information)).

62. Cette confusion est particulièrement flagrante s'agissant du Comité 1267/1989/2253 concernant Daech et Al-Qaida qui, s'il n'a pas adopté de notice d'aide à l'application relative à la résolution 2664 (2022), la mentionne dans ses directives récemment révisées (en rappelant qu'elle ne s'applique que pour deux ans à ce régime de sanctions). Le Comité n'en tire toutefois aucune conséquence, la présentation des « dérogations » aux mesures de gel des avoirs continuant de reposer uniquement sur la notification par

---

les États membres de leur intention d'autoriser des dérogations relatives aux dépenses de base ou au titre dépenses extraordinaires et sur les demandes de dérogations examinées par le point focal ([Directives régissant la conduite des travaux du Comité concernant l'EIL \(Daech\), Al-Qaida et associés modifiées le 10 mars 2023](#)).

63. Ou cette actualisation est lacunaire (voir par exemple la [page relative aux dérogations du comité Haïti](#) qui mentionne la « dérogation » (sic) au gel des avoirs résultant de la résolution 2664 (2022), mais ne liste ensuite que la procédure pour les demandes de dérogations sur le fondement d'autres résolutions, sans préciser que les acteurs entrant dans le champ de la résolution 2664 (2022) n'ont pas besoin de faire cette demande).

64. Il s'agit notamment des résolutions 1373 (2001), 1624 (2005), 2178 (2014), 2396 (2017) et 2462 (2019) (voir la liste des résolutions disponibles sous [www.un.org/securitycouncil/ctc/fr/content/security-council-resolutions](http://www.un.org/securitycouncil/ctc/fr/content/security-council-resolutions)).

65. Résolution 2664 (2022), §§1, 2 et 4.

66. Voir les développements supra rappelant que la résolution 2664 (2022) ne couvre pas les autres types de sanctions imposées par le Conseil de sécurité, tels que les interdictions de voyager, embargos sur les armes, interdictions des exportations de charbon de bois ou des composants d'engins explosifs improvisés ; et la recommandation de la CNCDH d'étendre l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) aux autres types de sanctions.

67. Voir le §2 de la résolution 2664 (2022) qui vise le régime 1267/1989/2253, pour limiter l'application de l'exemption à une durée de deux ans et le §4 qui vise la résolution 2607 (2021) (§37) portant sur les Chabab.

68. Cette exemption résulte du §1 de la résolution 2615 (2021) qui reste en vigueur, conformément au §4 de la résolution 2664 (2022).

69. Conseil de sécurité, Résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001, Menace à la paix et à la sécurité internationales résultant d'actes terroristes, S/RES/1373 (2001), §1 c). Voir également, parmi d'autres, les résolutions S/RES/1973 (2011), S/RES/2199 (2015), S/RES/2617 (2021).

70. Elles s'ajoutent aux obligations découlant de conventions internationales relatives au terrorisme, telle que la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme du 9 décembre 1999, ainsi qu'aux normes établies par le Groupe d'action financière (GAFI) sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/CT).

71. Voir notamment la résolution 1373 (2001) §1 d).

72. Cette notion désigne notamment, selon la résolution 2178 (2014), les voyages entrepris dans un autre État que l'État de nationalité ou de résidence dans le dessein de commettre, d'organiser ou de perpétrer des actes de terrorisme ou d'y participer ou dispenser un entraînement au terrorisme. Pour plus de détails sur l'ensemble de ces mesures, voir le [Guide technique pour la mise en œuvre de la résolution 1373 \(2001\) et d'autres résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de la DECT, S/2019/998](#).

73. CNCDH, *Avis sur l'incidence de la législation relative à la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire*, 2 octobre 2018, *op. cit.* ; CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire*, 25 novembre 2021, *op. cit.*

74. Résolution 2462 (2019), §24. Voir également la résolution 2482 (2019), §6.

75. Audition de représentants du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères du 15 mars 2024. Voir le §5 de la résolution 2462 (2019), dans lequel le Conseil de sécurité

« [d]écide que tous les États veilleront, de manière conforme aux obligations que leur impose le droit international, y compris le droit international humanitaire, le droit international des droits de l'homme et le droit international des réfugiés, à ériger en infractions pénales graves dans leur législation et leur réglementation internes, de façon à pouvoir engager des poursuites et réprimer, proportionnellement à la gravité de l'infraction, la fourniture ou la collecte délibérée, directe ou indirecte, de fonds, de biens financiers ou de ressources économiques ou financières et d'autres services connexes, directement ou indirectement, dans l'intention d'utiliser les fonds, ou sachant qu'ils le seront au bénéfice de personnes ou d'entités terroristes, quelle qu'en soit la raison, y compris, mais pas exclusivement, le recrutement, l'entraînement ou le voyage, même en l'absence d'un lien avec un acte terroriste précis » (nous soulignons).

76. Voir à ce propos les recommandations formulées *infra* dans la partie 3.1.

77. La CNCDH rappelle sur ce point la recommandation qu'elle a formulée à l'intention de la France de réaffirmer avec force auprès de ses États partenaires que les organisations humanitaires doivent entretenir un dialogue avec l'ensemble des parties à un conflit, étatiques comme non étatiques, y compris celles qui sont désignées comme « terroristes », pour garantir l'évaluation appropriée des besoins et une réponse basée sur les principes humanitaires (CNCDH, *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire*, 2020, *op. cit.*, §8, recommandation n°6).

78. [GAFI \(2012 – 2023\), Recommandations du GAFI – Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de la prolifération, mise à jour novembre 2023.](#)

79. Si la note interprétative de la recommandation n°8, révisée en novembre 2023, rappelle que les mesures destinées à protéger les OBNL d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme doivent être ciblées, suivre une approche basée sur les risques et être mises en œuvre en respectant les obligations de la Charte des Nations Unies et du droit international, en particulier celui relatif aux droits de l'Homme, aux droits des réfugiés et au droit humanitaire, les résolutions 2462 (2019) et 2664 (2022) ne sont rappelées qu'en note de bas de page (*ibid.*, p. 65, note 29).

80. Voir en particulier les articles 29 du Traité sur l'Union européenne (TUE) et 215 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

81. Ces mesures restrictives peuvent être adoptées contre des membres d'organes gouvernementaux de pays tiers, des entreprises, des groupes, des organisations ou des particuliers et comprendre les mesures suivantes : gel des fonds et des ressources économiques détenus par des individus ou entités ciblés, restrictions à l'importation et à l'exportation, embargos sur les armes ou équipements connexes, restrictions en matière d'admission (interdiction de visa ou de voyage), etc.

82. Voir la [décision \(PESC\) 2023/338 du 14 février 2023 modifiant certaines décisions et positions communes du Conseil concernant des mesures restrictives afin d'y insérer des dispositions relatives à une exemption humanitaire](#) et le [règlement \(UE\) 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](#) (*sic*).

83. La décision PESC et le règlement précités du 14 février 2023 visent les régimes de sanctions concernant la Somalie, la République centrafricaine, le Yémen, Haïti, Iraq et le Liban (assassinat de l'ancien Premier ministre Rafic Hariri). L'exemption humanitaire prévue pour l'Afghanistan par la résolution 2615 (2021) du Conseil de sécurité a quant à

---

elle été introduite le 3 février 2022 au sein de l'UE (voir la [décision \(PESC\) 2022/153](#) et le [règlement \(UE\) 2022/148](#) du 3 février 2022).

84. [Décision \(PESC\) 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 exemption humanitaire](#) ; [Règlement \(UE\) 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](#) (*sic*). Ces instruments juridiques visent le régime de sanctions contre Daech et Al-Qaida (terrorisme) – en rappelant la limite temporelle de deux ans prévue par la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité – ainsi que les régimes de sanctions relatifs aux situations en RDC, Iran, Soudan, Soudan du Sud, Libye, RPDC et au Mali, ce dernier régime étant, depuis, devenu un régime autonome de l'UE. Une exemption humanitaire a également été incluse dans le régime mixte relatif à la Guinée Bissau, au moment du réexamen du régime ([décision \(PESC\) 2023/1598 du 28 juillet 2023](#) et [règlement \(UE\) 2023/1593 du 3 août 2023](#)) et pour le régime concernant la situation à Haïti, au moment de l'introduction de mesures complémentaires propres à l'UE ([décision \(PESC\) 2023/1574](#) et [règlement \(UE\) 2023/1569 du 28 juillet 2023](#)).

85. [Communiqué de presse du Conseil de l'UE, « Action humanitaire : l'UE introduit des dérogations aux sanctions afin de faciliter la fourniture de l'aide », 31 mars 2023](#).

86. *Ibid.*

87. Les régimes de sanctions ONU et mixtes de l'UE ne représentent qu'environ un tiers des régimes de sanctions de l'UE ; la très grande majorité des individus ou entités sont ciblés sur le fondement de régimes de sanctions autonomes : voir les informations disponibles sous [www.sanctionsmap.eu/#/main](http://www.sanctionsmap.eu/#/main) et sous <https://data.europa.eu/apps/eusanctionstracker/>.

88. Pour les régimes de sanctions ONU et mixtes, l'UE a procédé par voie d'actes juridiques transversaux modifiant plusieurs décisions et règlements régissant les régimes concernés.

89. Ces blocages étaient dus à plusieurs raisons et différaient selon les États, allant d'une remise en cause de principe de la pertinence et de l'utilité même d'inclure des exemptions dans les régimes de sanctions aux préoccupations sécuritaires liées au risque de détournement de fonds et de ressources économiques, en passant par l'opinion selon laquelle l'exemption humanitaire pourrait être perçue comme une concession politique accordée à des régimes dont les sanctions visent au contraire à modifier le comportement.

90. Les mesures restrictives relatives à la situation au Myanmar/en Birmanie, incluant des gels des fonds et ressources économiques et l'interdiction de les mettre à la disposition des personnes et entités ciblées, ont été renouvelées le 28 avril 2023 sans qu'une exemption humanitaire ne soit introduite ([décision \(PESC\) 2023/887](#)). L'exemption humanitaire pour ce régime n'a été introduite que plus tard, par la décision (PESC) 2023/2686 transversale du 27 novembre 2023 (cf. *infra*). Tel est aussi le cas s'agissant des régimes de sanctions relatifs à la situation au Burundi ou au Venezuela, prorogés respectivement par la décision (PESC) 2023/2228 du 23 octobre 2023 et par la décision (PESC) 2023/2498 du 10 novembre 2023 sans exemptions humanitaires, celles-ci ayant également été introduites par la décision transversale précitée.

91. Voir les développements *infra* sur l'exemption humanitaire pour le régime de sanctions relatif à la Syrie initialement limitée à une durée de six mois, prolongée à

plusieurs reprises et récemment étendue à une durée d'un an.

92. Voir les développements *infra* à ce propos (2.2).

93. [Décision \(PESC\) 2021/2208 du Conseil du 13 décembre 2021](#). Cette décision vise à appuyer celle du 7 novembre 2021 de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) d'imposer des sanctions ciblées afin que les autorités de transition respectent leur engagement en faveur d'un retour rapide à l'ordre constitutionnel.

94. L'exemption humanitaire pour les gels des avoirs imposés en vertu de ce régime a été prorogée au moment de son renouvellement fin 2023 ([décision \(PESC\) 2023/2799 du 11 décembre 2023](#)). Son champ d'application a ensuite été élargi en avril 2024 pour l'étendre à d'autres acteurs humanitaires que ceux visés par la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité ([décision \(PESC\) 2024/1204 du 22 avril 2024](#)) : sont également incluses les organisations et agences auxquelles l'Union a accordé le certificat de partenariat humanitaire ou qui sont certifiées ou reconnues par un État membre conformément aux procédures nationales ainsi que les agences spécialisées des États membres.

95. [Communiqué de presse ONU Info, « Mali : le Conseil de sécurité rejette 2 projets concurrents sur le renouvellement du régime de sanctions », 31 août 2023](#). Les mesures de sanctions onusiennes ont ainsi expiré le 31 août 2023.

96. Ce régime ne prévoit une exemption humanitaire pour le gel des fonds et l'interdiction de mise à disposition que depuis la [décision \(PESC\) 2024/1204 du Conseil du 22 avril 2024](#) (article 2§7).

97. Voir la [décision \(PESC\) 2023/408](#) et le [règlement \(UE\) 2023/407 du 23 février 2023](#) qui prévoient une exemption humanitaire pour les mesures de gel de fonds et l'interdiction de mise à disposition de ressources jusqu'au 25 août 2023. Cette exemption a été prolongée de six mois le 14 juillet 2023, de quatre mois le 18 décembre 2023 et, plus récemment, remplacée par une exemption d'une durée d'un an, applicable jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2025 ([décision \(PESC\) 2024/1496 du 27 mai 2024](#)) – durée calquée sur celle du régime de mesures restrictives concernant la Syrie. À cette exemption s'ajoute celle introduite en 2016 pour l'achat, l'importation ou le transport de pétrole brut et de produits pétroliers en provenance de Syrie, le Conseil de l'UE reconnaissant que « *l'achat de carburant est une exigence opérationnelle pour l'apport d'aide humanitaire ou pour aider la population civile en Syrie* » et que le système en vigueur pour délivrer des autorisations d'achat « *n'est pas suffisamment pratique* » ([décision \(PESC\) 2016/2144](#)).

98. Voir la décision (PESC) 2024/628 du Conseil du 19 février 2024 mentionnée *infra*.

99. Comme précédemment évoqué, l'exemption humanitaire du régime de sanctions autonome de l'UE concernant la Syrie n'a été fixée que pour une durée limitée de six mois. Elle couvre toutefois des catégories d'acteurs plus larges que celles visées par la résolution 2664 (2022), incluant également les organisations et agences qui font l'objet d'une évaluation fondée sur les piliers par l'Union et avec lesquelles l'Union a signé une convention-cadre de partenariat financier en vertu de laquelle ces organisations et agences agissent en tant que partenaires humanitaires de l'Union ; celles auxquelles l'Union a accordé un certificat de partenariat humanitaire ou qui sont certifiées ou reconnues par un État membre conformément à ses procédures nationales, ainsi que les agences spécialisées des États membres (2664+).

100. Voir par exemple [Alice DEBARRE, « One Year On : Where Do We Stand on the Milestone Humanitarian 'Carve-out' in UN Sanctions Regimes ? », IPI Global Observatory, 7 décembre 2023](#).

101. Elles retardent considérablement les opérations, les acteurs souhaitant en

---

bénéficier devant identifier l'autorité compétente puis, le cas échéant, attendre sa réponse, qui est en outre tributaire de son interprétation, ce qui peut conduire à des pratiques divergentes entre les États membres.

102. Voir en ce sens les conclusions du Conseil du 20 mai 2021 relatives à la « communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'action humanitaire de l'UE : nouveaux défis, mêmes principes » et le [communiqué de presse](#) à ce propos.

103. L'ensemble des États membres de l'UE, à l'exception de la Lituanie, ont co-sponsorisé le [projet de résolution 2664 \(2022\)](#) adopté le 9 décembre 2022 (le [procès-verbal de la réunion](#) ne mentionne toutefois que 22 des 27 États membres de l'UE).

104. Audition de représentants du MEAE du 15 mars 2024.

105. SHRF (2023-2027), *op. cit.*

106. La CNCDH note toutefois que l'harmonisation entre ces textes ne relève pas uniquement d'une question de langage, mais de cohérence normative, avec des implications juridiques et opérationnelles importantes lorsque des solutions différentes sont retenues (entre une simple dérogation, une exemption humanitaire ou aucune exception humanitaire).

107. [Décision \(PESC\) 2023/2686 du Conseil du 27 novembre 2023 modifiant certaines décisions du Conseil concernant des mesures restrictives afin d'y insérer des dispositions relatives à des exceptions humanitaires](#) et [règlement \(UE\) 2023/2694 du Conseil du 27 novembre 2023 modifiant certains règlements du Conseil concernant des mesures restrictives, afin d'y insérer des dispositions relatives à des exceptions humanitaires](#).

108. Outre les organisations incluses dans la résolution 2664 (2022), ces régimes de sanctions de l'UE visent les organisations et agences auxquelles l'Union a accordé le certificat de partenariat humanitaire ou qui sont certifiées ou reconnues par un État membre conformément aux procédures nationales, ainsi que les agences spécialisées des États membres.

109. Ces dérogations permettent aux autorités compétentes d'un État membre d'autoriser, « *aux conditions qu'elles jugent appropriées* », la fourniture de fonds ou de ressources économiques à d'autres organisations ou acteurs, à condition qu'elles aient établi que cette fourniture « *est nécessaire pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire en temps voulu ou à l'appui d'autres activités qui visent à répondre aux besoins essentiels des personnes* ». Ces mécanismes de dérogations peuvent sembler redondants, dans la mesure où une exemption, qui vise au contraire à dispenser les acteurs concernés de la demande d'autorisation, a été introduite dans ces régimes de sanctions. Le champ d'application personnel de ces dérogations est cependant plus large que celui de l'exemption, qui couvre la grande majorité des organisations humanitaires impartiales. Or, s'il est impératif de protéger les activités des organisations humanitaires impartiales par le biais d'exemptions humanitaires, il peut être utile de faciliter, par la mise en place de dérogations complémentaires, les activités ayant une finalité humanitaire mais qui seraient mises en œuvre par d'autres acteurs, non couverts par l'exemption. En l'absence de décision négative, de demande d'informations ou de notification d'un délai supplémentaire, l'autorisation est réputée accordée dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de la date de réception de la demande. L'État membre octroyant une telle autorisation doit en informer les autres États membres et la Commission (dans un délai de quatre semaines).

110. Voir respectivement la [décision \(PESC\) 2023/2135 du 9 octobre 2023](#) et la [décision \(PESC\) 2023/2287 du 23 octobre 2023](#). La durée de ces exemptions est alignée sur celle des mesures restrictives adoptées. Notons que pendant la même période, le Conseil a renouvelé plusieurs régimes de sanctions sans pour autant les assortir d'une telle exemption humanitaire avant d'adopter la décision transversale du 27 novembre 2023 précitée (par exemple s'agissant du Venezuela ou du Burundi).

111. [Décision \(PESC\) 2024/628 du Conseil du 19 février 2024 modifiant la position commune 2001/931/PESC relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme](#). Curieusement, l'UE classe ce régime parmi ces régimes de sanctions autonomes alors même qu'il est fondé sur la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations Unies. Dans cette décision, l'UE prévoit une exemption humanitaire avec le même champ d'application personnel et matériel que dans la décision transversale du 27 novembre 2023 (d'une durée toutefois provisoire), ainsi qu'un mécanisme de dérogation identique.

112. Voir les développements *supra* (1.3).

113. [Décision \(PESC\) 2024/1025 du Conseil du 4 avril 2024 modifiant la décision \(PESC\) 2020/1999 concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes à ces droits et règlement \(UE\) 2024/1034 du 4 avril 2024 modifiant le règlement \(UE\) 2020/1998](#).

114. Elle participe ainsi à la cohérence des objectifs de l'action extérieure de l'UE, conformément à l'article 21 du TUE.

115. Décision (PESC) 2024/1025 précitée, article premier et considérant 5 du préambule. Dans ce cas, ce sont les autorités compétentes d'un État membre qui doivent accorder la dérogation, « *aux conditions qu'elles jugent appropriées, après avoir établi que la fourniture de ces fonds ou ressources économiques est nécessaire à l'acheminement en temps voulu d'une aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels des personnes* » (*ibid.*).

116. Voir la [décision 2012/642/PESC consolidée](#) qui ne prévoit que des dérogations, la décision (PESC) 2023/2686 transversale s'étant contentée, pour ce régime, d'introduire une clause de réexamen pour la dérogation aux mesures de gel des fonds et des ressources économiques et d'interdiction de leur mise à disposition que les autorités compétentes des États membres peuvent octroyer lorsqu'ils sont destinés exclusivement « *à des fins humanitaires, à l'évacuation ou au rapatriement de personnes, ou à des initiatives portant assistance aux victimes de catastrophes naturelles, nucléaires ou chimiques* » (dérogation introduite par la décision (PESC) 2022/218 du 17 février 2022).

117. Voir la [décision 2011/235/PESC consolidée](#).

118. Voir la [décision \(PESC\) 2018/1544 consolidée](#).

119. Voir respectivement la [décision \(PESC\) 2023/891 du 28 avril 2023](#), la [décision \(PESC\) 2022/627 du 13 avril 2022](#) et la [décision \(PESC\) 2023/1532 du 20 juillet 2023](#). L'exemption humanitaire du régime relatif aux actions compromettant ou menaçant l'intégrité territoriale, la souveraineté et l'indépendance de l'Ukraine a par ailleurs une étendue géographique limitée au seul territoire de l'Ukraine, excluant les activités humanitaires qui seraient mise en œuvre sur le territoire russe.

120. Tel est le cas s'agissant des trois régimes précités relatifs à la Moldavie, à l'Ukraine et à l'Iran (*ibid.*, nous soulignons).

121. Les exemptions humanitaires ne sont jusqu'à présent pas étendues aux mesures de gel des fonds et des ressources économiques imposées s'agissant de la Moldavie, de

---

l'Ukraine ou du soutien de l'Iran à la guerre de la Russie contre l'Ukraine (*ibid.*).

122. La durée de l'exemption humanitaire est en effet parfois alignée sur celle pour laquelle les mesures restrictives concernées sont valables mais parfois aussi fixée pour une durée plus courte, comme pour le régime relatif à la situation en Syrie (six mois) jusqu'à la décision récente du 27 mai 2024 (décision (PESC) 2024/1496 qui prévoit une exemption de douze mois, de la même durée que celles des mesures restrictives auxquelles elle s'applique : voir la [décision \(PESC\) 2024/1510](#) du même jour).

123. Voir la décision (PESC) 2023/628, *op. cit.*

124. Elle paraît d'autant moins justifiée que le Conseil de l'UE tend à introduire des clauses de réexamen des exemptions humanitaires, « à intervalles réguliers et au moins tous les douze mois ou à la demande urgente d'un État membre, du haut représentant ou de la Commission à la suite d'un changement fondamental de la situation » (de telles clauses ont notamment été introduites pour les régimes relatifs à la Biélorussie, à l'Ukraine, à la Moldavie et au soutien militaire de l'Iran à la guerre Russie/Ukraine par la décision (PESC) 2023/2686, *op. cit.*).

125. [Commission européenne, « Frequently Asked Questions : Humanitarian Exemption in the EU Syria Sanctions Regime following the February 2023 earthquakes in Türkiye and Syria », 2023.](#)

126. Par exemple s'agissant de l'autorité à qui il convient de s'adresser en cas de doute ou sur la manière dont ils peuvent rassurer les banques et fournisseurs sur le fait que leurs activités ne sont pas soumises aux sanctions.

127. Par ailleurs, la CNCDH note que si la [directive \(UE\) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme comporte](#) une clause d'exemption humanitaire, celle-ci ne figure que dans son préambule (au considérant 38). Elle gagnerait ainsi à être intégrée dans les paragraphes opérationnels de la directive.

128. La [note d'orientation de la Commission relative à la fourniture d'une aide humanitaire conformément aux mesures restrictives de l'UE \(sanctions\) du 30 juin 2022, C\(2022\) 4486 final](#) est utile à cet égard et rappelle notamment la distinction entre les exceptions, les dérogations et les exemptions humanitaires. Elle retient toutefois une interprétation restrictive des « fins humanitaires », qu'il convient d'actualiser au regard des avancées réalisées depuis sa publication en matière d'exemptions humanitaires aux niveaux onusien et européen.

129. [Conseil de l'Union européenne, Lignes directrices concernant la mise en œuvre et l'évaluation des mesures restrictives \(sanctions\) dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, 5664/18, 4 mai 2018.](#) Ces lignes directrices ne font à ce jour référence qu'aux seules dérogations.

130. Note d'orientation du 30 juin 2022, *op. cit.*

131. [Directive \(UE\) 2024/1226 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union et modifiant la directive \(UE\) 2018/1673.](#) Cette directive s'appuie sur la décision du Conseil de l'UE de désigner la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que domaine de criminalité qui remplit les critères visés à l'article 83 §1 du TFUE (« eurocrimes ») ([décision \(UE\) 2022/2332 du Conseil du 28 novembre 2022](#)).

132. Article 3§5 de la directive (UE) 2024/1226 précitée. Voir également le considérant 20 selon lequel la directive « n'a pas pour objectif d'ériger en infraction pénale l'aide humanitaire apportée aux personnes dans le besoin ou les activités répondant aux besoins humains fondamentaux déployées conformément aux principes d'impartialité,

*d'humanité, de neutralité et d'indépendance et, le cas échéant, au droit international humanitaire*».

133. Si sa formulation n'indique pas expressément que ces dispositions ne s'appliquent pas à de telles activités, elle invite *a minima* les États membres à ne pas les considérer comme des violations des sanctions européennes entraînant leur pénalisation lorsqu'ils transposeront et appliqueront la directive.

134. Voir par analogie les critiques formulées par plusieurs ONG relatives à la clause d'exemption humanitaire insérée au considérant 38 de la [directive \(UE\) 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme](#), notant que son insertion uniquement dans le préambule limite sa portée, les États membres n'étant pas tenus de la transposer en droit interne, malgré sa valeur interprétative incontestable (contribution à l'évaluation de la directive disponible sous [www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/ONG-francaises\\_Contribution-a-evaluation-directive-UE-2017-541\\_VF-1.pdf](http://www.coordinationsud.org/wp-content/uploads/ONG-francaises_Contribution-a-evaluation-directive-UE-2017-541_VF-1.pdf)).

135. Voir en ce sens le considérant 5 de la directive (UE) 2024/1226 précitée, qui rappelle que les actes établissant des mesures restrictives de l'Union « peuvent prévoir des exceptions aux interdictions qui y sont énoncées sous la forme d'exemptions ou de dérogations » et précise qu'« [u]n comportement couvert par une [telle] exemption ou autorisé par les autorités compétentes des États membres au moyen d'une dérogation conformément aux actes établissant des mesures restrictives de l'Union ne peut être considéré comme une violation d'une mesure restrictive de l'Union ».

136. Cette exemption humanitaire pour la pénalisation de la violation des sanctions de l'UE est d'autant plus importante que certains régimes ne comportent toujours pas, comme précédemment mentionné, d'exemptions humanitaires, en l'absence d'exemption humanitaire transversale couvrant l'ensemble des sanctions imposées par l'UE.

137. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire*, 2021, *op. cit.* ; CNCDH, *Avis sur le (...) personnel humanitaire*, 2020, *op. cit.*

138. Article L. 562-3 du code monétaire et financier.

139. Notons en outre que les règlements de l'UE sont d'application directe. Les mesures de gel imposées par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies ne s'imposent toutefois aux organismes financiers qu'une fois transposées en droit interne ([Lignes directrices conjointes de la Direction Générale du Trésor \(DG Trésor\) et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution \(ACPR\) sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs, juin 2016, mises à jour au 16 juin 2021](#), pp. 6 et s.).

140. Sous réserve qu'elles soient prévues (certains actes juridiques de l'UE ne prévoient toujours pas de telles exemptions ou des exemptions humanitaires plus restreintes que celle découlant de la résolution 2664 (2022) : voir les développements *supra*, 2.2.).

141. Voir les développements *supra* relatifs à « l'exemption humanitaire » prévue par cette directive (2.3.).

142. L'article 574-3 du code monétaire et financier fait référence aux peines prévues par le 1 de l'article 459 du code des douanes, pouvant aller d'une amende jusqu'à une peine d'emprisonnement de cinq ans.

143. Voir les développements *infra* (3.2.).

144. Il s'agit des personnes physiques se trouvant sur le territoire national et des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier (notamment les prestataires de services bancaires), mais aussi de « toute autre personne morale constituée ou établie selon le droit national ou réalisant une opération sur le territoire

---

*national, dans le cadre de son activité* » (voir notamment l'article L. 562-4). La CNCDH a déjà eu l'occasion d'alerter sur l'impact pour les organisations humanitaires impartiales de cette extension du champ des personnes morales assujetties à l'obligation de respecter les mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition par l'ordonnance n°2020-1342 du 4 novembre 2020 *renforçant le dispositif de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition* (JORF n°0269 du 5 novembre 2020, texte n°10) : CNCDH, *Avis sur la proposition de loi (...)*, 2021, *op. cit.*, §12.

145. Bien que l'article L. 562-6 fasse référence au fait de participer « *sciemment et volontairement* » au contournement des mesures de gel et d'interdiction de mise à disposition, sa formulation porte le risque d'être interprétée d'une manière incompatible avec la résolution 2664 (2022). Cet article interdit aux personnes assujetties « *de participer, sciemment et volontairement, à des activités ayant pour objet ou pour effet de contourner les mesures prises en vertu du présent chapitre (...)* ». Par exemple le paiement de taxes à une entité listée, bien qu'il n'ait aucunement pour objectif de contourner les sanctions, pourrait être interprété comme participant « *sciemment et volontairement* » à la mise à disposition de fonds et ressources, alors que cette dernière est couverte par les exemptions humanitaires.

146. Voir l'article L. 562-2 du code monétaire et financier relatif à la compétence de ces ministres de décider du gel des fonds et ressources économiques des personnes ou entités « *qui commettent, tentent de commettre, facilitent ou financent des actes de terrorisme, y incitent ou y participent* », qui tire son langage de la résolution 1373 (2001) et des autres résolutions relatives à la lutte contre le terrorisme du Conseil de sécurité.

147. Voir les développements *supra* sur ce point (1.3). Cette interprétation a également été retenue par le Conseil de l'UE (voir les développements au point 2.2.). La cohérence serait aussi renforcée si la recommandation n°6 du GAFI sur les sanctions financières ciblées liées au terrorisme et au financement du terrorisme faisait une référence claire à l'articulation avec l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022) et reflétait mieux les autres obligations découlant du droit international, en particulier du DIH (voir la recommandation n°7).

148. L'article L. 561-10 serait ainsi libellé de la manière suivante : « *Les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 appliquent des mesures de vigilance complémentaires à l'égard de leur client, en sus des mesures prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-5-1 et sous réserve de l'article L. 561-1-1, lorsque (...)* ».

149. Voir l'article R. 561-15 et les autres articles de la sous-section 8, section 3, chapitre Ier, titre VI, livre V du code monétaire et financier.

150. La CNCDH rappelle que ces mesures de vigilance simplifiées ne dispensent en rien les personnes assujetties de s'assurer, tout au long de la relation d'affaires, que ce risque BC/FT reste faible, ainsi que de mettre en place un dispositif général de surveillance et d'analyse des opérations adapté pour permettre de détecter toute transaction inhabituelle ou suspecte (article R. 561-14 du code monétaire et financier).

151. De même qu'à l'exemption humanitaire fixée par la résolution 2615 (2021) du Conseil de sécurité relative à l'Afghanistan.

152. Cette exemption s'inscrirait également en cohérence avec le considérant 38 de la directive (UE) 2017/541 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme ainsi qu'avec la résolution 2462 (2019) du Conseil de sécurité (voir *infra* à ce propos).

153. Voir par exemple l'article 421-1 du code pénal visant notamment les atteintes volontaires à la vie ou à l'intégrité de la personne, les infractions de blanchiment ou

celles en matière d'armes et de produits explosifs.

154. De manière surprenante, la circulaire mentionne toutefois l'aide médicale parmi les exemples de « *contacts plus avancés avec les groupes terroristes* » qui doivent faire l'objet d'un « *examen particulièrement attentif* », alors qu'en cas de conflit armé, les Protocoles additionnels I (article 16 §1) et II (article 10 §1) aux Conventions de Genève interdisent au contraire expressément la répression pénale des activités de caractère médical conformes à la déontologie, « *quels qu'aient été les circonstances ou les bénéficiaires* » de ces activités. La CNCDH rappelle qu'elle recommande de prévoir expressément dans le code pénal que l'exercice d'une activité de caractère médical conforme à la déontologie est exclusive de toute qualification pénale (CNCDH, *Avis sur la proposition de loi (...)*, 2021, *op. cit.*, recommandation n°5).

155. Circulaire du garde des Sceaux du 27 juillet 2021 *relative à la lutte contre les atteintes portées aux travailleurs humanitaires à l'étranger et à la spécificité des missions des organisations exerçant des activités humanitaires*, [NOR JUS D 2123311C, CRIM 2021-07/G1-26/07/2021](#) et son [annexe sur les principes applicables aux activités des organisations fournissant de l'aide humanitaire](#). Cette circulaire fait suite à l'engagement pris en ce sens par le Président de la République lors de la conférence nationale humanitaire de 2020. Voir, dans le même sens : [DG Trésor, Vade-mecum sanctions et financement du terrorisme sur les opérations humanitaires en zones sensibles](#), p. 12. Adoptée en 2021, l'annexe ne fait pas référence aux exemptions humanitaires découlant notamment de la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité.

156. Voir en ce sens : CNCDH, *Avis sur la proposition de loi (...)*, 2021, *op. cit.*, §5. La circulaire mentionne « *le paiement de péages et de "bakchichs" destinés à assurer l'accès en toute sécurité à certaines zones* » comme exemples de situations devant faire l'objet d'un examen particulièrement attentif, alors qu'il couvre des conduites auxquelles les organisations humanitaires impartiales peuvent parfois être contraintes de procéder pour réaliser leurs missions et qui sont couvertes par l'exemption humanitaire de la résolution 2664 (2022).

157. Voir les arrêts rendus par la Cour de cassation dans l'affaire Lafarge : [Crim., 7 septembre 2021, pourvois n° 19-87.367, n° 19-87.376, n° 19-87.662, publié au bulletin](#), §43 : « (...) il résulte des dispositions de l'article 421-2-2 du code pénal qu'il suffit pour que les faits soient susceptibles d'être établis que l'auteur de financement sache que les fonds fournis sont destinés à être utilisés par l'entreprise terroriste en vue de commettre un acte terroriste, que cet acte survienne ou non, peu important en outre qu'il n'ait pas l'intention de voir les fonds utilisés à cette fin ».

158. L'article 421-2-2 du code pénal vise plus largement la fourniture, la réunion ou la gestion « *des fonds, des valeurs ou des biens quelconques* » ou les conseils donnés à cette fin.

159. Voir les développements *supra* (1.2).

160. Voir les exemples mentionnés *supra*.

161. Résolution 2462 (2019), §6 ; voir également le §24, *op. cit.*

162. Il en va de même de l'« exemption humanitaire » prévue par la directive (UE) 2024/1226 sus-mentionnée relative à la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union, bien que l'objet soit différent.

163. [Directive \(UE\) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme](#), considérant 38 du préambule (voir aussi la

---

« clause de sauvegarde du DIH » du considérant 37). Le considérant 38 mentionne la « *reconnaissance par le droit international, y compris par le [DIH]* », des organisations visées, mais la CNCDH rappelle que cette référence suscite des interrogations quant à l'organe en charge de cette reconnaissance et quant aux critères qui seraient retenus. Dans un avis précédent relatif à une proposition de loi reprenant cette condition, elle a recommandé sa suppression, notant par ailleurs qu'elle n'est pas employée par le Conseil de sécurité (S/RES/2462/2019, §24) : CNCDH, *Avis sur la proposition de loi (...)*, 2021, *op. cit.*, §9.

164. Le [code pénal australien](#) contient plusieurs dispositions excluant l'application d'infractions terroristes aux associations ayant pour unique but de fournir de l'aide à caractère humanitaire ou aux personnes agissant uniquement dans le cadre ou aux fins de la fourniture d'une telle aide.

165. Le [Terrorism Act](#) de 2000 prévoit, depuis 2019, une exemption humanitaire s'agissant de l'infraction relative à l'entrée ou au séjour dans une zone désignée pour les personnes fournissant une aide à caractère humanitaire (section 58B).

166. Article 260 ter (l'infraction de participation à une organisation terroriste ne s'applique pas « *aux services humanitaires fournis par un organisme humanitaire impartial, tel que le [CICR], conformément à l'art. 3 commun aux Conventions de Genève* ») et article 260 quinquies (l'infraction de financement du terrorisme ne s'applique pas « *si le financement est destiné à soutenir des actes qui ne sont pas en contradiction avec les règles du droit international applicable en cas de conflit armé* ») du [code pénal suisse](#).

167. [Loi n°003/PR/2020 portant répression des actes de terrorisme en République du Tchad](#), selon laquelle « *les activités à caractère exclusivement humanitaire et impartial menées par les organisations humanitaires neutres et impartiales sont exclues du champ d'application de la présente loi* » (article 1.4).

168. [Proclamation n°1176/2020 to provide for the prevention and suppression of terrorism crimes](#), article 9 §5 selon lequel l'aide humanitaire fournie par des organisations engagées dans des activités humanitaires ou un soutien par une personne qui a l'obligation légale de soutenir autrui n'est pas punissable pour l'aide apportée uniquement pour assumer cette fonction et ce devoir (nous traduisons).

169. Selon la [loi antiterroriste de 2020 de la République des Philippines](#), les activités humanitaires entreprises par le CICR, la Croix-Rouge philippine et d'autres partenaires ou organisations humanitaires reconnues par l'État en conformité avec le DIH ne relèvent pas du champ d'application de la section 12 de ladite loi (relative au soutien matériel apporté aux terroristes).

170. La [loi anti-terroriste de la Nouvelle Zélande](#) exclut des dispositions relatives au financement et au soutien matériel du terrorisme l'aide humanitaire destinée à satisfaire les besoins fondamentaux.

171. Selon l'article 83 (4) du [code criminel canadien](#), l'infraction de financement du terrorisme ne s'applique pas « *à la personne qui accomplit l'un des actes [constitutifs de cette infraction] dans le seul but de participer à des activités d'aide humanitaire sous les auspices d'organisations humanitaires impartiales conformément au droit international, tout en déployant des efforts raisonnables pour minimiser tout avantage pour les groupes terroristes* ».

172. Cette notion renvoie à l'expression d'« organisme humanitaire impartial » employée par les Conventions de Genève. La CNCDH rappelle qu'elle recommande de ne pas limiter

cette disposition uniquement aux organisations humanitaires impartiales intervenant dans des situations de conflit armé, explicitement visées par le DIH, mais de viser aussi ces organisations lorsqu'elles conduisent des activités dans d'autres situations, dans la mesure où le risque de pénalisation existe aussi dans des situations qui ne sont pas couvertes par le DIH (CNCDH, *Avis sur la proposition de loi (...)*, 2021, *op. cit.*, §7).

173. [Proposition de loi n°4354 déposée le 13 juillet 2021 à l'Assemblée nationale](#) présentée par plus de trente co-signataires.

174. Voir la proposition d'amendement formulée par la CNCDH dans son *Avis sur la proposition de loi (...)*, 2021, *op. cit.*, recommandation n°4. Dans le même sens, voir : CNCDH, *Avis sur le (...) personnel humanitaire*, 2020, *op. cit.*, recommandation n°5.

175. Voir notamment la [page dédiée aux sanctions économiques internationales de la DG Trésor](#).

176. Voir notamment la [page dédiée à la LBC/FT de l'ACPR](#) ; celle de l'[Autorité des marchés financiers \(AMF\)](#) sur le sujet ; ou la page du service de renseignement financier Tracfin [relative aux lignes directrices des autorités de supervision](#).

177. [DG Trésor, Guide des dérogations relatives à l'aide humanitaire prévues par les sanctions de l'Union européenne](#).

178. [DG Trésor, Vade mecum sanctions et financement du terrorisme sur les opérations humanitaires en zones sensibles](#).

179. Actuellement, le *vade mecum* ne fait qu'une brève mention des exemptions et semble la confondre avec les dérogations, indiquant, sans faire la distinction, qu'elles permettent aux autorités nationales compétentes d'autoriser une opération normalement interdite par les sanctions.

180. Un constat similaire est fait à l'échelle mondiale par le Secrétaire général des Nations Unies (rapport S/2023/658, *op. cit.*).

181. Cette capacité serait nettement améliorée si les exemptions humanitaires étaient intégrées dans la législation nationale, comme recommandé par la CNCDH (partie 3.1.).

182. [CDCS, Guide pratique. Accès aux services financiers des OBNL, partenaires du CDCS, qui exercent des activités de solidarité internationale, janvier 2024](#). Dans la SHRF, la France s'engage par ailleurs, « dans la mesure du possible », à intégrer les organisations humanitaires aux mécanismes de suivi de mise en œuvre de sanctions, sans toutefois préciser ce que cela implique plus concrètement dans le contexte français.

183. Les entreprises assujetties ont en effet l'obligation de connaître les mesures de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition prévues par le code monétaire et financier et par les règlements européens portant mesures restrictives afin de mettre en place l'organisation et les procédures internes nécessaires pour leur mise en œuvre (article L. 562-4-1), ce qui devrait inclure les exemptions.

184. Identification et connaissance actualisée de la relation d'affaire, nature de la relation d'affaire, origine et destination des fonds, etc.

185. Déclarations de soupçons lorsqu'elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner que les sommes ou opérations proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme (articles L. 561-15 et s. du code monétaire et financier).

186. Voir notamment l'[arrêté du 6 janvier 2021 relatif au dispositif et au contrôle interne en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de gel des avoirs et d'interdiction de mise à disposition ou d'utilisation des fonds ou](#)

---

[ressources économiques](#), JORF n°0014 du 16 janvier 2021, texte n°9.

187. [Lignes directrices conjointes de la Direction générale du Trésor et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur la mise en œuvre des mesures de gel des avoirs](#), juin 2016, version mise à jour au 16 juin 2021.

188. ACPR, [Lignes directrices relatives à l'identification, la vérification de l'identité et la connaissance de la clientèle, révisées le 16 décembre 2021](#).

189. Sont notamment mentionnés les OBNL dont les comptes sont audités, qui jouissent d'une bonne réputation publique, bénéficient de financements publics, qui démontrent avoir pris les mesures appropriées pour atténuer les risques BC/FT ou qui fournissent de l'assistance et du soutien aux personnes qu'au moyen d'une aide matérielle directe, telle que la mise à disposition de dispositifs médicaux ([Orientations de l'EBA modifiées le 31 mars 2023, EBA/GL/2023/03](#)).

190. Les établissements bancaires qui fournissent des services à des OBNL bénéficiant d'exemptions humanitaires doivent alors obtenir des preuves démontrant qu'elles mènent leurs activités conformément aux exemptions applicables (ou qu'elles bénéficient d'une autorisation de l'autorité nationale compétente en cas de dérogation) (*ibid.*).

191. Selon l'article 2 de l'arrêté du 6 janvier 2021 précité, les organismes assujettis doivent identifier et évaluer notamment les risques de BC/FT préalablement au lancement de nouveaux produits, services ou pratiques commerciales, afin de prendre des mesures appropriées pour gérer et atténuer ces risques. À cette fin, ils doivent prendre en compte les informations diffusées par la cellule de renseignement financière nationale (Tracfin), le GAFI, l'OCDE et de l'UE.

192. Voir la recommandation n°20 du présent avis, relative à l'article L. 561-9 du code monétaire et financier.

193. Voir sur ce point la recommandation n°19 du présent avis, portant sur l'article L. 561-10 du code monétaire et financier.

194. [Rapport du COLB, Analyse nationale des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en France, janvier 2023](#), chapitre 6. La menace de financement du terrorisme par le biais d'OBNL est considérée comme faible pour la plupart des associations, mais très élevée pour trois catégories (c'est également le cas notamment des associations opérant dans une zone de conflit).

195. SHRF (2023 – 2027), *op. cit.*, pp. 20 – 21.

196. Analyse nationale du risque du COLB de 2023, *op. cit.*, p. 74.

197. *Ibid.*, p. 76.

198. [Commission Staff Working Document Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the international market and relating to cross-border activities, 27 octobre 2022, SWD/2022/344 final](#): « Le niveau de risque estimé pour les OBNL recevant un financement institutionnel, notamment de l'UE ou des États membres chargés de la gestion des fonds de l'UE, en ce qui concerne le financement du terrorisme et le blanchiment d'argent est FAIBLE » (nous traduisons).

199. Rapport S/2023/658, *op. cit.*, §44.

200. Les orientations de l'EBA formulent la même recommandation afin que les banques comprennent bien la façon dont le secteur des OBNL – qui sont leurs clients – est organisé et fonctionne (Orientations de l'EBA, 31 mars 2023, *op. cit.*).

201. Les acteurs humanitaires sont d'ailleurs les seuls destinataires expressément visés des mesures d'accompagnement envisagées par la SHRF, sous forme de lignes directrices (SHRF (2023-2027), *op. cit.*, p. 9).

202. [AFD, Guide méthodologique relatif aux modalités de financement des projets et programmes des OSC françaises. Fiche outil 10, mars 2024, pp. 114 et s.](#)

203. CNCDH, *Avis sur la proposition de loi relative à la préservation de l'espace humanitaire*, 2021, *op. cit.*, recommandation n°8 ; CNCDH, *Avis sur le (...) personnel humanitaire*, 2020, *op. cit.*, recommandation n°4. Voir à ce propos les travaux de la *Task Force 3* sur la préservation de l'espace humanitaire du Comité permanent interorganisations (*Inter-Agency Standing Committee* (IASC), en charge de la coordination humanitaire du système des Nations Unies : [IASC, Policy Paper. Considerations on screening/vetting persons in need of humanitarian assistance in counter-terrorism/sanctions contexts, août 2023.](#)

204. Voir notamment le [FAQ 1106](#), qui précise que pour déterminer si une transaction donnée est conforme à ces licences générales, les institutions financières peuvent raisonnablement s'appuyer sur les informations dont elles disposent dans le cours normal de leurs activités (*ordinary course of business*), à condition qu'elles ne sachent pas ou n'aient pas de raison de savoir que la transaction n'entre pas dans leur champ d'application.

205. L'étendue de l'exemption humanitaire peut varier en fonction de la terminologie retenue.







Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations Unies.**

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'Homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en oeuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : [cncdh@cncdh.fr](mailto:cncdh@cncdh.fr)

[www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

