

AVIS

Résumé exécutif

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^e 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 ces régimes de sanctions, conformément au droit international,

Notant qu'avant de...
évaluer les conséquences...
qu'il doit au...

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)

[L'avis dans son intégralité est disponible sur le site Internet de la CNCDH.](#)

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 oeuvre 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 (partie 1) et européen (partie 2) qu'au niveau national (partie 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**).

Partie 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

La CNCDH formule une première série de recommandations visant à consolider, au niveau onusien, le changement de paradigme introduit par la résolution 2664 (2022) du Conseil de sécurité. L'avis met en exergue les apports essentiels de cette résolution pour la préservation de l'espace humanitaire par l'imposition d'une exemption humanitaire pour tous les gels des avoirs décidés par le Conseil de sécurité ou ses organes subsidiaires, tout en rappelant ses limites. Il présente également le mécanisme de reporting prévu par ladite résolution, impliquant des mesures de diligence et de transparence. Un point spécifique est 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, compte tenu de leurs incidences importantes pour l'action humanitaire et des difficultés juridiques et opérationnelles qu'elles soulèvent.

Parmi les recommandations formulées par la CNCDH figurent les suivantes :

- 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 encourager les autres membres du Conseil de sécurité à faire de même (**recommandation n°2**);
- 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 inciter les autres membres du Conseil de sécurité à faire de même (**recommandation n°4**);
- 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°6**);

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°7**);

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**).

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

Après avoir présenté les différents types de sanctions (mesures restrictives) adoptées par l'Union européenne (UE), la CNCDH note que l'UE 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. 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.

La CNCDH formule par conséquent les recommandations suivantes à l'intention de la France :

- soutenir la généralisation d'exemptions humanitaires larges et pérennes pour toutes les mesures de l'UE, existantes et futures, de gel

des avoirs et d'interdiction de mise à disposition des fonds et ressources économiques (**recommandation n°10**);

- soutenir l'extension de l'exemption humanitaire à l'ensemble des types de mesures restrictives imposées par l'UE (**recommandation n°11**);

- 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°12**);

- contribuer à ce que les lignes directrices de l'UE 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°13**).

L'UE 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 (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). La CNCDH recommande à la France de saisir l'opportunité de la transposition de cette directive pour intégrer une exemption humanitaire dans les dispositions nationales pertinentes et inciter les autres États membres à faire de même (**recommandation n°14**).

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

La dernière partie de l'avis se concentre sur les modifications législatives et les mesures que la CNCDH recommande à la France d'adopter au niveau national pour se conformer à la résolution 2664 (2022) et, plus largement, pour réaliser l'ambition 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 :

- des modifications législatives, pour clarifier comment les exemptions humanitaires sont prises en compte dans le contexte national, conférer une meilleure lisibilité quant aux attentes relatives aux comportements des opérateurs, ainsi qu'assurer la cohérence des dispositions nationales pertinentes afin de garantir l'effectivité des exemptions humanitaires.

La CNCDH formule plusieurs recommandations visant à amender :

- les dispositions relatives aux violations des sanctions prévues par le code monétaire et financier (**recommandations n°15 à 20**) ;
- les dispositions du code pénal relatives aux infractions pénales liées à la lutte contre le terrorisme pour 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 (**recommandations n°21 à 22**).

- 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 pertinents (lignes directrices et guides de la Direction générale du Trésor et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, analyse nationale des risques du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, etc.) ainsi que dans les contrats de financement (**recommandations n°23 à 27**).

La CNCDH recommande aussi 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'UE, afin de favoriser une interprétation protectrice de l'action humanitaire et une mise en œuvre cohérente et homogène des exemptions humanitaires (**recommandation n°28**).



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr

