

Faculté de droit et de criminologie

La clause d'exemption humanitaire

Enfin une solution aux obstacles à l'action humanitaire en conflit armé non-international impliquant un groupe désigné comme terroriste ?

Auteure : Alizée THAUVIN
Promoteur : Raphaël VAN STEENBERGHE
Année académique 2023-2024
Master [120] en droit, à finalité spécialisée : Droit public

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat entraîne l'application des articles 107 à 114 du Règlement général des études et des examens de l'Université.

Il y a lieu d'entendre par « plagiat », l'utilisation, quelle qu'en soit l'ampleur, le cas échéant par le biais d'une traduction, des idées ou énonciations d'un tiers, fussent-elles paraphrasées, de même que l'utilisation de représentations graphiques d'un tiers, sans que leur source ne soit mentionnée explicitement et distinctement au sein de la prestation réalisée par l'étudiant. Est assimilée au « plagiat » la reprise littérale ou servile des idées, énonciations et représentations graphiques générées par un outil d'intelligence artificielle (IA).

Pour éviter la qualification de plagiat, la reproduction littérale d'un passage d'une source, même non soumise à droit d'auteur, requiert que l'extrait soit placé entre guillemets et que la citation soit immédiatement suivie de la référence exacte à la source utilisée.

De même, lorsque l'étudiant·e reprend de manière littérale certains contenus générés par un outil d'IA (par exemple, du texte ou une illustration graphique), cette utilisation doit également être référencée conformément aux lignes directrices sur l'usage responsable des outils d'IA générative.

Le non-respect de ces exigences est constitutif de plagiat au sens des articles 107 à 114 du Règlement des études et des examens.

S'il y a eu plagiat, l'étudiant peut se voir infliger une sanction disciplinaire, en fonction de la gravité des faits. Toute constatation de tricherie ou de plagiat opérée par le jury est communiquée au vice-recteur aux affaires étudiantes par le président du jury.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier mon promoteur, le Professeur Raphaël van Steenberghe, pour m'avoir fait découvrir le droit international humanitaire, pour m'avoir donné l'opportunité d'explorer un tel sujet qui s'est révélé absolument passionnant et pour sa disponibilité tout au long de la rédaction de ce mémoire.

Merci également à Monsieur Frédéric Casier pour le temps accordé, les réponses apportées et l'aspect concret du sujet que l'interview réalisée m'a permis d'ajouter à ce mémoire.

Je voudrais par ailleurs remercier mes parents pour leur relecture attentive de mon travail ainsi que pour leur soutien et leurs encouragements durant ces cinq années d'études.

Enfin, il me tient à cœur de remercier Alyssa, Thibaud et l'ensemble de mes amis d'ici et d'Helsinki. Leur accompagnement durant la rédaction du mémoire fut d'une grande aide, même si la productivité n'était pas toujours au rendez-vous... Mais surtout c'est en grande partie grâce à eux, à leur support moral et à leur présence pendant toutes ces années que j'ai aujourd'hui l'opportunité d'être arrivée à la fin de mes études.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	iii
Table des matières	v
Introduction	1
Chapitre 1. Les obstacles à l'action humanitaire.....	5
Introduction	5
Section 1. La criminalisation des activités humanitaires.....	8
Introduction	8
§1. La criminalisation dans la législation nationale	8
§2. La criminalisation dans la législation régionale	9
§3. La criminalisation dans la législation internationale	10
Conclusion.....	11
Section 2. Les régimes de sanctions.....	12
§1. Le principe des régimes de sanctions	12
§2. La spécificité des régimes de sanctions financières	14
Section 3. Le respect du DIH est menacé.....	20
§1. La violation des règles régissant les activités humanitaires	21
§2. La violation des règles protégeant les blessés et les malades ainsi que ceux fournissant une assistance médicale.....	22
§3. La violation des règles protégeant le personnel humanitaire	23
Conclusion.....	24
Chapitre 2. Une solution inadéquate : le système de dérogation	27
Introduction	27
Section 1. La raison d'être du système de dérogation	27
Section 2. Le mécanisme derrière le système de dérogation.....	28
Section 3. Les avantages et inconvénients liés au système de dérogation.....	30
§1. L'avantage lié au système de dérogation.....	30
§2. Les inconvénients liés au système de dérogation	30
Conclusion.....	33
Chapitre 3. Une idée innovante : la clause d'exemption humanitaire.....	35
Introduction	35
Section 1. La mise en place de la clause d'exemption humanitaire	35
§1. La situation précédant la résolution 2462.....	35
§2. L'avancée engendrée par la résolution 2462	37
§3. L'avenir réside dans la clause d'exemption humanitaire	38

Section 2. Le mécanisme de la clause d'exemption humanitaire	39
§1. Le principe.....	39
§2. Les limites dans l'application de la clause d'exemption humanitaire	40
§3. Les spécificités de la clause d'exemption humanitaire	42
Section 3. Les avantages et inconvénients liés à la clause d'exemption humanitaire	48
§1. Les avantages liés à la clause d'exemption humanitaire	48
§2. Les inconvénients liés à la clause d'exemption humanitaire.....	49
Section 4. La révolution de la résolution 2664 (2022)	51
§1. La résolution 2664 en quelques mots	51
§2. Le délai de deux ans prévu pour Al-Qaeda et Daech	54
Section 5. La situation en Belgique.....	56
§1. Les impulsions internationales	57
§2. Les spécificités de la législation nationale	58
Conclusion.....	59
Conclusion.....	61
Bibliographie	65
Législation.....	65
Législation internationale	65
Législation nationale	67
Jurisprudence.....	68
Doctrine.....	69
Divers	73
Annexe	75
Transcription de l'interview de Monsieur Frédéric Casier.....	75

INTRODUCTION

« Au Nigéria, le procureur militaire a accusé MSF de soutien matériel aux terroristes sur la base des activités de secours destinées à des personnes vivant sous le contrôle de groupes considérés comme criminels ou terroristes. Des membres du personnel de MSF ont également été accusés d'intelligence avec des groupes criminels du fait des contacts établis pour organiser les activités de secours. En République démocratique du Congo, notre personnel a été condamné pour avoir facilité des contacts avec des groupes considérés comme criminels ou terroristes. Au Cameroun, des membres du personnel de MSF ont été inculpés et détenus pour complicité de crime terroriste parce qu'ils avaient transporté des blessés et mené des actions de secours dans des zones contrôlées par des groupes considérés comme criminels ou terroristes. »¹.

Ces quelques lignes issues du Rapport international d'activités 2021 de Médecins Sans Frontières nous démontre qu'il y a encore trois ans, être une organisation humanitaire et venir en aide aux personnes en situation de détresse sur un territoire contrôlé par un groupe désigné comme terroriste n'était pas du tout sécurisé. Si tel était le cas, ce n'était pas uniquement à cause de la conjoncture sur le terrain. Celle-ci a de toute évidence une influence, mais ce n'est pas le seul élément. Ce qui importe dans ce témoignage ce sont les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions adoptés par les instances internationales, régionales et nationales.

Qu'en est-il aujourd'hui ? La situation est-elle toujours aussi problématique en 2024 ? C'est en gardant ces questionnements en tête que nous abordons la rédaction de ce mémoire. Quels sont les obstacles que peuvent actuellement rencontrer les organisations humanitaires ? Quels risques encourent encore leurs travailleurs ? Dans la mesure où des entraves existeraient toujours, quelles solutions pourraient s'appliquer et seraient-elles réellement efficaces ?

Depuis de nombreuses décennies et plus particulièrement depuis l'horreur dont le monde a été témoin le 11 septembre 2001 à la suite de l'attentat terroriste dirigé envers les États-Unis, la lutte contre le terrorisme a pris une nouvelle dimension². Cette intensification peut se comprendre par le fait que le terrorisme est un fléau qu'il faut combattre, nul ne contredira cette

¹ F. BOUCHET-SAULNIER, « Une nouvelle normalité bien regrettable : piloter l'action humanitaire dans les contextes de lutte contre le terrorisme », in *Rapport international d'activités 2021*, MSF, 2021, p. 17.

² E. O'LEARY, « Politics and principles: The impact of counterterrorism measures and sanctions on principled humanitarian action », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 462.

affirmation. Cependant, cette lutte ne peut se faire ni à n'importe quel prix ni de n'importe quelle manière³.

En effet, un réel danger survient lorsque cette recrudescence de mesures et de sanctions est réalisée au détriment de l'action des organisations humanitaires et, par conséquent, au préjudice des populations dans le besoin urgent et impératif d'aide humanitaire⁴. Lorsque les organisations sont dans le viseur des mesures anti-terroristes et des régimes de sanctions adoptés de manière extrêmement large pour condamner toutes les possibilités d'aide aux groupes considérés comme terroristes⁵, alors qu'elles sont pourtant complètement neutres, indépendantes et impartiales, qu'elles respectent les conditions imposées par le droit international humanitaire (ci-après « DIH »), c'est qu'il y a quelque chose qui doit être corrigé pour le bien de tous⁶.

Nous ne nions absolument pas le fait qu'il est essentiel de prendre les mesures nécessaires pour éviter que d'autres actes terroristes puissent être perpétrés à travers le monde, c'est une aspiration tout à fait légitime que de vouloir agir pour y mettre fin⁷. Néanmoins, il est impératif d'accomplir cet objectif en prenant bien en considération les conséquences potentielles de cette lutte contre le terrorisme. C'est ce que nous ferons, avant de montrer le chemin vers diverses solutions, avec une attention particulière qui sera apportée à la clause d'exemption humanitaire.

Avant d'entreprendre cette analyse, il nous semble pertinent de définir de manière précise le sujet du présent mémoire afin d'éviter toute confusion durant la lecture. Cela permet par ailleurs de préciser d'emblée que les conflits armés, le terrorisme et l'action humanitaire sont des

³ C'est une préoccupation qui était déjà présente à l'époque, comme l'exprime Yves Sandoz dans un discours qui date alors seulement de 2002. Voy. Y. SANDOZ, « Terrorisme et action internationale humanitaire d'urgence », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 21, n°3, 2002, p. 42.

⁴ P. MAURER, « Counter-Terrorism, Principled Humanitarian Action, and International Humanitarian Law: ICRC's Perspective on Selected Issues », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis – Liber Amicorum Gilles de Kerchove* (sous la dir. C. DE HÖHN, I. SAAVEDRA et A. WEYEMBERGH), Bruxelles, Bruylant, 2021, p. 497.

⁵ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures and sanctions Unintended ill effects of well-intended measures*, Research Report, Londres, The Royal Institute of International Affairs Chatham House, 2021, p. 3.

⁶ Il faut aussi être conscient que si les mesures et les régimes de sanctions sont rédigés d'une telle manière, qui pose en effet un problème aux organisations humanitaires, c'est aussi lié au fait que c'est principalement adopté à la suite de négociations politiques. La dimension légale n'est pas réellement prise en compte au moment de la rédaction, ce qui implique un manque de rigueur en termes de vocabulaire utilisé lors de l'adoption des dispositions. Voy. not. à ce sujet E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 12.

⁷ K. DÖRMANN, « Interview with Janez Lenarcic », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 77.

thèmes extrêmement vastes. Il ne s'agira ici que de fragments de ces différents sujets qui seront développés.

Tout d'abord, ce mémoire s'intéressera uniquement aux groupes désignés comme terroristes et à l'impact que cette qualification peut avoir sur l'action humanitaire dans le cadre des conflits armés non-internationaux. Il peut y avoir un impact dans l'ensemble des conflits armés, mais si nous voulons être pertinents dans l'analyse, il était nécessaire de réduire le champ des éléments pris en compte. C'est ce que nous avons fait dans le cas présent en ne choisissant que les conflits armés non-internationaux impliquant un groupe qualifié de terroriste.

Par ailleurs, la qualification d'un conflit est essentielle afin de savoir quel droit doit être appliqué à une certaine situation. Dès le moment où le conflit implique qu'une partie est un groupe désigné comme terroriste, il ne peut plus s'agir d'un conflit armé international. Celui-ci doit en effet se dérouler entre deux (ou plusieurs) États⁸. *A contrario*, un conflit armé non-international est défini dans l'arrêt *Tadić* comme « *un conflit armé prolongé entre les autorités gouvernementales et des groupes armés organisés ou entre de tels groupes au sein d'un État* »⁹. Puisque le présent mémoire a pour objectif de comprendre les obstacles à l'action humanitaire et les solutions s'y rapportant lorsqu'un groupe désigné comme terroriste est impliqué, nous sommes face à un conflit non-international.

Nous attirons brièvement votre attention sur le fait que l'implication d'un groupe désigné n'entraîne pas automatiquement la qualification comme conflit armé non-international¹⁰. Pour que le DIH et le deuxième Protocole Additionnel soient applicables, il y a des conditions qui doivent être respectées¹¹.

Afin de définir spécifiquement le sujet s'ajoute également le fait que le terrorisme ne connaît pas de définition acceptée internationalement¹². Il n'y a pas d'entente globale entre l'ensemble des acteurs internationaux pour déterminer ce qu'est le terrorisme, ce qu'est un terroriste et ce qui doit dès lors être condamné dans le cadre des mesures anti-terroristes¹³. Par conséquent,

⁸ N. ZAMIR, *Classification of conflicts in international humanitarian law – The Legal Impact of Foreign Intervention in Civil Wars*, Cheltenham, Elgar, 2017, p. 49.

⁹ T.P.I.Y., *Tadić*, IT-94-1-AR72, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, <https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/fr/51002JN3.htm> (8 juillet 2024) [§70].

¹⁰ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 6.

¹¹ N. ZAMIR, *op. cit.*, pp. 63 à 70.

¹² T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, counterterrorism and sanctions: Some perspectives on selected issues », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 117 ; E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 463.

¹³ B. SAUL, « Terrorism and international humanitarian law », in *Research handbook on International Law and Terrorism* (sous la dir. de B. SAUL), Cheltenham, Elgar, 2^e éd. 2020, p. 209.

des abus peuvent se produire¹⁴. Certains États par exemple vont parfois très vite considérer qu'un acte commis par un groupe armé non-étatique est un acte terroriste « *even if such acts are not prohibited under IHL when applicable* »¹⁵.

Pour le présent travail, nous utiliserons une définition reconnue en droit international des conflits armés, à savoir que le terrorisme correspond à des « *acts of threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population* »¹⁶.

Nous tenons en outre à préciser que la mise en danger de l'action humanitaire par les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions est un phénomène mondial. Il sera cependant irréalisable d'analyser l'ensemble des développements qui s'y rapportent à travers le monde. C'est pourquoi nous nous concentrerons principalement sur les mesures prises au niveau des Nations-Unies et celles prises à l'échelle de l'Union européenne. Pour ce qui relève des régimes nationaux, nous dirigerons essentiellement notre analyse vers le Royaume de Belgique.

Enfin, dans le but de répondre aux questionnements posés en début d'introduction, un premier chapitre consistera en l'analyse des différents obstacles que peuvent rencontrer les organisations humanitaires. Cela permettra de comprendre pourquoi et à quels niveaux précisément des solutions sont nécessaires.

Le deuxième chapitre sera consacré à l'explication du système de dérogation. Il s'agit d'une première solution qui aurait pu aider à la sécurisation de l'action humanitaire mais qui, comme nous le verrons, présente de bien trop nombreux problèmes pour être réellement efficace et être couramment utilisée.

Enfin, le troisième et dernier chapitre portera spécifiquement sur la clause d'exemption humanitaire. Il s'agit là d'une solution quelque peu révolutionnaire à laquelle nous avons décidé d'octroyer une part importante de ce mémoire. Bien qu'explicité uniquement à la fin du travail, c'est le point central qui méritera toute notre attention parce qu'il est essentiel pour l'avenir.

¹⁴ Assemblée générale des Nations-Unies, A/75/337, 75^e session, Promotion et protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste – Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, 3 septembre 2020, pp. 6 et 7 ; B. DEMEYERE, « Interview with Fionnuala D. Ni Aolain », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 19 ; J. LATOUR, « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », *Site web de la Croix-Rouge de Belgique*, 12 juin 2021.

¹⁵ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, pp. 111 et 112.

¹⁶ H. DUFFY, *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 43.

CHAPITRE 1. LES OBSTACLES À L'ACTION HUMANITAIRE

INTRODUCTION

La manière dont les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions¹⁷ ont été adoptés au début des années 2000 a impacté négativement et de manière conséquente les activités humanitaires, créant de trop nombreux obstacles pour que l'aide humanitaire puisse parvenir aisément et sans trop de danger là où elle est nécessaire¹⁸. En effet, qu'il s'agisse des mesures anti-terroristes à proprement parler ou des régimes de sanctions, qu'elles soient ou non financières, l'incidence sur l'action humanitaire basée sur les principes¹⁹ n'est plus à démontrer²⁰.

Ces notions de criminalisation et de régimes de sanctions désignent des concepts proches mais distincts. Dans la mesure où il s'agit de termes qui seront utilisés à de nombreuses reprises au sein de ce mémoire, il importe d'être en mesure de les distinguer dès maintenant. Précisons également dès à présent que, même s'il s'agit de notions bien différentes, il leur arrive régulièrement de s'entrecouper puisque ce sont dans les deux cas des dispositions qui ont pour but de contrer la progression du terrorisme²¹, raison pour laquelle vous pourrez constater que certains éléments se répéteront ou s'entrecroiseront occasionnellement, comme c'est le cas dans de nombreux ouvrages de doctrine²².

Lorsqu'il est question de criminalisation, cela concerne le fait que les activités humanitaires en tant que telles, ou du moins certaines d'entre elles, vont être observées, et par conséquent condamnées, comme étant en violation de mesures anti-terroristes. Il s'agit notamment d'actes qui vont être considérés comme relevant du « soutien », du « support » ou de « l'assistance » dirigés vers des personnes ou des entités liées au terrorisme d'une quelconque manière²³. Cette

¹⁷ Ces deux notions peuvent être regroupées sous le concept de « mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ».

¹⁸ H. DURHAM, « Editorial: Counterterrorism, sanctions and war – Helen Durham, Director of International Law & Policy, ICRC », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 1.

¹⁹ Lorsqu'il est fait mention d'action humanitaire fondée sur les principes il s'agit des principes d'humanité, d'impartialité, d'indépendance et de neutralité. Voy. NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Risk management toolkit in relation to counterterrorism measures*, Genève, NRC, 2015, p. 1.

²⁰ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 131.

²¹ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, United Nations University, Centre for Policy Research, 2021, p. 3 ; EUROPEAN COMMISSION | DG ECHO (site web), *Counter-terrorism measures*, <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/eu-restrictive-measures/counter-terrorism-measures> (date de dernière consultation: 4 août 2024).

²² Voy. par exemple E. O'LEARY, *op. cit.* Dans la quasi-totalité de sa contribution, les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions sont cités ensemble.

²³ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, pp. 4 et 9 ; E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 464 ; A. ZWITTER, « Humanitarian action, development and terrorism », in *Research*

criminalisation peut concerner tant les actions réalisées que directement les travailleurs membres de l'organisation humanitaire qui les accomplissent²⁴.

Les régimes de sanctions constituent un autre obstacle au bon déroulement de l'action humanitaire. Le but derrière ceux-ci est de motiver la personne ou le groupe visé à changer son comportement afin de se conformer à ce qui est requis²⁵ et cela passe principalement par le fait de le priver de ressources pour qu'il n'ait d'autre choix que d'agir en vertu de la loi²⁶. Parmi les régimes de sanctions se trouvent les sanctions financières. Celles-ci s'avèrent souvent être les plus problématiques pour les organisations humanitaires, puisqu'elles s'attaquent directement aux fonds dont elles peuvent disposer pour mener leurs activités²⁷ (*voy. infra*).

Par ailleurs, ce qu'il importe de noter dès à présent est qu'il existe des régimes de sanctions pour l'ensemble des conflits armés. Ce n'est pas quelque chose qui est spécifique à la lutte contre le terrorisme. Toujours est-il que ce qui sera expliqué par la suite ne peut pas (ou du moins pas dans l'entièreté) s'appliquer aux régimes de sanctions en cas de conflits armés n'impliquant pas un groupe désigné comme terroriste²⁸. En effet, dans le cadre du contre-terrorisme, la responsabilité est tout de suite plus importante et les autorités font moins dans la dentelle pour établir les régimes de sanctions et les mesures anti-terroristes. La plupart du temps, « *the intent of an actor is irrelevant to the offense. It does not matter whether a given humanitarian organization supported or contributed intentionally or without knowledge of wrongdoing to the resources of the listed entity* »²⁹. Ce n'est pas une affirmation qui s'applique à l'ensemble des conflits armés.

Les éléments de concepts et de définitions abordés, il est temps de plonger davantage au cœur du sujet. Si nous parlons de manière englobante, selon le DIH, les organisations humanitaires ont pour mission d'aider les individus, peu importe qui ils sont³⁰. Cependant, cela ne peut pas se faire à n'importe quel prix et il est important de veiller à la protection des travailleurs humanitaires. En outre, au-delà de leur sécurité physique qui peut être à risques³¹, il est important d'assurer qu'ils aient la possibilité de travailler dans des conditions qui leur

handbook on International Law and Terrorism (sous la dir. de B. SAUL), 2^e éd., Cheltenham, Edgar, 2020, p. 300.

²⁴ EUROPEAN COMMISSION | DG ECHO (site web), *Counter-terrorism measures*, *op. cit.* ; T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 131.

²⁵ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 2.

²⁶ *Ibid.*, p. 3.

²⁷ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 131.

²⁸ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, pp. 10 et 11.

²⁹ *Ibid.*, p. 10.

³⁰ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 461.

³¹ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 4.

permettent effectivement de mener à bien leurs actions, sans que cela soit sanctionné légalement. C'est un travail dangereux, mais il est de notre devoir d'agir pour minimiser de manière raisonnable les risques.

À titre préliminaire, nous pouvons par exemple noter qu'un nombre important d'organisations humanitaires ont plus de mal à agir dans certains pays à cause du risque pour les travailleurs d'être arrêtés par les autorités s'ils contreviennent d'une manière ou d'une autre aux mesures anti-terroristes ou aux régimes de sanctions³².

Si nous prenons un peu de recul, nous pouvons observer que de nombreux obstacles à l'action des organisations humanitaires existent. Ils peuvent être de différents types et c'est pourquoi il est impératif pour elles d'être extrêmement vigilantes à tout propos. La législation anti-terroriste à laquelle elles sont soumises existe tant au niveau des lois nationales des différents États, que dans certains instruments régionaux et internationaux, en ce compris dans les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies³³.

Toutes ces mesures qui s'entrecroisent constituent un entremêlé assez complexe que nous tenterons, à tout le moins partiellement, de démêler, afin de découvrir ce qui peut être entrepris pour y remédier, notamment par le biais de l'introduction de clauses d'exemption humanitaire³⁴ (voy. *infra*).

Au fil de ce premier chapitre, nous veillerons à analyser les divers obstacles que les organisations humanitaires et leurs travailleurs peuvent rencontrer en voulant apporter leur aide à des personnes se trouvant en territoire contrôlé par des groupes désignés comme terroristes ou à des personnes désignées comme terroristes directement³⁵. Pour cela, nous commencerons par l'obstacle qui consiste en la criminalisation des activités humanitaires (section 1) avant de passer au second obstacle, à savoir les régimes de sanctions (section 2). Pour terminer, nous exposerons en quoi ces deux obstacles principaux ont un impact sur le DIH (section 3).

³² G. MCCARTHY, « Survey Report - Adding to the Evidence: The Impacts of Sanctions and Restrictive Measures on Humanitarian Action », *VOICE*, mars 2021, p. 7.

³³ CONSEIL NORVÉGIEN POUR LES RÉFUGIÉS, *Principes sous pression: L'impact des mesures antiterroristes et de prévention/lutte contre l'extrémisme violent sur l'action humanitaire basée sur les principes*, N.R.C., 2018, p. 14 ; J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies fin 2022 : un tournant majeur pour l'action humanitaire impartiale », *Croix-Rouge de Belgique*, 2023, p. 1.

³⁴ B. DEMEYERE, « Interview with Fionnuala D. Ni Aolain », *op. cit.*, p. 18.

³⁵ F. BOUCHET-SAULNIER, « De quelques obstacles récurrents à l'action humanitaire des O.N.G. », in *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique* (sous la dir. de A. BIAD), coll. Droit & Justice n°112, Limal, Anthemis, 2016, p. 6 ; F. BOUCHET-SAULNIER, « Une nouvelle normalité bien regrettable... », *op. cit.*, p. 17.

SECTION 1. LA CRIMINALISATION DES ACTIVITÉS HUMANITAIRES

INTRODUCTION

Être face à des mesures anti-terroristes rédigées de manière extrêmement large, de façon à englober le plus de cas possibles est un phénomène qui peut mener à la « *criminalisation, par le droit pénal et anti-terroriste [...], de certaines activités de secours humanitaires et médicales autorisées par le Droit international humanitaire* »³⁶. Il s'agit principalement des activités qui vont consister, même indirectement, en un « appui » ou un « soutien » à l'égard d'une entité désignée comme terroriste³⁷.

L'organisation Médecins Sans Frontières, pour ne citer qu'elle, exprime son désarroi face à l'impact qu'a sans conteste cette criminalisation sur ses activités. Afin d'illustrer ces propos, nous pouvons prendre l'exemple de la Syrie, où « *MSF a été considérée comme une organisation terroriste au titre du soutien matériel que nous avons apporté aux personnes vivant dans des territoires contrôlés par des groupes qualifiés de terroristes. Des membres du personnel de MSF ont été arrêtés, détenus et accusés de complicité et d'activité terroriste* »³⁸.

Cela s'est passé en Syrie, mais cela s'est déroulé de manière similaire au Nigéria, en République démocratique du Congo ou encore au Cameroun comme nous l'avons vu pour introduire la présente contribution³⁹. Il s'agit principalement du personnel local qui prend des risques plus importants puisque leur responsabilité pénale peut être engagée simplement parce qu'ils se trouvent physiquement « *dans une zone dite d'activité terroriste* » ou parce qu'ils sont considérés comme étant associés d'une certaine manière avec le groupe désigné comme terroriste⁴⁰.

§1. LA CRIMINALISATION DANS LA LÉGISLATION NATIONALE

En ce qui concerne les obstacles présents dans la législation nationale, il faut tout d'abord se renseigner à propos de ce qui est regroupé sous la qualification « nationale ». En effet, la

³⁶ F. BOUCHET-SAULNIER, « Une nouvelle normalité bien regrettable... », *op. cit.*, p. 16.

³⁷ Contribution d'Action contre la Faim, CARE France, Coordination Sud, la Croix-Rouge française, Électriciens sans Frontières, Handicap International, La Chaîne de l'Espoir, Médecins du Monde, Première Urgence International, Secours Islamique France, Solidarités International à l'évaluation de la Directive relative à la lutte contre le terrorisme [Directive (UE) 2017/541], p. 1 ; P. MAURER, *op. cit.*, p. 497.

³⁸ F. BOUCHET-SAULNIER, « Une nouvelle normalité bien regrettable... », *op. cit.*, p. 17.

³⁹ *Ibid.*, p. 17.

⁴⁰ NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Guide pour l'action humanitaire basée sur les principes – Gérer les risques liés à la lutte antiterroriste*, Genève, NRC, 2020, p. 8.

législation de différents États peut être appliquée au conflit⁴¹ pour diverses raisons, et ce sont toutes des législations auxquelles les organisations humanitaires doivent être attentives et qu'elles doivent respecter⁴². Parmi les États concernés nous retrouverons notamment « *les États parties à un conflit armé ; les États d'enregistrement d'une ONG (ou dont sont issus ses employés) ; les États bailleurs ; et d'autres États dont les lois ont une portée extraterritoriale* »⁴³.

Par ailleurs, il est important de savoir que pour la plupart des États, une majorité de la criminalisation provient de mesures prises au niveau international ou régional, qui doivent être transposées⁴⁴. Néanmoins, les États ont également la possibilité de prendre leurs propres mesures anti-terroristes et leurs propres régimes de sanctions⁴⁵, qui vont parfois s'éloigner un peu de ce qui est prévu, demandé ou exigé à un niveau supérieur.

À titre d'exemple, les États-Unis ont adopté une disposition qui avait pour objet la criminalisation de tout soutien matériel aux groupes désignés comme terroristes, le soutien matériel étant entendu dans un sens relativement large⁴⁶.

§2. LA CRIMINALISATION DANS LA LÉGISLATION RÉGIONALE

En ce qui concerne les dispositions de l'Union européenne, nous sommes parvenus à la conclusion que les plus grands dangers pour les organisations humanitaires se trouvaient au niveau des régimes de sanctions et non des mesures anti-terroristes en tant que telles. En effet, la principale source dans le domaine est la directive 2017/541⁴⁷ et celle-ci ne condamne l'activité que lorsqu'elle est intentionnelle et prévoit en outre une clause d'exemption humanitaire dans son préambule⁴⁸ (voy. *infra*).

⁴¹ N. WEIZMANN, « Respecting international humanitarian law and safeguarding humanitarian action in counterterrorism measures: United Nations Security Council resolutions 2462 and 2482 point the way », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 335.

⁴² A. POZO MARIN et R. BEN ALI, « Guilt by association: Restricting humanitarian assistance in the name of counterterrorism », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 545.

⁴³ CONSEIL NORVÉGIEN POUR LES RÉFUGIÉS, *Principes sous pression...*, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁴ Voy. le §3 de la présente section.

⁴⁵ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 463.

⁴⁶ NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Guide pour l'action humanitaire basée sur les principes*, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁷ Directive (UE) n°2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, 31 mars 2017, L 88, p. 6.

⁴⁸ Directive (UE) n°2017/541, considérant n°38.

L'article 4 de la directive, « *Infractions liées à un groupe terroriste* » prévoit notamment que « [l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour que les actes suivants, lorsqu'ils sont commis de manière intentionnelle, soient punissables en tant qu'infractions pénales: a) la direction d'un groupe terroriste; b) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute forme de financement de ses activités, en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste. »⁴⁹. Nous voyons que cela ne peut normalement pas s'appliquer aux organisations humanitaires qui agissent en respect du DIH, puisqu'il n'est absolument pas permis, selon ce droit, de venir supporter de manière intentionnelle un groupe terroriste. S'il se peut que ça arrive, c'est toujours de manière involontaire.

§3. LA CRIMINALISATION DANS LA LÉGISLATION INTERNATIONALE

Au sujet de la criminalisation internationale, c'est particulièrement consternant en ce qui concerne les soins médicaux. Le DIH, par le biais des Conventions de Genève, prévoit que le seul moyen valide de déterminer qui sera soigné en premier est en fonction du degré de gravité des blessures et donc du degré d'urgence des soins nécessaires⁵⁰. L'ethnie, le sexe, l'appartenance à une ou à l'autre des parties au conflit ne peuvent en aucun cas être pris en compte par l'organisation humanitaire impartiale qui apporte les soins. Cela veut dire que si une personne, appartenant pourtant à un groupe désigné comme terroriste, se retrouve dans une position qui fait que, selon les standards du DIH, elle doit recevoir des soins, en aucun cas les docteurs et autres membres du personnel médical ne peuvent se voir condamnés parce qu'ils ont accompli leur mission en portant secours à cette personne⁵¹.

Des mesures anti-terroristes prises au niveau international peuvent également concerner l'aspect financier. C'est le cas notamment dans la résolution 2462 qui « [s]ouligne que l'obligation concernant l'interdiction [...], s'applique au fait de mettre, directement ou indirectement, des fonds, actifs financiers, ressources économiques ou services financiers ou autres services connexes à la disposition de personnes ou d'entités terroristes »⁵². Par principe, ce paragraphe s'appliquerait donc aux organisations humanitaires qui mettraient à disposition

⁴⁹ Directive (UE) n°2017/541, art. 4.

⁵⁰ Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977, art. 9 et 10.

⁵¹ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 464 ; N. WEIZMANN, *op. cit.*, pp. 353 et 354.

⁵² Résolution 2462 du Conseil de Sécurité, S/RES/2462 (2019), 28 mars 2019, §3 du dispositif.

indirectement et involontairement des fonds à des personnes ou entités désignées comme terroristes. Même si cette résolution constitue une avancée par le biais du paragraphe vingt-quatre de son dispositif (*voy. infra*), elle ne contient pas en elle-même d'exemption qui permettrait que les organisations humanitaires ne soient pas concernées⁵³.

CONCLUSION

Afin de mener leurs missions à bien, il est indispensable que les organisations humanitaires fondées sur les principes disposent de moyens pour financer leurs actions. En outre, pour accéder aux populations qui requièrent leur aide, si celles-ci se trouvent en territoire contrôlé par un groupe armé qualifié de terroriste, il est parfois nécessaire d'entreprendre des négociations avec ce groupe. Cela permet de savoir comment il faut agir pour faire parvenir l'aide humanitaire dans le territoire contrôlé ; s'il y a une procédure particulière à respecter, des taxes à payer pour l'utilisation de ressources ou encore des frais pour pouvoir accéder au territoire⁵⁴. En outre, l'activité humanitaire englobe le soin aux blessés. Le mot « blessé » est ici entendu au sens large, c'est-à-dire que certains blessés qui vont bénéficier des soins de l'organisation peuvent appartenir à un groupe qualifié de terroriste⁵⁵.

Tout ceci ne veut pas pour autant dire qu'il y a du soutien à des groupes considérés comme terroristes ou une collaboration quelconque avec ceux-ci. C'est simplement le signe d'une organisation qui remplit sa mission d'assistance humanitaire. Par défaut, c'est quelque chose qui nécessite inmanquablement d'avoir des contacts et des échanges y compris matériels et financiers avec des entités qualifiées de terroristes⁵⁶. Le but n'est cependant en aucun cas de soutenir volontairement le terrorisme.

⁵³ E. O'LEARY, *op. cit.*, pp. 462 et 463.

⁵⁴ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 2 ; B. SAUL, « From conflict to complementarity: Reconciling international counterterrorism law and international humanitarian law », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 193.

⁵⁵ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 3.

⁵⁶ L'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance sont les quatre principes qu'une organisation humanitaire doit respecter. Voy. COMMISSION EUROPÉENNE (site web), *Les principes humanitaires*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/who/humanitarian-principles_fr (date de dernière consultation : 4 juin 2024).

SECTION 2. LES RÉGIMES DE SANCTIONS

En plus de criminaliser un nombre considérable d'actions gravitant autour des groupes terroristes, les mesures adoptées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, qu'elles soient nationales, régionales ou internationales, peuvent consister en des régimes de sanctions⁵⁷.

Bien que brièvement expliqués au cours du chapitre précédent, nous allons ici revenir plus en détail sur les régimes de sanctions. Nous les aborderons tout d'abord dans leur généralité avant de nous attarder plus spécifiquement sur les régimes de sanctions financières.

§1. LE PRINCIPE DES RÉGIMES DE SANCTIONS

Les sanctions peuvent apparaître sous diverses formes. Parmi celles-ci nous pouvons par exemple retrouver des restrictions à l'importation sur certains biens, biens qui sont pourtant essentiels à l'action humanitaire⁵⁸. À ce sujet nous pouvons constater que sont particulièrement visés les biens qui peuvent avoir un « double usage », c'est-à-dire qu'ils peuvent à la fois être utilisés pour l'action humanitaire – leur but originel – mais qu'ils peuvent également être détournés pour des usages terroristes⁵⁹. Cela peut, entre autres, être le cas pour du matériel qui est nécessaire pour la purification de l'eau ou encore l'agriculture, dans des territoires contrôlés par des groupes désignés comme terroristes⁶⁰. Les régimes de sanctions peuvent également recouvrir des restrictions à l'exportation ou à l'admission de certains biens⁶¹. Ils peuvent par ailleurs porter sur des questions d'embargo sur des armes et d'interdiction de voyager⁶². Comme nous le voyons, les régimes de sanctions sont conçus de manière relativement englobante et concernent essentiellement les ressources qui peuvent parvenir aux entités désignées, « ressources » étant entendu au sens large⁶³.

Ils ne sont pas rédigés en ayant pour objectif premier de créer un tel obstacle à l'action humanitaire, mais il s'agit d'une conséquence négative qui se produit bien trop souvent⁶⁴. Au

⁵⁷ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 3.

⁵⁸ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 132.

⁵⁹ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 5 ; K. ONISHI, « The relationship between international humanitarian law and asset freeze obligations under United Nations sanctions », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 368.

⁶⁰ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 31.

⁶¹ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 3.

⁶² R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 2.

⁶³ P. MAURER, *op. cit.*, p. 497.

⁶⁴ K. DÖRMANN, « Interview with Janez Lenarcic », *op. cit.*, p. 77.

surplus, ils causent également un risque important pour le personnel de l'organisation humanitaire, puisque celui-ci peut voir sa responsabilité pénale engagée⁶⁵.

Pour illustrer ces propos, nous pouvons nous pencher sur une résolution particulièrement pertinente au regard du thème du présent mémoire. Il est ici question de la résolution 1267 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, adoptée le 15 octobre 1999⁶⁶. Cette résolution prévoit un régime de sanctions⁶⁷, initialement à l'encontre des individus et des entités associés aux Talibans⁶⁸. Il s'agissait originellement de *smart sanctions*, qui constituaient dès lors « *a way of reducing unintended social and humanitarian consequences that resulted from the imposition of general sanctions* »⁶⁹. Puisque c'était alors construit comme quelque chose de relativement précis, les organisations humanitaires ne prenaient pas un risque démesuré en agissant, en tous cas pas par rapport à la menace que peuvent représenter des régimes de sanctions.

Le problème est survenu plus tard, lorsque ce régime de sanctions 1267 s'est progressivement élargi par le biais d'autres résolutions et que la liste comprenant les personnes ou groupes visés est devenue de plus en plus importante. Il a évolué en un régime de sanctions globales, qui s'applique absolument partout et aux individus qui présentent parfois un lien extrêmement ténu avec les groupes désignés comme terroristes. Il suffisait alors d'être simplement associé, d'une manière ou d'une autre, avec une entité listée, pour risquer d'être visé par le régime de sanctions 1267⁷⁰. C'est par exemple le cas de la résolution 2368, datant de 2017 mais ne prévoyant aucune clause d'exemption humanitaire pour mettre les organisations humanitaires à l'abri d'éventuelles sanctions⁷¹.

C'est à partir de ce moment-là que ce régime de sanctions est devenu un réel danger pour les organisations humanitaires, surtout lorsque ce sont des groupes entiers qui sont désignés

⁶⁵ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 133.

⁶⁶ Résolution 1267 du Conseil de Sécurité, S/RES/1267 (1999), 15 octobre 1999.

⁶⁷ Ce régime prévoit notamment des dispositions concernant le gel des avoirs, mais pas uniquement. C'est pour cette raison que nous ne l'avons pas analysé dans la partie réservée aux régimes de sanctions financières.

⁶⁸ Ce régime de sanctions s'est par la suite étendu à Al-Qaeda par le biais d'une seconde résolution à savoir la résolution 1390 du Conseil de Sécurité, S/RES/1390 (2002), 16 janvier 2002. Pour davantage d'informations relatives au contexte de l'adoption de cette résolution, voy. *not.*, S. E. ECKERT, « Counterterrorism, sanctions and financial access challenges: Course corrections to safeguard humanitarian action », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 421 à 423.

⁶⁹ L. GINSBORG, « The United Nations Security Council's counter-terrorism Al-Qaida sanctions regime: Resolution 1267 and the 1267 Committee », in *Research Handbook on International Law and Terrorism* (sous la dir. de B. SAUL), Cheltenham, Elgar, 2014, p. 609.

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 610 et 611.

⁷¹ Résolution 2368 du Conseil de Sécurité, S/RES/2368 (2017), 20 juillet 2017. Nous verrons cependant, lorsque nous analyserons la résolution 2664 du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, qu'il existe une clause d'exemption humanitaire en ce qui concerne le gel des avoirs qui concerne l'ensemble des résolutions passées, présentes et futures en la matière.

plutôt que simplement des personnes précises appartenant à ces groupes. En effet, le fait qu'un groupe en entier soit visé par le régime de sanctions implique un danger pour les personnes qui se trouvent sur un territoire qu'il contrôle puisque cela rend la possibilité d'y accéder bien plus complexe et les risques plus importants pour l'aide humanitaire⁷².

§2. LA SPÉCIFICITÉ DES RÉGIMES DE SANCTIONS FINANCIÈRES

Avant d'entrer dans l'explication concrète des régimes de sanctions financières, il nous paraît important de spécifier que la branche consacrée à la criminalisation du soutien financier aux organisations terroristes et la manière dont cela peut impacter l'aide humanitaire est extrêmement complexe. C'est pourquoi dans le cadre du présent mémoire, nous ne l'aborderons que de manière très ciblée, afin de constater que les mesures et les régimes de sanctions introduits dans le cadre de la lutte contre le financement du terrorisme constituent également un obstacle pour le bon déroulement de l'action humanitaire. Ce que nous aborderons en matière de financement du terrorisme se limitera pour l'essentiel au contenu de ce point.

A. LE PRINCIPE DES RÉGIMES DE SANCTIONS FINANCIÈRES

Les régimes de sanctions financières sont un type particulier de sanctions. Il faut différencier ceux-ci des conséquences que l'existence d'un tel régime de sanction peut avoir, à savoir le désistement des bailleurs et le « *de-risking* » ou l'« *over-compliance* » (voy. *infra*).

Les régimes de sanctions financières consistent à ce que certaines activités des organisations humanitaires incluant du financement soient prohibées parce que ce dit financement bénéficie (in)directement à des actes qualifiés de terroristes⁷³. Les activités qui tombent sous le coup des régimes de sanctions (et parfois des mesures anti-terroristes) consistent la plupart du temps en des paiements qui sont nécessaires pour assurer le bon déroulement de l'aide humanitaire. Il peut s'agir notamment de dépenses pour obtenir des permis, de taxes ou encore de péages pour entrer dans une certaine zone. *A priori* ce n'est pas un financement du terrorisme en tant que

⁷² R. BRUBACKER et S. HUVÉ, « Conflict-related UN sanctions régimes and humanitarian action: A policy research overview », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 397 ; E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 30.

⁷³ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 132 ; E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 10.

tel, mais c'est néanmoins de l'argent qui est utilisé à destination d'un groupe désigné comme terroriste, ce qui peut dès lors poser un problème⁷⁴.

Nous pouvons aussi constater que le risque de subir des sanctions est encore plus important pour les organisations humanitaires que les risques encourus lorsqu'elles se retrouvent face à des mesures anti-terroristes qui les incriminent. En effet, face aux régimes de sanctions financières, « *sanctions are violated if, absent an exception or exemption, relevant assets are made available directly or indirectly to designated persons or groups. There is no need that they be used for the commission of a terrorist or otherwise illegal act.* »⁷⁵.

Par ailleurs, un tel régime de sanctions n'est pas sans conséquence secondaire pour l'action des organisations humanitaires. En effet, cela peut entraîner une crainte de la part des États bailleurs de fonds⁷⁶, qui vont durcir les conditions d'octroi des capitaux⁷⁷. Au surplus, cela peut impliquer un désistement des banques qui ont pour mission d'effectuer des transactions au nom des organisations humanitaires. La distinction entre ces deux types de conséquences n'est pas toujours réalisée, nous sommes cependant d'avis qu'elle présente un certain intérêt si nous voulons comprendre réellement ce qu'elles impliquent et c'est pour cela que nous avons décidé de l'utiliser ci-après.

Mentionnons également le fait que, bien qu'il soit principalement question des régimes de sanctions financières, il s'agit de conséquences qui peuvent également s'appliquer dans le cadre des mesures anti-terroristes qui portent sur la criminalisation de certains financements, c'est pourquoi cela sera parfois mentionné.

B. LE DÉSISTEMENT DES BAILLEURS DE FONDS

Il arrive que des institutions publiques et des acteurs du secteur privé (tels que des compagnies d'assurance par exemple) refusent de financer des organisations humanitaires de peur qu'ils ne soient associés à du soutien financier, même indirect, à des groupes désignés comme terroristes⁷⁸. En effet, comme nous l'avons analysé précédemment, les mesures anti-terroristes, en ce compris relatives au financement du terrorisme et les régimes de sanctions

⁷⁴ N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 335.

⁷⁵ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 28.

⁷⁶ Aussi appelés « États donateurs ».

⁷⁷ A. POZO MARIN et R. BEN ALI, *op. cit.*, p. 546.

⁷⁸ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 10.

(financières) étant extrêmement englobantes, les donateurs sont relativement craintifs⁷⁹. Parfois, sans aller jusqu'à un refus total de financement, certaines entités conditionnent ce dit financement à des exigences extrêmement strictes, presque impossibles à respecter pour les organisations en raison du temps que cela prend et de la difficulté que cela représente⁸⁰. Ces exigences vont occasionnellement même plus loin que ce qui est requis pour ne pas être en violation des mesures anti-terroristes ou des régimes de sanctions⁸¹. La conséquence de tout cela c'est qu'il devient alors à la limite de l'illusoire d'obtenir de l'argent et de l'utiliser lorsque c'est une organisation qui est au contact de groupes désignés comme terroristes qui en fait la demande pour mettre en œuvre l'assistance humanitaire⁸².

Il est aussi parfois requis qu'elles assurent que l'argent ne sera en aucun cas utilisé de manière directe ou indirecte au bénéfice de certains groupements désignés comme terroristes⁸³. Il est là important de distinguer les donateurs qui considèrent cela comme une obligation de résultats de ceux pour lesquels il s'agit plus simplement d'une obligation de moyens. Il est cohérent de demander de mettre en œuvre les « mesures raisonnables » pour éviter que les fonds soient utilisés par des personnes ou groupes désignés comme terroristes, mais il n'est pas réalisable pour les organisations humanitaires que cela soit exigé avec certitude⁸⁴.

Il est également parfois demandé aux organisations humanitaires de réaliser des vérifications importantes relatives aux personnes qui vont être au contact de cet argent, un *screening*⁸⁵ afin de s'assurer que « *telle personne ou telle entité n'apparaît pas sur les listes des personnes/entités visées par les mesures anti-terroristes et régimes de sanctions* »⁸⁶. Par ailleurs, il est essentiel de noter qu'une telle condition est en violation du DIH puisqu'elle laisse entendre que ceux qui octroient un financement auraient voix au chapitre quant aux

⁷⁹ CONSEIL NORVÉGIEN POUR LES RÉFUGIÉS, *Principes sous pression...*, *op. cit.*, p. 7 ; T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 133.

⁸⁰ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, pp. 132 et 133 ; E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 45 ; E. O'LEARY, *op. cit.*, pp. 463 et 464.

⁸¹ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 465.

⁸² J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 4.

⁸³ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 133 ; E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 47 ; N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 338.

⁸⁴ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 47.

⁸⁵ J. ANTOULY, « La résolution 2664 du Conseil de Sécurité : une étape historique vers une meilleure protection des activités humanitaires », *Rev. dr. hom. (online)*, Actualités Droits-Libertés, 2022, p. 2.

⁸⁶ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 4 ; E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 466.

bénéficiaires potentiels de l'aide, ce qui est contraire à l'exigence d'impartialité⁸⁷ dans l'action humanitaire⁸⁸.

De manière plus concrète, un tel problème a été rencontré lors de la crise dans la région du lac Tchad en 2015⁸⁹. Boko Haram, une organisation désignée comme terroriste, étant active dans la région, certains donateurs exigeaient des documents d'identification pour l'ensemble des personnes qui bénéficieraient des fonds qu'ils concéderaient aux organisations humanitaires présentes sur place. Le Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés qui se chargeait de cela n'a pas pu répondre à ces exigences pour l'entièreté des bénéficiaires potentiels. L'organisation humanitaire n'a dès lors pas pu venir en aide à la totalité des personnes qui auraient dû bénéficier de fonds, « *on the basis that some of the beneficiaries might have links to non-State armed groups* »⁹⁰. Par cet exemple, nous nous rendons aisément compte de l'amplitude avec laquelle les restrictions peuvent avoir un impact direct sur les personnes dans le besoin qui se trouvent sur un territoire contrôlé par un groupe armé non-étatique désigné comme terroriste.

Plus proche de chez nous, nous pouvons aussi citer l'exemple du Royaume-Uni⁹¹. En 2019, le financement en argent cash qui devait normalement aller à destination de l'aide humanitaire dans le nord-est de la Syrie a été suspendu, ce qui a impacté environ 50 000 personnes qui dépendaient de l'aide qui aurait pu être apportée avec cet argent⁹². Le Département du Développement international a avancé l'explication qu'il s'agissait là d'une « *precautionary measure due to the risks associated with the dispersal of Daesh members* »⁹³. Le problème c'est qu'un tel comportement ne respecte pas le DIH qui exprime l'idée que l'aide doit être donnée

⁸⁷ L'impartialité requiert d'accorder l'aide humanitaire en prenant en compte le seul critère de l'état de besoin de la personne. Voy. N. K. MODIRZADEH et D. A. LEWIS, « Humanitarian values in a counterterrorism era », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 407.

⁸⁸ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 49 ; N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 338.

⁸⁹ Pour plus d'informations sur le conflit, voy. MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (site web), *Lake Chad Crisis – Over 10 million people heavily dependant on aid for survival*, <https://www.msf.org/lake-chad-crisis-depth> (date de dernière consultation : 19 juillet 2024).

⁹⁰ G. MCCARTHY, *op. cit.*, p. 10.

⁹¹ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 465.

⁹² B. PARKER, « UK Keeps Limits on Cash Aid in Syria Over Counter-Terror Fears », *The New Humanitarian*, 16 mai 2019, <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/05/16/uk-keeps-limits-cash-aid-syria-over-counter-terror-fears> (date de dernière consultation : 17 juillet 2024).

⁹³ C. MACDIARMID et J. DUTTON, « UK Cuts Cash Aid to Northeast Syria, Citing Fear of Funding ISIS », *The National*, 22 avril 2019, <https://www.thenationalnews.com/world/mena/uk-cuts-cash-aid-to-northeast-syria-citing-fear-of-funding-isis-1.851970> (date de dernière consultation: 17 juillet 2024).

à toutes les personnes pour qui c'est une réelle nécessité en fonction de leur état global de besoin et pas en fonction de leur appartenance à un groupe ou de leur situation géographique⁹⁴.

Nous constatons dès lors que le but premier de telles clauses introduites dans les contrats entre les organisations humanitaires et les bailleurs est que ces derniers respectent les régimes de sanctions et les mesures anti-terroristes, ce qui est déjà parfois complexe pour le financement des organisations, mais il arrive même qu'ils aillent plus loin que ce qui est demandé, pour se protéger au maximum⁹⁵. En outre, au-delà d'imposer les conditions uniquement à l'organisation humanitaire bénéficiaire des fonds pour son activité, les clauses vont également concerner les contractants et les bénéficiaires de subventions par le biais de l'organisation. C'est donc absolument impossible pour une organisation humanitaire impartiale d'atteindre son but, à savoir aider les personnes qui en ont besoin en situation de conflit, lorsqu'elle se retrouve à devoir satisfaire de telles conditions avant d'agir⁹⁶.

En raison des points exposés précédemment, certaines organisations humanitaires prennent le parti de ne pas accepter de financement plutôt que de se plier à l'entière des exigences qui sont requises de la part des donateurs⁹⁷, ce qui aurait pour potentielle conséquence une violation du DIH. Cela renforce la difficulté d'entreprendre des activités humanitaires et d'aider les victimes si les moyens pour agir ne suivent plus, à cause des mesures anti-terroristes. En outre, nous rappelons que ces institutions publiques et ces acteurs du secteur privé sont aussi sous l'obligation de respecter le DIH. À cet égard, s'ils décident de financer les organisations humanitaires, ils ne peuvent inclure une quelconque condition qui viendrait violer ces règles⁹⁸.

C. LE DE-RISKING OU L'OVERCOMPLIANCE

Les banques constituent un intermédiaire de choix entre les entités privées et les institutions publiques souhaitant apporter un financement et les organisations humanitaires qui ont besoin

⁹⁴ EUROPEAN COMMISSION | DG ECHO (site web), *Sanctions and humanitarian aid*, <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/sanctions-and-humanitarian-aid> (date de dernière consultation : 4 août 2024) ; E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 465.

⁹⁵ N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 338.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 339.

⁹⁷ NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Risk management toolkit...*, *op. cit.*, p. 7 ; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Guide pour l'action humanitaire basée sur les principes*, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁸ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 46. Pour plus d'informations sur les clauses qui peuvent se trouver dans les contrats entre les organisations humanitaires et les donateurs, voy. not. NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Risk management toolkit...*, *op. cit.*, pp. 9 à 12 et NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Guide pour l'action humanitaire basée sur les principes*, *op. cit.*, pp. 21 et 22.

de cet argent pour fournir de l'assistance⁹⁹. Ce sont elles qui vont effectuer les transactions à destination des opérations menées sur le terrain par l'organisation¹⁰⁰.

C'est dans ce cadre que le *de-risking* intervient. Également connu sous le nom d'*over-compliance*¹⁰¹, c'est une manière de limiter le plus possible les risques envisageables qui seraient liés au fait que certaines banques interviennent en faveur d'organisations humanitaires, qui peuvent à leur tour intervenir au bénéfice de personnes désignées comme terroristes ou de personnes sous le contrôle de telles personnes désignées¹⁰². Le fait d'avoir des sanctions imposées sur le territoire où devrait se diriger l'argent rend la situation beaucoup plus compliquée et potentiellement implique un refus de la part des banques de coopérer avec les organisations humanitaires, clientes à hauts risques¹⁰³.

Tout cela va parfois avoir pour conséquence que les transactions à destination des opérations ne se feront pas ou de manière beaucoup plus compliquée¹⁰⁴, alors qu'il faut souvent agir en urgence, ce qui n'est pas compatible avec toutes les exigences des banques quand l'argent doit parvenir dans des zones avec un risque élevé¹⁰⁵. Par exemple, un sondage relatif aux organisations humanitaires travaillant à Damas « *indicated that in 2020, 56% of transfers requested were either not successful or were subject to significant delays* »¹⁰⁶. C'est quelque chose qui ne devrait pas arriver si nous voulons que l'action humanitaire se déroule vraiment de manière à venir en aide à ceux dans le besoin.

D. L'IMPACT DE CES RÉGIMES DE SANCTIONS SUR LES ORGANISATIONS HUMANITAIRES

Les éléments analysés ci-avant impliquent que les organisations humanitaires fondées sur les principes vont devenir de plus en plus hésitantes à mener certaines activités, particulièrement lorsque des groupes désignés comme terroristes sont impliqués, de peur de se retrouver sans financement¹⁰⁷. En outre, même si les fonds parviennent quand même pour

⁹⁹ N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 339.

¹⁰⁰ J. ANTOULY, *op. cit.*, p. 1.

¹⁰¹ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 4 ; E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 61 ; J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 3.

¹⁰² Contribution d'Action contre la Faim..., *op. cit.*, p. 2.

¹⁰³ Tant au niveau international : R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 4 ; qu'au niveau des régimes de sanctions européens : Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'action humanitaire de l'UE : nouveaux défis, mêmes principes, C.O.M. (2021) 110 final, p. 19.

¹⁰⁴ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 468.

¹⁰⁵ NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Guide pour l'action humanitaire basée sur les principes*, *op. cit.*, pp. 9 et 12.

¹⁰⁶ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 468

¹⁰⁷ N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 341.

assurer le bon fonctionnement de l'activité, cela va parfois prendre un temps considérable du fait de toutes les vérifications et autres contrôles qui devront être effectués¹⁰⁸. C'est évidemment hautement problématique puisque, comme nous l'avons vu, cela contrevient au principe d'impartialité et par conséquent aux règles du DIH¹⁰⁹.

Pour toutes ces raisons, il est indispensable de prévoir des dispositions qui vont prévenir ces problèmes, voir même les éviter entièrement. C'est là notamment le rôle de la clause d'exemption humanitaire qui sera analysée dans le troisième chapitre. Les régimes de sanctions, quels qu'ils soient, sont la source de problèmes pour les organisations humanitaires, mais des solutions existent, il est temps de les mettre en place¹¹⁰.

SECTION 3. LE RESPECT DU DIH EST MENACÉ

Tous ces obstacles rendent immensément plus difficiles et plus dangereuses les activités humanitaires. Pourtant, elles sont essentielles et protégées par le DIH. En effet, de nombreuses dispositions présentes dans les différentes Conventions de Genève portent sur l'aide humanitaire et la manière dont celle-ci doit se dérouler¹¹¹.

Nonobstant l'ensemble de ces règles, nous pouvons constater qu'un nombre important de mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme vont à l'encontre de divers aspects pourtant essentiels du droit humanitaire international, à savoir « *les règles régissant les activités humanitaires, [...] ; les règles protégeant les blessés et les malades ainsi que ceux fournissant une assistance médicale, [...] ; et les règles protégeant le personnel humanitaire* »¹¹².

¹⁰⁸ G. MCCARTHY, *op. cit.*, p. 9. Par ailleurs, des graphiques reprenant les problèmes que peuvent rencontrer les organisations humanitaires se trouvent aux pages 434 à 436 de S. E. ECKERT, *op. cit.*

¹⁰⁹ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 3.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 29.

¹¹¹ F. BOUCHET-SAULNIER, « Une nouvelle normalité bien regrettable... », *op. cit.*, p. 17.

¹¹² RAPPORT CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains – Engagement renouvelé en faveur de la protection dans les conflits armés à l'occasion du 70^e anniversaire des Conventions de Genève*, Genève, CICR, 2019, p. 68. Cette inquiétude se retrouve également dans T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 134.

§1. LA VIOLATION DES RÈGLES RÉGISSANT LES ACTIVITÉS HUMANITAIRES

L'article 3 commun des Conventions de Genève dispose qu'« *[u]n organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit.* ».

La règle 55 du droit coutumier du CICR dispose quant à elle que « *[l]es parties au conflit doivent autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de secours humanitaires destinés aux personnes civiles dans le besoin, de caractère impartial et fournis sans aucune distinction de caractère défavorable, sous réserve de leur droit de contrôle.* »¹¹³.

Ces deux dispositions nous démontrent l'importance de l'aide humanitaire dans le cadre des conflits armés (non-)internationaux, mais surtout elles expriment le droit d'initiative des organisations humanitaires. Cela témoigne du fait que, peu importe le conflit face auquel nous nous retrouvons (en l'espèce un conflit armé non-international impliquant un groupe désigné comme terroriste), une organisation humanitaire impartiale est en droit de se proposer pour venir en aide aux populations si les personnes qui contrôlent le territoire ne sont pas aptes à subvenir à leurs besoins, et cela indépendamment de toute législation anti-terroriste ou de tout régime de sanctions qui pourrait exister¹¹⁴.

Le problème qui subsiste cependant avec de tels régimes de sanctions ou de telles mesures anti-terroristes, c'est qu'ils sont parfois rédigés de manière tellement large que le simple fait d'apporter son aide aux populations qui en ont besoin mais qui se situent géographiquement sur un territoire contrôlé par un groupe désigné comme terroriste peut être considéré comme du soutien au terrorisme et par conséquent peut limiter la possibilité d'agir des organisations humanitaires¹¹⁵. Dès lors, il devient bien plus complexe pour les organisations humanitaires, qui répondraient pourtant aux critères de neutralité, d'humanité, d'impartialité et d'indépendance, de venir proposer leur aide et de l'apporter de manière effective, alors même que le DIH les y autorise expressément et que c'est pourtant leur mission première¹¹⁶.

Précisons par ailleurs que, dans la mesure où les États tiers par lesquels l'aide humanitaire doit transiter pour parvenir en zone de conflit imposent également des mesures anti-terroristes

¹¹³ Droit international coutumier, règle 55 du Comité international de la Croix-Rouge. Comme nous sommes face à un conflit armé non-international, les Conventions de Genève ne s'appliquent pas en tant que telles, mais le droit international coutumier trouve, quant à lui, à s'appliquer.

¹¹⁴ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 134 ; N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 349.

¹¹⁵ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 462.

¹¹⁶ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 134.

et des régimes de sanctions à ce point larges qu'ils recouvrent les activités de l'organisation humanitaire, ils contreviennent également au DIH¹¹⁷. Il est du droit de ces États de mener la lutte contre le terrorisme de la manière (légale) qui leur convient, mais cela ne peut venir compliquer voire rendre impossible l'activité des organisations d'aide humanitaire.

Malgré cela, il convient de préciser qu'indépendamment de ce que préconisent les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions, il faut toujours que l'organisation humanitaire obtienne le consentement des parties concernées pour pouvoir accéder aux territoires¹¹⁸. Notons cependant que le fait que la population dans le besoin se trouve sur un territoire contrôlé par un groupe armé considéré comme terroriste n'est pas une raison valable pour ne pas accorder/pour retirer le consentement¹¹⁹.

§2. LA VIOLATION DES RÈGLES PROTÉGEANT LES BLESSÉS ET LES MALADES AINSI QUE CEUX FOURNISSANT UNE ASSISTANCE MÉDICALE

Le deuxième Protocole Additionnel aux Conventions de Genève étant applicable aux conflits armés non-internationaux, ses articles 7 et 8 font écho à la situation du présent mémoire. Il y est notamment question du droit des civils et des personnes hors de combat de recevoir les soins médicaux nécessaires et ce, dans les meilleurs délais. Dans l'hypothèse où les personnes qui contrôlent le territoire sur lequel se situent des blessés ne sont pas capables ou refusent de fournir eux-mêmes cette aide médicale, il leur revient de laisser des organisations humanitaires intervenir, pour le bien-être de la population¹²⁰.

Le problème survient une fois encore lorsque cette autorisation n'est pas accordée parce qu'il y a suspicion de lien avec des groupes désignés comme terroristes. En refusant que l'aide humanitaire remplisse sa mission pour cette raison, le DIH et particulièrement les principes d'humanité et d'impartialité sont violés¹²¹. Il est également contestable au regard du DIH que, au-delà de l'accès aux victimes, ce soit la provision de soins à destination de celles-ci qui est criminalisée parce que ces personnes ont un lien, parfois ténu, avec le terrorisme¹²².

¹¹⁷ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 136.

¹¹⁸ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 7 ; A. POZO MARIN et R. BEN ALI, *op. cit.*, p. 541.

¹²⁰ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 137.

¹²¹ *Ibid.*, p. 137 ; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Risk management toolkit...*, *op. cit.*, p. 7.

¹²² Assemblée générale des Nations-Unies, A/75/337, *op. cit.*, p. 20 ; B. SAUL, « From conflict to complementarity... », *op. cit.*, pp. 191 et 192.

En outre, la prestation de soins à disposition des blessés doit également être impartiale¹²³, c'est-à-dire qu'un ordre de priorité ne peut être établi entre les blessés que sur la base de leur état de santé/de l'urgence des soins qu'ils nécessitent et en aucun cas sur la base de leur appartenance ou leur proximité avec un éventuel groupe désigné comme terroriste¹²⁴. Si cela n'est pas permis d'une manière ou d'une autre, parce qu'un tel acte serait sujet à des mesures anti-terroristes par exemple, il y a là une violation des règles de DIH en ce qui concerne l'assistance médicale aux personnes¹²⁵.

§3. LA VIOLATION DES RÈGLES PROTÉGEANT LE PERSONNEL HUMANITAIRE

Selon les règles coutumières 31 et 32 du CICR¹²⁶, le personnel humanitaire doit être protégé et respecté. Si de telles normes existent, c'est parce que sans ce personnel, l'action humanitaire pourtant indispensable, ne peut pas avoir lieu¹²⁷.

Bien que nous retrouvions, d'une certaine manière, une telle disposition à l'article 10 du deuxième Protocole Additionnel aux Conventions de Genève¹²⁸, c'est une règle qui peut être déduite de l'obligation de « *respecter et protéger* » qui est reconnue comme disposant du statut de règle coutumière¹²⁹.

Encore une fois, un problème peut survenir lorsqu'il arrive que des régimes de sanctions condamnent certaines activités des organisations humanitaires ou lorsque certaines mesures anti-terroristes amènent le personnel humanitaire à être arrêté, poursuivi et potentiellement retenu comme pénalement responsable alors que celui-ci menait simplement à bien sa mission humanitaire¹³⁰. Il s'agirait là d'une énième violation du DIH¹³¹.

¹²³ P. MAURER, *op. cit.*, p. 499.

¹²⁴ Protocole II, art. 7.

¹²⁵ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 8.

¹²⁶ Droit international coutumier, règles 31 et 32 du Comité international de la Croix-Rouge.

¹²⁷ P. MAURER, *op. cit.*, p. 499.

¹²⁸ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 8.

¹²⁹ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 138.

¹³⁰ NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Risk management toolkit...*, *op. cit.*, p. 8.

¹³¹ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 138.

CONCLUSION

Sur la base de tous les risques de violation que nous venons de voir, il nous paraît essentiel et même impératif de refaire dès à présent du DIH une priorité. Les règles qui s'y trouvent sont essentielles à la survie de très nombreuses personnes. Cela vise tant les travailleurs humanitaires que les personnes à qui ceux-ci viennent en aide, notamment parce qu'elles ne disposent pas de moyens de subsistance suffisants ou de soins de santé adéquats.

Les mesures et les régimes de sanctions vus ci-avant doivent être respectés par les organisations humanitaires si elles-mêmes ainsi que leurs travailleurs, ne veulent pas risquer des poursuites judiciaires ou de devoir payer des amendes pour violations de ces régimes et de ces mesures¹³² alors même qu'ils sont pourtant problématiques. L'ensemble de ces obstacles peut aussi affecter la réputation de l'organisation, ce qui aura bien évidemment un impact négatif pour les autres activités qu'elle souhaiterait organiser dans le futur¹³³.

Il est parfois difficile de distinguer clairement les problèmes engendrés par les régimes de sanctions et ceux causés par les mesures anti-terroristes¹³⁴. Néanmoins il est certain que tous ces obstacles impliquent parfois que l'organisation humanitaire va se désister, c'est-à-dire qu'elle n'agira pas là où le besoin se fait ressentir, par crainte d'être en violation d'une quelconque disposition prise dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, ce qui est évidemment hautement problématique pour les populations qui ne bénéficieront alors pas de l'aide¹³⁵. Il est notamment question de « *chilling effect* »¹³⁶. De nombreuses activités d'assistance humanitaire sont indirectement visées¹³⁷ et ce faisant, le droit international n'est pas non plus vraiment respecté puisque ça veut dire que l'aide humanitaire n'est pas octroyée uniquement en fonction des besoins¹³⁸. En outre, bien qu'elle agisse de telle manière à rester impartiale, ça peut influencer la perception d'impartialité puisque l'organisation déciderait d'elle-même de ne pas agir pour le bien de certaines personnes¹³⁹.

¹³² R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, op. cit., p. 4 ; S. E. ECKERT, op. cit., p. 423.

¹³³ E. O'LEARY, op. cit., p. 464.

¹³⁴ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, op. cit., p. 4.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 4 ; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Risk management toolkit...*, op. cit., p. 7.

¹³⁶ S. E. ECKERT, op. cit., p. 424.

¹³⁷ P. MAURER, op. cit., p. 498.

¹³⁸ E. O'LEARY, op. cit., p. 467.

¹³⁹ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, op. cit., p. 4. Des humanitaires ont d'ailleurs été tués pour cette raison par des groupes désignés comme terroristes, à ce sujet voy. E. O'LEARY, op. cit., pp. 467 et 468.

Nous attirons votre attention sur le fait que, même si de nombreux obstacles ont été abordés au cours de ce premier chapitre, il n'a pas été possible de tous les mentionner en détails et c'est pour cela que nous avons par exemple décidé de faire l'impasse sur les interdictions de voyager, ayant un impact négatif sur les actions humanitaires¹⁴⁰. Si le choix a été fait de ne pas aborder ce point en particulier, c'est parce qu'il nous semblait peut-être un peu moins pertinent au regard de la suite du mémoire car les solutions qui seront proposées paraissent plus difficiles à appliquer à l'interdiction de voyager qu'aux autres obstacles précédemment énoncés.

Pour conclure ce premier chapitre, nous aimerions dire que combattre le terrorisme est compréhensible et même nécessaire afin d'assurer la sécurité de chacun¹⁴¹, mais il faut que cela respecte le DIH et que cela continue de permettre aux organisations humanitaires fondées sur les principes de mener à bien leurs activités. C'est afin de pallier ces problématiques causées par la lutte anti-terroriste que des solutions ont progressivement été mises en place. C'est ce qui fera l'objet des deux prochains chapitres.

¹⁴⁰ R. BRUBACKER et S. HUVÉ, « Conflict-related UN sanctions régimes... », *op. cit.*, p. 389.

¹⁴¹ P. MAURER, *op. cit.*, p. 490.

CHAPITRE 2. UNE SOLUTION INADÉQUATE : LE SYSTÈME DE DÉROGATION

INTRODUCTION

Préalablement à l'analyse apportée par le présent chapitre, il est impératif d'ajouter dès maintenant une précision. Dans certains articles de doctrine, le système de dérogation et les clauses d'exemption humanitaire sont regroupés sous le même vocable (il est notamment parfois questions « d'exceptions » ou « d'exemptions » de manière large). Avant d'entrer réellement dans le détail de ces deux concepts que sont le système de dérogation et la clause d'exemption humanitaire il est essentiel de comprendre qu'ils ne sont absolument pas comparables et qu'ils ne peuvent en aucun cas être confondus l'un avec l'autre même si les concepts sont encore bien trop souvent sujets à discussion¹⁴². Nous tenterons d'expliquer et de conserver une distinction claire entre ces notions pour éviter toute confusion.

Au cours de ce deuxième chapitre nous aborderons donc une première solution aux obstacles rencontrés précédemment, à savoir le système de dérogation. Pour cela, nous commencerons par rappeler pourquoi ce système est venu à exister (section 1). Nous entrerons ensuite dans le vif du sujet en expliquant de manière détaillée à quoi correspond réellement ce système de dérogation (section 2). Nous clôturerons ce chapitre par une analyse des avantages et inconvénients que peut présenter un tel système, afin de déterminer si c'est là une réelle solution aux différents problèmes rencontrés par les organisations humanitaires (section 3).

SECTION 1. LA RAISON D'ÊTRE DU SYSTÈME DE DÉROGATION

La lutte contre le terrorisme est justifiée, il s'agit d'une catastrophe qu'il faut combattre comme nous le pouvons, car cela impacte directement notre sécurité à tous. Néanmoins, ce n'est pas parce qu'il faut livrer bataille à ce fléau de l'humanité que cela peut être fait de toutes les façons. Des règles extrêmement larges sont prises dans le but d'endiguer sa propagation et d'y mettre un terme mais, comme nous l'avons vu, cela impacte également les organisations humanitaires qui veulent aider les populations prises aux pièges dans des territoires occupés

¹⁴² À titre d'illustration, voy. *not.* K. ONISHI, *op. cit.*, pp. 371 et 372.

par des groupes désignés comme terroristes, qui ne savent ou ne veulent pas subvenir aux besoins de cette population sous leur contrôle¹⁴³.

Préalablement à l'explication concrète du système de dérogation, actuellement largement en place autour du globe, il est important de comprendre pourquoi ce système existe. En effet, nous avons ci-avant abordé le fait qu'il y avait des mesures anti-terroristes extrêmement larges, qui conduisaient parfois à criminaliser l'action de certaines organisations humanitaires, pourtant impartiales et indépendantes¹⁴⁴. Nous avons également vu qu'il existe des régimes de sanctions qui impliquent une restriction de l'activité de l'organisation. Dans le cadre de ces régimes de sanctions, il est possible de demander des dérogations¹⁴⁵, également connues sous le nom de *licenses*¹⁴⁶ qui vont « enlever » ce risque de condamnation. C'est cette possibilité qui fera l'objet du présent chapitre.

SECTION 2. LE MÉCANISME DERRIÈRE LE SYSTÈME DE DÉROGATION

Comme indiqué dans le deuxième Protocole Additionnel aux Conventions de Genève¹⁴⁷, un consentement est requis afin de permettre à l'organisation humanitaire d'accéder aux populations qui nécessitent son intervention. Cela signifie que les organisations humanitaires, bien qu'elles répondraient aux critères d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, ne peuvent d'initiative intervenir lorsque le besoin se fait ressentir. Leur intervention est forcément conditionnée au consentement de l'autorité compétente¹⁴⁸.

Ce consentement est différent de celui prévu par le système de dérogation. En effet, le principe de ce dernier mécanisme présent dans de nombreux régimes de sanctions consiste à dire qu'il est possible pour une organisation humanitaire de demander une dérogation à l'autorité compétente¹⁴⁹ afin qu'elle ne soit pas visée par lesdites sanctions¹⁵⁰. Cette demande

¹⁴³ H. DURHAM, *op. cit.*, p. 1.

¹⁴⁴ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁵ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 4.

¹⁴⁶ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 472.

¹⁴⁷ Protocole II, art. 18(2).

¹⁴⁸ F. BOUCHET-SAULNIER, « De quelques obstacles récurrents à l'action humanitaire des O.N.G. », *op. cit.*, p. 213 ; G. MCCARTHY, *op. cit.*, p. 18.

¹⁴⁹ EUROPEAN COMMISSION | DG Echo (site web), *Humanitarian exceptions*, <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/humanitarian-exceptions> (date de dernière consultation : 19 juillet 2024) ; E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 472.

¹⁵⁰ Le système de dérogation n'existe que dans le cadre des régimes de sanctions et pas dans le cadre de l'ensemble des mesures anti-terroristes dans un sens plus large que nous avons pu voir jusqu'à présent.

de dérogation doit se réaliser avant que l'activité, ou que ce pourquoi la dérogation est demandée, prenne place¹⁵¹.

Si la demande d'une dérogation est nécessaire c'est parce que « *l'aide apportée par les organisations humanitaires à ces groupes est une infraction par principe* »¹⁵². C'est seulement une fois la dérogation octroyée par l'autorité compétente que l'assistance peut avoir lieu sans risque de se retrouver pénalisée d'une quelconque manière¹⁵³.

L'autorité compétente dont il est question diffère selon le régime de sanctions auquel nous nous référons¹⁵⁴. Pour la plupart des régimes de sanctions des Nations-Unies, un comité est spécifiquement prévu dans la résolution prévoyant le régime et c'est auprès de celui-ci qu'il faudra demander et espérer obtenir la dérogation. À titre d'exemples, nous pouvons citer deux résolutions prises par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies dans des contextes bien différents¹⁵⁵. Il y a tout d'abord la résolution 2397¹⁵⁶, adoptée en 2017 dans le cadre du régime de sanctions en République Démocratique Populaire de Corée¹⁵⁷. Celle-ci prévoit une possibilité de demander une dérogation¹⁵⁸. Il y a également une résolution prise en 2020 relative à la situation au Yémen¹⁵⁹ qui prévoit la possibilité qu'une dérogation soit accordée pour aider l'action des travailleurs humanitaires¹⁶⁰.

En revanche, au niveau régional pour lequel nous prenons ici l'exemple de l'Union européenne, c'est plus complexe parce qu'il s'agit de la « *national competent authority* ». Il existe, sur le site de l'Union européenne, un document de quarante-quatre pages regroupant l'ensemble des autorités compétentes pour chaque pays¹⁶¹ en fonction du régime de sanctions concerné. Le fait qu'il y ait autant de pages est bien la preuve, s'il en fallait une, qu'il n'est pas évident de trouver quelle est l'autorité à laquelle il faut s'adresser lorsqu'une demande de

¹⁵¹ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, op. cit., p. 6 ; T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », op. cit., p. 145 ; J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », op. cit., p. 4.

¹⁵² Voy. transcription de l'interview de Frédéric Casier.

¹⁵³ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », op. cit., p. 145.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 145.

¹⁵⁵ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, op. cit., p. 7.

¹⁵⁶ Résolution 2397 du Conseil de Sécurité, S/RES/2397 (2017), 22 décembre 2017.

¹⁵⁷ Résolution 1718 du Conseil de Sécurité, S/RES/1718 (2006), 14 octobre 2006.

¹⁵⁸ Résolution 2397 (2017), §25 du dispositif.

¹⁵⁹ Résolution 2140 du Conseil de Sécurité, S/RES/2140 (2014), 26 février 2014.

¹⁶⁰ Résolution 2511 du Conseil de Sécurité, S/RES/2511 (2020), 25 février 2020, §3 du dispositif. Le vocabulaire utilisé est celui d'une exemption, néanmoins il est bien précisé qu'il s'agit de quelque chose qui s'applique au « cas-par-cas », c'est dès lors bien une dérogation et non une clause d'exemption humanitaire comme nous le verrons au prochain chapitre.

¹⁶¹ EUROPEAN UNION, *National competent authorities for the implementation of EU restrictive measures (sanctions)*, https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-11/national-competent-authorities-sanctions-implementation_en.pdf (date de dernière consultation : 4 août 2024).

dérogação doit être introduite. À titre d'exemples, nous pouvons noter que si la Belgique comporte dix autorités compétentes¹⁶², le Danemark en compte quant à lui vingt¹⁶³. Une organisation humanitaire n'a décemment pas le temps de se perdre dans ce dédale lorsque des vies sont en danger¹⁶⁴.

SECTION 3. LES AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS LIÉS AU SYSTÈME DE DÉROGATION

§1. L'AVANTAGE LIÉ AU SYSTÈME DE DÉROGATION

Le point positif principal d'un tel système est qu'il existe une échappatoire pour les organisations humanitaires, afin qu'elles puissent travailler et faire bénéficier la population de leur aide sans que cela ne se retourne contre elles¹⁶⁵. Toutefois, comme nous le verrons rapidement par la suite, il s'agit en réalité d'une fausse échappatoire puisque cela contrevient à de nombreuses règles et les organisations humanitaires ne peuvent pas réellement utiliser un tel système si elles veulent se préserver.

§2. LES INCONVÉNIENTS LIÉS AU SYSTÈME DE DÉROGATION

Un tel système présente néanmoins de (trop) nombreux points négatifs qui rendent l'action humanitaire encore assez difficile au regard des mesures anti-terroristes et des régimes de sanctions¹⁶⁶. Avant tout, d'importants inconvénients liés à un tel système sont le temps que cela prend, le prix que cela peut coûter¹⁶⁷, la complexité¹⁶⁸ et surtout le fait qu'encore une fois le DIH qui autorise l'aide humanitaire n'est que partiellement respecté¹⁶⁹. Tout cela implique qu'il est parfois impossible pour les organisations de rejoindre, en temps utiles, les zones où l'aide est requise, parce qu'elles n'ont pas encore les autorisations pour agir¹⁷⁰.

¹⁶² EUROPEAN UNION, *National competent authorities...*, *op. cit.*, pp. 2 à 4.

¹⁶³ *Ibid.*, pp. 7 à 11.

¹⁶⁴ Pour plus d'informations sur les dérogations actuellement présentes dans les régimes de sanctions, voy. *not.* EUROPEAN COMMISSION | DG Echo (site web), *Humanitarian exceptions*, *op. cit.*

¹⁶⁵ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 472.

¹⁶⁶ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 145.

¹⁶⁷ Contribution d'Action contre la Faim..., *op. cit.*, p. 2.

¹⁶⁸ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 7 ; G. MCCARTHY, *op. cit.*, p. 20.

¹⁶⁹ N. WEIZMANN, *op. cit.*, pp. 356 et 357.

¹⁷⁰ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 4.

En ce qui concerne plus particulièrement la donnée relative au temps que cela prend, plusieurs éléments doivent être considérés. Tout d'abord, les situations de crise sont souvent des épisodes pour lesquels il faut réagir en urgence. Dès lors, le fait de devoir demander une dérogation pour ne pas être passible de poursuites ou de sanctions prend du temps, temps que n'ont peut-être pas les victimes du conflit¹⁷¹. S'il est trop tard pour agir, ce n'est plus (aussi) utile¹⁷². Ensuite, toute cette bureaucratie requise pour obtenir une dérogation, ce n'est pas l'activité première d'une organisation humanitaire, cela lui prend du temps qu'elle pourrait et devrait consacrer à remplir sa mission première¹⁷³. Afin d'illustrer cela, nous vous conseillons grandement la lecture du document de l'Union européenne reprenant la procédure générale qui doit être suivie dans la plupart des États membres par le demandeur auprès de l'autorité nationale compétente qui a la charge de l'octroi des dérogations et les règles qui s'appliquent à cet égard¹⁷⁴. L'objectif premier d'une organisation humanitaire est de subvenir aux besoins des populations prises dans des conflits armés. C'est dans ce domaine qu'elle dispose de compétences importantes qui doivent être mises à profit et pas en matière administrative, à passer des jours voire des semaines ou des mois à obtenir une dérogation pour pouvoir agir¹⁷⁵, dérogation qu'elle n'est même pas réellement sûre d'obtenir puisqu'il y a toujours la possibilité que l'autorité compétente en refuse l'octroi¹⁷⁶.

Au surplus, le fait qu'il faille s'adresser à l'autorité compétente apparaît comme étant un simple élément logique, mais encore faudrait-il que celle-ci soit toujours facilement déterminée, ce qui est loin d'être le cas¹⁷⁷ comme nous avons pu le constater ci-avant avec les régimes de sanctions européennes¹⁷⁸ au vu parfois de la quantité d'autorités compétentes existantes. La procédure en elle-même prenant du temps que les organisations humanitaires n'ont pas, si elles doivent en plus en perdre davantage pour trouver la bonne personne à qui s'adresser, nous sommes face à un inconvénient majeur¹⁷⁹.

¹⁷¹ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 472.

¹⁷² T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 146.

¹⁷³ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁴ DIRECTORATE-GENERAL FOR FINANCIAL STABILITY, FINANCIAL SERVICES AND CAPITAL MARKETS UNION, *Factsheet on Member State procedures to grant humanitarian derogations from EU restrictive measures (sanctions)*, 13 avril 2022.

¹⁷⁵ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 145.

¹⁷⁶ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁷ K. DÖRMANN, « Interview with Janez Lenarcic », *op. cit.*, p. 79.

¹⁷⁸ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 146.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 145.

Par ailleurs, l'étendue exacte de la dérogation qui est accordée à l'organisation humanitaire n'est pas toujours bien définie¹⁸⁰ et bien souvent relativement limitée à des éléments et/ou à des personnes très précises¹⁸¹. Cela est encore plus complexe s'il est nécessaire de traverser plusieurs territoires, puisque tous doivent accorder une dérogation, mais il n'est pas certain que celle-ci aura la même portée dans l'ensemble des pays concernés. Cela apporte également un risque supplémentaire pour les travailleurs humanitaires qui ne savent pas forcément s'ils sont réellement protégés partout¹⁸².

Nous constatons dès lors de ces quelques éléments que l'entièreté de la procédure afin d'obtenir une dérogation pour rendre une situation illégale (alors que le droit d'initiative humanitaire est parfaitement légal en DIH¹⁸³) légale est particulièrement complexe et semée d'embûche. Cela donne quelque peu l'impression que le but est de ne pas demander de dérogation et donc de ne pas venir en aide aux personnes qui se trouvent sur un territoire sous le contrôle d'un groupe désigné comme terroriste.

De surcroît, le fait qu'une autorité compétente soit chargée d'accorder ou de refuser cette dérogation implique qu'elle soit en possession d'un certain pouvoir discrétionnaire sur l'activité et les missions de l'organisation humanitaire. Cela pose un problème en ce qui concerne la neutralité et l'indépendance puisque c'est comme s'il y avait un parti pris pour l'une des parties au conflit¹⁸⁴. Une organisation humanitaire est là pour apporter de l'aide à tout le monde, en déterminant la priorité entre les personnes uniquement selon le degré d'urgence de chacun, pas selon son origine ou selon l'endroit où il se trouve. Le fait de devoir demander une autorisation pour venir en aide à autrui vient mettre à mal cela¹⁸⁵. Le seul consentement que doit normalement obtenir l'organisation humanitaire est celui des parties au conflit pour entrer sur le territoire, comme vu ci-avant, le DIH ne demande aucun autre consentement, ce que ne respecte dès lors pas le système instauré par le mécanisme de dérogation¹⁸⁶.

Au-delà de la réalité des faits, l'apparence de neutralité, d'impartialité et d'indépendance sera également mise en danger¹⁸⁷. En effet, l'action de demander une dérogation auprès d'une

¹⁸⁰ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 472 ; N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 360.

¹⁸¹ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 7.

¹⁸² T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 146.

¹⁸³ Conventions de Genève, art. 3 commun.

¹⁸⁴ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 4 ; G. MCCARTHY, *op. cit.*, p. 15.

¹⁸⁵ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 7 ; E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 38.

¹⁸⁶ P. MAURER, *op. cit.*, p. 502.

¹⁸⁷ K. ONISHI, *op. cit.*, p. 373.

institution étatique ou d'une autre organisation peut apparaître comme une validation de l'idéologie politique poursuivie par cet acteur¹⁸⁸. Cela va par conséquent créer un risque pour l'organisation humanitaire et ses travailleurs vis-à-vis des groupes qualifiés de terroristes qui contrôlent les territoires auxquels ils doivent accéder, dans l'hypothèse où ceux-ci estiment que l'organisation n'est pas réellement indépendante comme elle devrait pourtant l'être¹⁸⁹.

De manière plus précise, nous pouvons constater que le système de dérogation peut également contrevenir à certaines règles et à certains principes du DIH. En effet, selon les Conventions de Genève et leurs Protocoles Additionnels¹⁹⁰ les organisations humanitaires doivent être autorisées et aidées dans leur mission d'aide au profit des personnes qui nécessitent leur intervention et cela dans les moindres délais. Ceci n'est dès lors absolument pas respecté par le système de dérogation¹⁹¹.

Enfin, même s'il s'agissait d'une réelle solution, ce qui n'est pas le cas, elle n'est utilisée que dans le cadre des régimes de sanctions et pas dans le cadre des mesures anti-terroristes qui sont bien plus larges et tout aussi problématiques. Il faut une solution qui couvre réellement l'ensemble des obstacles à l'action humanitaire.

CONCLUSION

Comme nous avons pu le constater au cours du présent chapitre, le système de dérogation apporte une avancée qui peut, à première vue, être considérée comme positive par les organisations humanitaires puisqu'il s'agit d'une possibilité d'éviter de se retrouver sous le coup d'un régime de sanctions.

Néanmoins, comme nous l'avons analysé de manière détaillée, un tel système présente de bien trop nombreux points négatifs qui impliquent que la plupart du temps, les organisations humanitaires ne vont même pas aller jusqu'à demander les dérogations. Il est par conséquent cohérent de se demander si le fait de ne pas solliciter de dérogation ne reviendrait-il pas à limiter drastiquement ses activités en tant qu'organisation humanitaire, pour ne pas être sous le coup de régimes de sanctions ?

¹⁸⁸ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 475.

¹⁸⁹ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 5.

¹⁹⁰ Conventions de Genève, art. 3 commun ; Protocole II, art. 18.

¹⁹¹ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 146.

Il s'agit dès lors de trouver une autre solution, une meilleure solution, qui conviendrait cette fois aux organisations humanitaires fondées sur les principes, afin que les travailleurs humanitaires puissent mener à bien leur mission tout en ayant davantage de garanties de sécurité et qui couvrirait tant les mesures anti-terroristes que l'ensemble des régimes de sanctions. Cette solution se trouve possiblement dans le mécanisme, relativement récent, de la clause d'exemption humanitaire, qui sera développé au cours du prochain chapitre.

CHAPITRE 3. UNE IDÉE INNOVANTE : LA CLAUSE D'EXEMPTION HUMANITAIRE

INTRODUCTION

En suivant le fil du dernier chapitre de ce mémoire, nous nous pencherons de manière détaillée sur la clause d'exemption humanitaire. L'objectif est de rendre une analyse complète du sujet, de voir quelle est l'avancée apportée mais également quelles sont les améliorations qui devraient être envisagées. Tout en gardant uniquement l'assistance humanitaire en tête, nous nous renseignerons sur l'importance potentielle d'une telle clause.

À cette fin, nous allons commencer par aborder le contexte de la création de la clause d'exemption humanitaire (section 1) avant de nous pencher sur le mécanisme en tant que tel pour comprendre comment celle-ci fonctionne (section 2). Par la suite nous nous arrêterons sur les avantages et inconvénients qui entourent l'adoption d'une clause d'exemption (section 3). Le point suivant se consacrera à la résolution 2664 (2022) du Conseil de Sécurité des Nations-Unies et les avancées engendrées par celle-ci ainsi que les questionnements qui s'ensuivent (section 4). Enfin, nous examinerons brièvement la situation en Belgique (section 5).

SECTION 1. LA MISE EN PLACE DE LA CLAUSE D'EXEMPTION HUMANITAIRE

§1. LA SITUATION PRÉCÉDANT LA RÉOLUTION 2462

Avant d'aborder de manière concrète la clause d'exemption humanitaire en tant que telle, il faut être conscient que c'est un travail de longue haleine qui a abouti à cela et que ça n'a pas été aisé. Ces dernières années les autorités internationales – comme le Conseil de Sécurité des Nations-Unies – sont de plus en plus conscientes qu'il y a un problème¹⁹², que le DIH n'est pas respecté comme il le devrait et que cela a pour conséquence que l'action humanitaire ne peut se dérouler sans encombre, dans de bonnes conditions¹⁹³. Les risques que les travailleurs prennent pour mener à bien leurs missions sont trop grands, trop importants alors qu'il serait pourtant possible de faire autrement. Dès lors, il est impératif de modifier cela, ce n'est pas normal et l'action humanitaire est réellement menacée¹⁹⁴.

¹⁹² E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 460.

¹⁹³ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 39.

¹⁹⁴ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 460 ; N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 342.

Tout d'abord et comme nous l'avons vu au cours du deuxième chapitre, un système de dérogation a été mis en place pour limiter l'impact que de tels régimes de sanctions pouvaient avoir sur l'aide humanitaire. Néanmoins, ce système est très loin d'être parfait et est même d'ailleurs extrêmement problématique sous maints aspects. Il était dès lors impératif de mettre en place une autre solution, plus efficace, qui reprenne la possibilité pour les organisations humanitaires d'agir, mais sans avoir tous les impacts négatifs rattachés à l'obligation de demander une dérogation au cas par cas.

Ensuite, préalablement à l'apparition de quelque chose de concret et en parallèle à l'existence de ce système de dérogation, le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi que d'autres organisations humanitaires et acteurs impliqués ont, pendant plus de dix ans, tenté d'expliquer en quoi les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions trop larges avaient un impact négatif sur les activités humanitaires¹⁹⁵.

Toujours dans la perspective de trouver une solution durable, la technique consistait alors en une tentative de conscientisation de plus en plus importante des différentes parties par rapport à ce qu'il se passait¹⁹⁶ afin qu'ils agissent directement et surtout concrètement pour diminuer les risques pour les organisations humanitaires fondées sur les principes.

À cet égard, l'Organisation des Nations-Unies a émis plusieurs résolutions concernant la lutte contre le terrorisme et les mesures prises dans ce cadre, résolutions qui exprimaient à chaque fois l'importance de respecter le DIH et donc indirectement de ne pas rendre plus complexe l'action humanitaire lorsque les États implantaient ces mesures anti-terroristes dans leur propre législation¹⁹⁷. Cela passait notamment par l'introduction, dans ces résolutions, de paragraphes à propos de l'importance « *that measures taken to combat terrorism are in accordance with international law, and, in particular, international human rights, refugee and humanitarian law* »¹⁹⁸. Nous les trouvons d'abord dans les préambules, ils avaient donc une valeur un peu moins importante, avant d'être progressivement déplacés dans le dispositif¹⁹⁹.

Comme nous l'analyserons dans le point suivant, ces dispositions dans les résolutions de l'Organisation des Nations-Unies sont bien la preuve que la volonté de conscientiser porte ses

¹⁹⁵ F. BOUCHET-SAULNIER, « De quelques obstacles récurrents à l'action humanitaire des O.N.G. », *op. cit.*, p. 2 ; R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 3.

¹⁹⁶ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, pp. 139 et 140.

¹⁹⁷ Pour ne citer que quelques exemples : Résolution 1456 du Conseil de Sécurité, S/RES/1456 (2003), 20 janvier 2003, §6 ; Résolution 2354 du Conseil de Sécurité, S/RES/2354 (2017), 27 mai 2017, §2(e) ; Résolution 2482 du Conseil de Sécurité, S/RES/2482 (2019), 19 juillet 2019, §16.

¹⁹⁸ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁹⁹ *Ibid.*, p. 17.

fruits, il y a une réelle prise de conscience quant au fait que les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions ont été trop loin. Il est complètement normal de lutter contre le terrorisme, mais l'action humanitaire doit rester possible, sécurisée dans la mesure du réalisable et le DIH doit rester prioritaire²⁰⁰.

§2. L'AVANCÉE ENGENDRÉE PAR LA RÉSOLUTION 2462

La résolution 2462²⁰¹, adoptée le 28 mars 2019 par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies, a pour objet l'extension de la criminalisation du financement du terrorisme²⁰².

Cette résolution est une décision des Nations-Unies qui a constitué une importante avancée dans la conscientisation de l'impact négatif des mesures anti-terroristes et des régimes de sanctions sur les organisations humanitaires impartiales²⁰³. Plus que simplement dans la continuation des résolutions précédentes, celle-ci constitue un réel pas vers l'avant puisque l'action humanitaire y est directement visée²⁰⁴ comme nous le démontre le paragraphe suivant : « 24. *Prie 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* »²⁰⁵.

Même si ce n'est pas parfait, spécifiquement parce qu'il n'y a pas véritablement d'explication précise sur la manière de mettre cela en place²⁰⁶, nous avons pu constater une réelle relation de cause à effet entre l'adoption de cette résolution 2462 et l'adoption d'autres résolutions qui a suivi. Il y a tout d'abord eu la résolution 2482²⁰⁷ où il est question de l'ensemble des mesures anti-terroristes qui doivent se montrer prudentes vis-à-vis de l'impact sur l'action humanitaire²⁰⁸. À titre de deuxième exemple nous pouvons également citer la résolution 2582 qui parle expressément des « *conséquences humanitaires négatives* »²⁰⁹ et de l'importance du respect du DIH²¹⁰. Ce n'est peut-être pas encore une réelle solution pour les

²⁰⁰ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 140.

²⁰¹ Résolution 2462 (2019).

²⁰² N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 329.

²⁰³ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 17.

²⁰⁴ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 7.

²⁰⁵ Résolution 2462 (2019), §24 du dispositif ; N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 348.

²⁰⁶ S. E. ECKERT, *op. cit.*, p. 425.

²⁰⁷ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 470.

²⁰⁸ Résolution 2482 (2019), §16 du dispositif.

²⁰⁹ Résolution 2582 du Conseil de Sécurité, S/RES/2582 (2021), 29 juin 2021, §7 du préambule.

²¹⁰ Résolution 2582 (2021), §4 du dispositif.

activités humanitaires, mais il s'agit déjà d'un pas en avant permis par la résolution 2462²¹¹, qui trace un chemin pour une possible solution concrète.

§3. L'AVENIR RÉSIDE DANS LA CLAUSE D'EXEMPTION HUMANITAIRE

Afin de palier à ce problème et de concrétiser le fait qu'il faille prendre en compte les activités humanitaires dans les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions, de réelles solutions ont été pensées par différents organismes²¹², notamment sous la forme de clauses d'exemption humanitaire. Cela va alors permettre l'exclusion des activités humanitaires qui répondent à certaines conditions (ex : le CICR) du champ d'application des mesures anti-terroristes et des régimes de sanctions²¹³.

Une difficulté persiste toutefois dans le fait que, même si la plupart des États sont conscients du danger que peut poser l'étendue des mesures anti-terroristes aux activités humanitaires, tous ne sont pas encore dans une démarche active pour mettre en place ces clauses d'exemption humanitaire²¹⁴, particulièrement dans le cadre des mesures de lutte anti-terroriste – la démarche semble plus facile pour les régimes de sanctions. En revanche, quelques autres États sont toujours dans une optique plus « spectatrice », estimant qu'il est encore nécessaire de prouver le réel impact négatif que de telles mesures peuvent avoir sur les organisations humanitaires. Dans quelle mesure avoir une telle clause serait réellement une plus-value et pas quelque chose qui irait à contre-courant de ce qu'il faut faire²¹⁵ ?

Pour illustrer ces propos quant à la difficulté de convaincre, nous pouvons citer la Fédération de Russie. Dans une interview pour la Revue internationale de la Croix-Rouge, l'Ambassadeur Vladimir Tarabrin a exprimé le fait que « *we do not see any convincing legal grounds to include IHL provisions in the regional counterterrorism treaty law* »²¹⁶. Selon nous, il est pourtant essentiel que le DIH et les mesures de lutte contre le terroriste s'entrecroisent de manière réfléchie en ce qui concerne l'action humanitaire pour que ces dernières respectent le premier

²¹¹ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, op. cit., p. 33.

²¹² Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est un acteur fondamental dans ce domaine. J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », op. cit., p. 5.

²¹³ K. DÖRMANN, « Interview with Janez Lenarcic », op. cit., p. 79 ; RAPPORT CICR, op. cit., p. 69.

²¹⁴ RAPPORT CICR, op. cit., p. 69.

²¹⁵ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, op. cit., p. 36 ; N. K. MODIRZADEH et D. A. LEWIS, « Humanitarian values in a counterterrorism era », op. cit., p. 409.

²¹⁶ X, « Interview with H.E. Ambassador Vladimir Tarabrin », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 105.

tout en remplissant leur objectif de sécurité²¹⁷. L'Ambassadeur se montre également « *quite cautious* » en ce qui concerne la possibilité d'adopter des exemptions humanitaires²¹⁸. Cela démontre bien que même si des avancées sont à démontrer comme nous le verrons par la suite, tout le monde est loin d'être convaincu.

SECTION 2. LE MÉCANISME DE LA CLAUSE D'EXEMPTION HUMANITAIRE

§1. LE PRINCIPE

Il est désormais temps de plonger au cœur du sujet pour comprendre les tenants et aboutissants de la clause d'exemption humanitaire. Le principe derrière celle-ci consiste à dire que, dans les dispositions prévoyant des mesures anti-terroristes ou des régimes de sanctions, une clause sera insérée. Celle-ci prévoira que les activités humanitaires menées par des organisations humanitaires répondant à certaines conditions²¹⁹ seront exclues du champ d'application de la législation²²⁰.

Contrairement au système de dérogation, une fois la clause d'exemption insérée, elle s'applique de manière automatique, directement, sans avoir à requérir l'autorisation d'une quelconque autorité²²¹. Il s'agit dès lors de quelque chose de beaucoup plus limpide que le système de dérogation qui laissait persister de nombreux doutes quant à son étendue. L'activité humanitaire entreprise n'est plus, par défaut, passible de sanctions ou de criminalisation²²².

Pour reprendre les propos de Frédéric Casier, conseiller juridique à la Croix-Rouge de Belgique – Communauté francophone, « *une clause d'exemption humanitaire vise à exclure l'applicabilité du régime de sanctions ou de la législation anti-terroriste aux activités menées par les organisations humanitaires en vertu du droit international humanitaire. L'action humanitaire échappe au champ d'application de ces mesures et est donc préservée conformément au droit international humanitaire et sans le risque d'être en infraction avec la législation nationale.* »²²³. Une autre définition dans la doctrine exprime le fait que les exemptions humanitaires « *create a space in sanctions and counterterrorism regimes for forms*

²¹⁷ À ce sujet, voy. not. B. SAUL, « From conflict to complementarity... », *op. cit.*

²¹⁸ X, « Interview with H.E. Ambassador Vladimir Tarabrin », *op. cit.*, p. 106.

²¹⁹ Il serait ici bon qu'une référence soit faite directement au droit international humanitaire pour plus de cohérence, mais ce n'est cependant pas toujours le cas.

²²⁰ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 5.

²²¹ G. MCCARTHY, *op. cit.*, p. 18.

²²² N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 360.

²²³ Voy. transcription de l'interview de Frédéric Casier.

of principled humanitarian action, allowing humanitarian actors to deliver their services without the risk of contravening those measures »²²⁴.

Ajoutons néanmoins que, même si contrairement au système de dérogation, l'action humanitaire peut se dérouler sans autorisation préalable, il est possible que si des questions se posent sur le bien-fondé de l'activité entreprise sous le coup de l'exemption par la suite, l'organisation humanitaire doit démontrer qu'elle a bien respecté toutes les conditions pour pouvoir bénéficier de ladite exemption²²⁵.

§2. LES LIMITES DANS L'APPLICATION DE LA CLAUSE D'EXEMPTION HUMANITAIRE

Néanmoins, il ne s'agit pas simplement de dire que toute organisation humanitaire est exclue du champ d'application des mesures anti-terroristes ou des régimes de sanctions dans lesquels une clause serait insérée, auquel cas des abus seraient inévitables et même aisément réalisables.

Il est impératif de limiter le champ d'application de la clause d'exemption humanitaire, tant en ce qui concerne l'aspect matériel que personnel. L'organisation humanitaire qui bénéficierait de la clause doit correspondre aux exigences et aux restrictions prévues en DIH²²⁶. En outre, il n'est possible de bénéficier d'une telle clause que dans le cadre d'activités strictement humanitaires²²⁷. La durée de l'application dans le temps de celle-ci aura aussi un impact essentiel pour éviter le risque de remise en cause par les autorités.

A. LES LIMITES AU CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL

Il n'existe actuellement pas de réelle définition de ce qu'est une « activité strictement humanitaire ». Néanmoins, il peut être inféré de différentes dispositions des Conventions de Genève et de leurs Protocoles Additionnels ainsi que des Principes Fondamentaux du Mouvement International de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge que ce sont là toutes les activités humanitaires « *required to meet the needs of all persons affected by the armed*

²²⁴ K. KING, N. K. MODIRZADEH et D. A. LEWIS, « Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action », *Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project*, avril 2016, p. 8.

²²⁵ EUROPEAN COMMISSION | DG Echo (site web), *Humanitarian exceptions*, *op. cit.*

²²⁶ Voy. T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, pp. 150-154.

²²⁷ Commentaire mis à jour par le CICR en 2016 (en français) de la CG I, article 3, §§807 à 824.

conflict »²²⁸. Il peut également être entendu que le terme « activités humanitaires » recouvre tant ce qui concerne la protection des personnes que l'assistance à ces mêmes individus.

Nous sommes parfaitement conscients que ce n'est pas une définition très claire et très cadrée, mais l'aide humanitaire ne rentre pas dans une case. Il s'agit de répondre aux besoins des personnes se trouvant prise dans un conflit armé et chaque conflit est différent, par conséquent les besoins diffèrent d'un conflit à l'autre, mais aussi d'une personne à l'autre. À partir de ce moment-là, il est absolument impensable de dresser une liste précise de ce qui est compris dans le terme « activités humanitaires ».

Dès lors, les clauses d'exemption humanitaire insérées tant dans les mesures anti-terroristes que dans les régimes de sanctions devraient couvrir toutes ces possibilités de protection et d'assistance. Il est toutefois important de préciser que le seul but de l'organisation réalisant des activités humanitaires doit être un but exclusivement humanitaire. Dans le cas contraire, la condition n'est pas remplie²²⁹.

B. LES LIMITES AU CHAMP D'APPLICATION PERSONNEL

Ensuite, en ce qui concerne les personnes qui peuvent bénéficier de cette exemption, cela doit également être limité afin d'éviter les possibilités de commettre des abus. Cela ne peut concerner que les « organisations humanitaires impartiales »²³⁰. Afin de correspondre à cette appellation, différents critères doivent être remplis.

De manière brève, ces critères sont les suivants. Tout d'abord, comme vu ci-avant, le but de l'organisation doit être un but exclusivement humanitaire. Ensuite, cette organisation doit impérativement être impartiale²³¹ dans l'ensemble des actions qu'elle réalise. Enfin, il faut qu'il s'agisse réellement d'une organisation, c'est-à-dire qu'un minimum de structure est requis et cela ne peut consister en certains individus non-organisés qui voudraient apporter leur aide, même de manière totalement impartiale²³².

Lorsqu'il est question d'impartialité et d'humanité, cela signifie que l'organisation humanitaire ne peut prendre en compte que l'état de la personne à laquelle elle va venir en aide

²²⁸ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 151.

²²⁹ *Ibid.*, pp. 151 et 152.

²³⁰ Commentaire de 2020 de la première Convention de Genève, article 3, §§ 825 à 836.

²³¹ C.I.J., Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt du 27 juin 1986, *C.I.J. Recueil*, 1986, p. 14 [§242].

²³² T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, pp. 152 et 153.

pour déterminer qui sera aidé en priorité²³³. Il s'agit de quelque chose de différent de la neutralité et de l'indépendance, qui sont aussi des exigences pour être une organisation humanitaire « couverte » par le droit international humanitaire. L'indépendance et la neutralité sont davantage en lien avec le contexte politique du conflit armé, c'est-à-dire que les organisations ne peuvent en aucun cas prendre le parti de l'une ou de l'autre des parties dans le conflit²³⁴. Le seul objectif qu'elles poursuivent doit être d'ordre humanitaire et il ne peut absolument pas en être autrement²³⁵.

Par ailleurs, le fait que le champ d'application personnel de la clause d'exemption humanitaire soit limité aux organisations humanitaires impartiales permet d'éviter quelques abus puisque cela implique qu'aucune organisation ayant un but politique par exemple, qui pourrait avoir un effet contraire à celui recherché par la clause, ne puisse s'en servir pour défendre ses propres idées²³⁶.

C. L'APPLICATION DE LA CLAUSE DANS LE TEMPS

Par ailleurs, un autre élément important si nous voulons limiter au maximum le risque d'abus des clauses d'exemption humanitaire est qu'il faut que celles-ci s'appliquent pour une durée très importante, voire illimitée²³⁷. En effet, si nous prenons par exemple le cas hypothétique d'une clause qu'il faut renouveler tous les ans, il n'y a aucune sécurité pour les travailleurs humanitaires qui risquent, du jour au lendemain, de se voir à nouveau condamnables ou sanctionnables par des mesures anti-terroristes ou des régimes de sanctions²³⁸.

§3. LES SPÉCIFICITÉS DE LA CLAUSE D'EXEMPTION HUMANITAIRE

Des clauses d'exemption humanitaire existent déjà, mais il faut être conscient qu'elles sont plus fréquentes dans les régimes de sanctions que dans les mesures anti-terroristes²³⁹. Il y a dès lors encore un plaidoyer à réaliser en ce qui concerne ces dernières, toutes aussi importantes

²³³ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 461.

²³⁴ NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Risk management toolkit...*, *op. cit.*, p. 1.

²³⁵ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 461.

²³⁶ *Ibid.*, p. 476 ; K. DÖRMANN, « Interview with Gilles de Kerchove », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 69.

²³⁷ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 154.

²³⁸ *Ibid.*, p. 154.

²³⁹ Les exemptions présentes au niveau de l'Union européenne peuvent être observées à la source suivante : EUROPEAN COMMISSION | DG Echo (site web), *Humanitarian exceptions*, *op. cit.*

que les clauses d'exemption humanitaire insérées dans les régimes de sanctions. Nous analyserons avec davantage de précisions les tenants et les aboutissants d'une telle distinction dans la mise en place de clauses d'exemption humanitaire.

A. LES SPÉCIFICITÉS DANS LE CADRE DES MESURES ANTI-TERRORISTES

Les mesures anti-terroristes se retrouvent tant au niveau international, que régional et même national. C'est pour cette raison que des clauses humanitaires peuvent se retrouver à tous les niveaux, selon qu'elles sont intégrées directement dans la résolution ou la directive qu'il faut transposer par exemple, ou qu'elles relèvent de la volonté d'un État de faire sa part pour la sécurité des organisations humanitaires. Dans ce point, nous tenterons de traverser ces niveaux pour voir les particularités que chacun d'eux peut contenir.

Tout d'abord, en ce qui concerne les clauses d'exemption humanitaire insérées dans les mesures anti-terroristes de niveau régional, un exemple particulièrement parlant est la directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil européen.²⁴⁰ Nous pouvons en effet retrouver une telle clause au considérant 38 du préambule de la directive.

« Les activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, ne relèvent pas du champ d'application de la présente directive, tout en prenant en considération la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. »²⁴¹

Cette disposition présente toutefois un problème. Il s'agit uniquement d'une clause présente dans le préambule et non dans le corps même du texte, ce qui implique que ça ne fait pas partie de ce qu'il est obligatoire d'intégrer en tant que tel lors de la transposition de la directive en droit national²⁴². Il n'y a d'ailleurs pas un seul État membre qui l'a transposée comme telle²⁴³, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il n'y a aucun État qui l'a prise en considération. En effet, *« quatre États membres (Autriche, Belgique, Italie et Lituanie) ont adopté une législation qui fixe des limites à l'application de la législation antiterroriste aux activités humanitaires ou*

²⁴⁰ Directive (UE) n°2017/541.

²⁴¹ Directive (UE) n°2017/541, considérant n°38.

²⁴² E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, op. cit., p. 20 ; voy. également transcription de l'interview de Frédéric Casier.

²⁴³ Contribution d'Action contre la Faim..., op. cit., p. 3 ; K. DÖRMANN, « Interview with Gilles de Kerchove », p. 71.

autres »²⁴⁴. Nous constatons dès lors que des mesures ont été prises dans certains États membres afin de limiter l'impact négatif sur les organisations humanitaires, mais il y a encore du chemin à faire²⁴⁵.

L'étape suivante serait que l'ensemble des États membres de l'Union européenne insèrent ce type de clause dans leur législation nationale²⁴⁶ afin d'avoir encore plus d'impact et assurer une sécurité plus importante pour les travailleurs humanitaires. Une telle transposition serait sans aucun doute une plus-value non négligeable²⁴⁷.

Ensuite, même si nous le verrons de manière davantage détaillée par la suite lorsque nous analyserons la situation de la Belgique, il nous semble important de mentionner dès à présent que des clauses d'exemption humanitaire peuvent être prises directement au niveau national. Les États sont en effet des acteurs très importants puisqu'ils sont ceux qui doivent transposer les mesures internationales et régionales afin de leur donner effet, et qui peuvent ajouter leurs propres dispositions en la matière²⁴⁸.

À ce sujet, l'Australie est un État relativement exemplaire²⁴⁹. En effet, dans son Code pénal nous pouvons retrouver deux articles qui contiennent une exemption au bénéfice de l'aide humanitaire. Il s'agit de dispositions qui concernent les infractions d'association aux terroristes et d'entrer ou de rester sur un territoire déclaré comme étant sous le contrôle d'un groupe terroriste. Ces infractions ne peuvent en aucun cas concerner les organisations humanitaires puisqu'il s'y trouve une exemption en leur faveur²⁵⁰.

Même si l'Australie est un exemple qui revient souvent dans la doctrine en matière d'insertion de clauses d'exemption humanitaire dans la législation nationale, elle n'est pas la seule nation à avoir agi de la sorte. Sans entrer dans les détails, nous pouvons constater que

²⁴⁴ Rapport de la Commission européen au Parlement européen et au Conseil présenté conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, 30 septembre 2020, C.O.M. (2020) 619 final.

²⁴⁵ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, pp. 20 et 21.

²⁴⁶ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 6.

²⁴⁷ C'est d'ailleurs ce qui est explicitement demandé par certaines organisations non-gouvernementales (humanitaires en France), voy. *not.* Contribution d'Action contre la Faim..., *op. cit.*, p. 4.

²⁴⁸ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 24.

²⁴⁹ Pour plus de détails à ce sujet, voy. *not.* P. WYNN-POPE, Y. ZEGENHAGEN et F. KURNADI, « Legislating against humanitarian principles: A case study on the humanitarian implications of Australian counterterrorism legislation », *I.R.R.C.*, 2016, vol. 97, *Principles guiding humanitarian action*, pp. 244 à 247.

²⁵⁰ Australian Criminal Code, division 102.8(4)(c) et division 119.2(3)(a).

l'Éthiopie²⁵¹, les Philippines²⁵², la Suisse²⁵³ ou encore le Tchad²⁵⁴ ont aussi, en 2020, ajouté des clauses d'exemption humanitaire concernant certains points de leurs mesures anti-terroristes domestiques²⁵⁵.

Nous n'allons pas les analyser en détails parce qu'il ne s'agit pas du point central du mémoire, mais cela permet de constater qu'en comparaison d'il y a quelques années et même s'il y a encore du travail à faire, une amélioration progressive peut être observée. De plus en plus d'États prennent conscience de l'importance et des réels bienfaits d'une telle clause. Ils priorisent le DIH et la possibilité d'avoir une action humanitaire qui se sentira plus en sécurité.

Il nous tient cependant à cœur de préciser que, même si la législation des pays que nous venons de citer constitue une réelle avancée par l'insertion d'une clause d'exemption humanitaire, nous sommes encore loin de la perfection. En effet, pour qu'une organisation humanitaire soit réellement en sécurité (ou du moins le plus possible compte tenu des activités qui relèvent de sa mission), il faut que des clauses d'exemption soient présentes dans toutes les mesures anti-terroristes et dans tous les régimes de sanctions existants. Il faut également que ces clauses recouvrent l'ensemble des infractions liées au terrorisme qui peuvent éventuellement amener à la condamnation des activités humanitaires. Il y a donc un net progrès par le simple fait d'insérer ponctuellement des clauses d'exemption humanitaire, mais il ne faut pas s'arrêter là. Le chemin est encore très long.

B. LES SPÉCIFICITÉS DANS LE CADRE DES RÉGIMES DE SANCTIONS

Au-delà des clauses d'exemption humanitaire insérées dans les mesures anti-terroristes, pour lesquelles il est encore parfois difficile de convaincre, il faut également en prévoir pour les régimes de sanctions. C'est là un combat un petit peu plus simple à mener, même si nous sommes encore loin d'avoir des clauses d'exemption humanitaire dans l'ensemble des régimes de sanctions qui existent à tous les niveaux – nationaux, régionaux et internationaux.

²⁵¹ Ethiopia Proclamation No. 1176/2020 on the Prevention and Suppression of Terrorist Crimes, 25 mars 2020, art. 9(5).

²⁵² Philippines, An Act to prevent, prohibit and penalize terrorism, thereby repealing Republic Act No. 9372, otherwise known as the "Human Security Act of 2007", section 13.

²⁵³ Code pénal suisse, art. 260ter(2).

²⁵⁴ Loi n°003/PR/2020 du 20 mai 2020 portant Répression des Actes de Terrorisme en République du Tchad, art. 1(4).

²⁵⁵ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, op. cit., p. 21. Il ne s'agit là que de quelques exemples pris à travers le globe, mais il y en a bien davantage. Nous renvoyons à l'ouvrage dont il est ici fait référence pour plus d'informations, spécifiquement aux pages 21 à 24.

Il faut toutefois revenir un peu en arrière pour comprendre que cela n'a pas toujours été facile et que les réelles évolutions sont relativement récentes. De fait, plus particulièrement avant l'impulsion envoyée par les Nations-Unies en 2022 (*voy. infra*), de manière générale les États étaient assez réticents à la possibilité d'insérer des clauses d'exemption humanitaire dans leurs régimes de sanctions nationaux lorsqu'il s'agissait à la base d'un régime de sanctions imposé par une autorité internationale telle que le Conseil de Sécurité des Nations-Unies²⁵⁶. En effet, dès le moment où le régime de sanctions est imposé au niveau international, il est impératif de le respecter et de le transposer²⁵⁷. Quid si ce régime ne comporte pas en lui-même de clause d'exemption ? Est-ce que le fait d'en insérer une au niveau national ne reviendrait-il pas à ne pas respecter ce dit régime de sanctions international, à l'outrepasser²⁵⁸ ?

C'était là une crainte de nombreux États, hésitants à insérer une clause d'exemption humanitaire de leur propre initiative²⁵⁹. Néanmoins, il peut aisément être démontré que cette appréhension n'avait pas lieu d'être. En réalité, « *the Security Council is expected to act 'in conformity with international law' as required by the combined operation of Articles 1(1) and 24(2) of the Charter, and therefore to design sanctions in compliance with IHL.* »²⁶⁰. Il est par conséquent tout à fait légitime de considérer que le Conseil de Sécurité, dans l'ensemble des décisions qu'il prend, n'a aucunement l'intention d'obliger les États à violer le droit international et plus particulièrement le DIH²⁶¹.

Dès lors qu'il est impératif de respecter le DIH, il faut respecter les règles relatives à l'aide humanitaire et donc il est tout à fait autorisé de prévoir des clauses d'exemption humanitaire, même dans les régimes de sanctions ayant une provenance internationale.

Cela vaut également pour les régimes de sanctions adoptés au niveau de l'Union européenne. Il est possible pour les États membres d'insérer des clauses d'exemption humanitaire sans pour autant contrevenir au droit européen puisqu'il est prioritaire de respecter le DIH²⁶². Nous pouvons toutefois noter qu'au niveau européen également, la prise de conscience des effets

²⁵⁶ Pour davantage d'informations à ce sujet, *voy. not.* K. ONISHI, *op. cit.*

²⁵⁷ Charte des Nations-Unies, San Francisco, 26 juin 1945, art. 25 et 103.

²⁵⁸ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 6 ; T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 147.

²⁵⁹ K. ONISHI, *op. cit.*, p. 366. De manière plus concrète, nous pouvons constater que ce fut le cas du Canada, comme nous l'observons dans X, « Sanctions, international humanitarian law and the humanitarian space in the Canadian perspective: An interview with Elissa Golberg », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, p. 94.

²⁶⁰ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 147.

²⁶¹ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 18 ; K. ONISHI, *op. cit.*, p. 383 ; N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 347.

²⁶² T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 148.

négatifs des mesures anti-terroristes et des régimes de sanctions sur les activités humanitaires est bien présente²⁶³, ce qui implique une motivation peut-être plus importante de trouver des solutions à ce problème²⁶⁴.

Une autre crainte existant à propos de l'introduction de clauses d'exemption humanitaire dans les régimes de sanctions était/est aussi le fait que cela aurait en réalité un effet contraire à celui recherché en rendant les sanctions inefficaces²⁶⁵. Il serait « trop facile » de bénéficier d'une clause d'exemption humanitaire pour déjouer les régimes de sanctions. C'est pour cela que des limites sont nécessaires (*voy. supra*) et dès lors qu'elles sont correctement mises en place, cette crainte d'ineffectivité peut être, à tout le moins partiellement, apaisée.

De manière plus concrète, nous pouvons prendre pour exemple le régime de sanctions financières onusien de la Somalie, à partir de 2010²⁶⁶. Nous analyserons, dans la quatrième section du présent chapitre, la résolution 2664 qui a prévu une clause d'exemption humanitaire pour l'ensemble des régimes de sanctions ayant pour objet le gel des avoirs. Néanmoins, le régime de sanctions imposés par la résolution 1844²⁶⁷ de 2008 prévoyait une clause d'exemption humanitaire dès 2010²⁶⁸, et c'est quelque chose qui mérite d'être souligné²⁶⁹. Cela n'empêche que pour être réellement efficace pour les organisations humanitaires, cette exemption doit être transposée en droit national, ce qui n'est pas toujours le cas et doit par ailleurs être suffisamment large pour couvrir l'ensemble des activités qui peuvent être à risques²⁷⁰.

De même, il existe le régime de sanctions européennes en ce qui concerne la Syrie²⁷¹. Un premier règlement datant de 2012 contenait en effet une interdiction totale d'achat et de transport de tout produit pétrolier provenant de Syrie²⁷². Il a par la suite été possible de

²⁶³ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « Système économique et financier européen : favoriser l'ouverture, la solidité et la résilience », 19 janvier 2021, *C.O.M.* (2021) 32 final, p. 18.

²⁶⁴ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 40.

²⁶⁵ C'est une crainte qui se retrouve tant en ce qui concerne les régimes de sanctions onusiens que les régimes de sanctions européens. S. HUVÉ, G. MOULIN et T. FERRARO, « Débloquer l'aide : en 2023, un tournant dans la politique de sanctions de l'UE pour préserver les activités humanitaires », *Droits & politiques humanitaires*, 1^{er} avril 2024 ; G. MCCARTHY, *op. cit.*, p. 18.

²⁶⁶ J. ANTOULY, *op. cit.*, p. 2.

²⁶⁷ Résolution 1844 du Conseil de Sécurité, S/RES/1844 (2008), 20 novembre 2008.

²⁶⁸ Résolution 1916 du Conseil de Sécurité, S/RES/1916 (2010), 19 mars 2010, §5 du dispositif.

²⁶⁹ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 65 ; E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 468.

²⁷⁰ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, *op. cit.*, p. 6.

²⁷¹ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 463.

²⁷² Règlement (UE) n°878/2011 du Conseil du 2 septembre 2011 modifiant le règlement (UE) n°442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, *J.O.U.E.*, 3 septembre 2011, L228/1, p. 1, art. 1(2).

demander des dérogations²⁷³ ce qui, comme nous l'avons vu, est très loin d'être une situation parfaite. Une seconde modification a eu lieu par la suite, conservant partiellement le système de dérogation, mais ajoutant néanmoins une clause d'exemption pour certaines organisations humanitaires²⁷⁴. Il y a donc une réelle avancée et une clause d'exemption humanitaire partielle, mais le système de dérogation est toujours d'actualité, ce qui est plus problématique²⁷⁵.

SECTION 3. LES AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS LIÉS À LA CLAUSE D'EXEMPTION HUMANITAIRE

§1. LES AVANTAGES LIÉS À LA CLAUSE D'EXEMPTION HUMANITAIRE

Pour la plupart, les points positifs que nous pouvons associer au système amené par la clause d'exemption humanitaire ne sont pas explicités en tant que tels dans la doctrine. Il s'agit plutôt de problèmes qui précédaient à l'existence de ce principe et qui ont disparu à la suite de son instauration. C'est notamment la rapidité de réaction, l'application de la clause dans le temps et le respect tant de l'impartialité que de la neutralité des organisations humanitaires.

Tout d'abord, en ce qui concerne la rapidité, nous avons vu préalablement que le fait de devoir demander une dérogation avant de pouvoir agir était quelque chose qui pouvait prendre énormément de temps, temps qui peut avoir une incidence vitale sur les personnes en besoin d'aide²⁷⁶. Si nous sommes face à une exemption, prévue directement dans le régime de sanctions ou dans la mesure anti-terroriste, toute cette problématique disparaît instantanément. En effet, il n'y a plus besoin de demander quoi que ce soit. Par principe, l'action humanitaire de l'organisation impartiale respectera le DIH et ne violera ni les régimes de sanctions ni les mesures anti-terroristes dans lesquels une clause d'exemption humanitaire est présente. Cela permet par conséquent d'agir bien plus vite, ce qui est capital sachant que la rapidité d'action est essentielle pour venir en aide à un maximum de personnes dans ce genre de situation²⁷⁷.

²⁷³ Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *J.O.U.E.*, 1^{er} juin 2013, L147, p. 14, art. 6.

²⁷⁴ Règlement (UE) n°2016/2137 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant le règlement (UE) n°36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, *J.O.U.E.*, 7 décembre 2016, L332/3, p. 3, art. 1(2).

²⁷⁵ La dernière version du texte peut être trouvée en suivant le lien <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2012/36/2024-05-29> (date de dernière consultation : 5 août 2024) ; E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, pp. 65 et 66.

²⁷⁶ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 472.

²⁷⁷ *Ibid.*, p. 475.

Par ailleurs, lorsqu'une dérogation est octroyée, elle l'est pour une certaine durée, pour une certaine activité, pour quelque chose de très défini dans le temps et dans l'espace. L'avantage que présente la clause d'exemption humanitaire par rapport à la dérogation c'est qu'en principe²⁷⁸, elle n'a pas de limitation au niveau de sa durée. Ceci assure une certaine sécurité aux organisations humanitaires qui en font l'usage puisqu'elles savent qu'elles ne devront pas plier bagage du jour au lendemain pour leur sécurité parce que la clause ne s'appliquera plus.

Enfin, le fait de devoir demander une autorisation qui sera accordée (ou refusée) par l'une des parties au conflit uniquement avait un impact très négatif sur la neutralité effective et sur l'apparence de neutralité des organisations humanitaires²⁷⁹. Par le biais de la clause d'exemption humanitaire, ce problème disparaît également. Même si les organisations humanitaires peuvent parfois participer aux négociations qui précèdent l'adoption de clauses, lorsqu'elles en font usage, elles ne demandent rien à personne. Il n'est pas question de requérir une quelconque autorisation qui impacterait la neutralité²⁸⁰. La clause d'exemption humanitaire s'applique purement et simplement dès lors que les conditions sont remplies.

Il s'agit là des trois principaux points positifs que nous avons décidé de soulever, mais il y en a d'autres. La plupart des points négatifs relevés au cours du chapitre concernant le système de dérogation peuvent être analysés ici de manière contradictoire puisque la clause d'exemption humanitaire vient, semble-t-il, apporter une solution à ce qui était jusqu'alors plus un problème qu'une réelle alternative pour les organisations humanitaires.

§2. LES INCONVÉNIENTS LIÉS À LA CLAUSE D'EXEMPTION HUMANITAIRE

Même si cette clause d'exemption humanitaire est présentée comme une alternative au système de dérogation, alternative davantage en faveur des organisations humanitaires, et que nous venons de constater qu'elle présente en effet de nombreux points positifs non négligeables, ce n'est pas pour autant une solution parfaite et il ne faudrait pas, selon nous, tomber dans le piège de l'embrasser trop rapidement, sans tenir compte de quelques aménagements qui seraient pourtant les bienvenus.

²⁷⁸ Le cas du deuxième paragraphe de la résolution 2664 du Conseil de Sécurité qui prévoit un délai de deux ans pour certains groupes désignés comme terroristes que nous verrons ci-après est un cas particulier.

²⁷⁹ N. WEIZMANN, *op. cit.*, p. 360.

²⁸⁰ K. DÖRMANN, « Interview with Janez Lenarcic », *op. cit.*, p. 79.

Le risque principal face à une telle clause est que certains en abusent²⁸¹. S'il suffit d'être une organisation humanitaire pour pouvoir être exclu du champ d'application de tout régime de sanctions et de toutes mesures anti-terroristes, cela peut donner l'idée à certains d'utiliser ce mécanisme au bénéfice du terrorisme²⁸². Ce n'est évidemment pas l'objectif recherché. C'est pour cela que des limites doivent être posées et l'ont été, comme vu précédemment, lors de l'explication du mécanisme²⁸³.

Certains estiment cependant que ces limites sont parfois un peu trop restrictives, en ce qu'elles favorisent essentiellement les organisations de l'Occident et pas assez les acteurs locaux. Ce serait notamment le cas du régime de sanctions prévu pour la Somalie par les Nations-Unies ou de celui concernant la Syrie par l'Union européenne²⁸⁴, mais le problème se poserait également dans certaines exemptions insérées dans la législation nationale²⁸⁵. Si nous voulons que la clause d'exemption humanitaire soit une réelle solution, il est important de prendre tout le monde en compte, tous les types d'organisations humanitaires pour avoir la meilleure réponse possible aux urgences humanitaires. C'est un point qui devra être abordé pour une amélioration dans un avenir le plus proche possible.

Un autre problème qui pourrait être rencontré est que, pour certaines organisations humanitaires, le fait de devoir explicitement insérer une clause d'exemption humanitaire, tant dans les mesures anti-terroristes que dans les régimes de sanctions pourrait impliquer que, dorénavant, en l'absence d'une telle clause, leurs activités seraient automatiquement sanctionnées/ne pourraient pas avoir lieu²⁸⁶. Il s'agirait en quelques sortes de la mise en place d'un nouveau standard qui impliquerait que, sans clause d'exemption humanitaire pour les protéger, les organisations humanitaires seraient forcément en violation des mesures ou des régimes de sanctions, qu'elles ne pourraient en aucun cas agir si elles ne sont pas en présence d'une clause d'exemption humanitaire²⁸⁷.

²⁸¹ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 145 ; E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, *op. cit.*, p. 26.

²⁸² D. A. LEWIS, « Humanitarian exemptions from counter-terrorism measures: a brief introduction », *Actes du Colloque de Bruges – Terrorisme, Contre-Terrorisme et Droit International Humanitaire*, 17^e colloque de Bruges, 20-21 octobre 2016, p. 149.

²⁸³ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, p. 5.

²⁸⁴ A. MÜNICHSDORFER et S.-A. TERRY., « Humanitarian exemptions: Illusive progress in safeguarding humanitarian assistance in the international counterterrorism architecture? », *AEL*, 2022/15, pp. 6 et 7.

²⁸⁵ *Ibid.*, pp. 7 et 8.

²⁸⁶ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 149.

²⁸⁷ K. KING, N. K. MODIRZADEH et D. A. LEWIS, « Understanding Humanitarian Exemptions... », *op. cit.*, p. 9.

Il s'agit d'une crainte d'une partie seulement des organisations humanitaires, mais il est nécessaire de la prendre en compte si l'on veut effectuer une analyse complète de l'apport que pourrait avoir la clause d'exemption humanitaire dans le cadre des conflits armés non-internationaux impliquants un groupe désigné terroriste. Des solutions peuvent toutefois aisément être apportées pour remédier à ce problème « *by including in any new exemption a reference to the exemption's existence not prejudicing humanitarian access and assistance in situations without a clear exemption* »²⁸⁸.

Cela pourrait également être compris comme impliquant que « *where applicable, existing protections for principled humanitarian action in International Humanitarian Law, in domestic law or in UN privileges and immunities, are insufficient* »²⁸⁹. Nous nous devons de commenter une telle crainte. Selon nous, si certains s'inquiètent que cela pourrait renvoyer un tel message, c'est peut-être parce que c'est le cas. En effet, nous soutenons ici que s'il est nécessaire d'insérer des clauses d'exemption humanitaire partout, c'est parce que la situation actuelle n'est pas suffisante en termes de protection des travailleurs humanitaires. Nous tenions dès lors à rapporter cette crainte, parce qu'il s'agit de faire un exposé le plus complet possible de la situation, mais celle-ci ne nous semble cependant pas très adéquate puisque le danger est actuellement réellement présent lors des activités humanitaires.

Concernant ces deux derniers points négatifs, nous tenions à préciser que même si nous sommes conscients qu'il n'est pas ici question de points négatifs de la clause d'exemption humanitaire en tant que telle, il s'agit néanmoins d'un impact négatif que pourrait avoir l'application d'une telle clause à très grande échelle, il nous paraît donc essentiel de le mentionner.

SECTION 4. LA RÉVOLUTION DE LA RÉSOLUTION 2664 (2022)

§1. LA RÉSOLUTION 2664 EN QUELQUES MOTS

Au-delà de tout ce dont nous avons discuté jusqu'à présent, il faut savoir qu'il existe également une autre clause d'exemption humanitaire relativement récente et qui s'applique à une échelle plus importante. Nous pouvons la retrouver dans la résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies le 9 décembre 2022, lors de sa 9214^e séance²⁹⁰. Celle-ci

²⁸⁸ K. KING, N. K. MODIRZADEH et D. A. LEWIS, « Understanding Humanitarian Exemptions... », *op. cit.*, p. 14.

²⁸⁹ D. A. LEWIS, « Humanitarian exemptions from counter-terrorism measures... », *op. cit.*, p. 149.

²⁹⁰ Résolution 2664 du Conseil de Sécurité, S/RES/2664 (2022), 9 décembre 2022.

est particulièrement pertinente dans le cadre du présent mémoire puisqu'elle enjoint les États à se montrer prudents dans l'adoption de mesures anti-terroristes ; celles-ci doivent être « *sans conséquences négatives pour les activités humanitaires et les personnes qui mènent ces activités* »²⁹¹.

Le premier paragraphe de cette résolution, qui s'applique aussi à certains groupes terroristes particuliers par le biais du deuxième paragraphe, autorise diverses actions humanitaires et les soustrait à la possibilité d'une sanction²⁹². Le Comité international de la Croix-Rouge ainsi que la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge sont bien concernés par cette disposition puisqu'ils sont tous deux titulaires d'un statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations-Unies²⁹³.

Cette résolution constitue une étape cruciale puisqu'elle vient effacer toutes les résolutions antérieures qui contenaient des exemptions plus restreintes pour les remplacer par une nouvelle clause d'exemption humanitaire assez large²⁹⁴. Elle prévoit en effet que pour l'ensemble des régimes de sanctions existants sous l'égide des Nations-Unies en matière de gel des avoirs financiers, qu'ils soient passés, présents ou futurs²⁹⁵, une clause d'exemption humanitaire existe désormais²⁹⁶. Il s'agit par conséquent d'une « *exemption humanitaire commune à l'ensemble des mesures de gels des avoirs adoptées dans le cadre des régimes de sanctions* »²⁹⁷. Elle est rédigée de manière assez large, ce qui permet d'y inclure de nombreuses ressources et services dont pourraient avoir besoin les organisations humanitaires²⁹⁸, ce qui sécurise encore davantage l'action humanitaire. Par ailleurs, cela permet réellement de mener à bien la mission humanitaire en fournissant aux personnes qui dépendent d'elles ce dont celles-ci ont impérativement besoin²⁹⁹. Par ce biais, elle reconnaît qu'il y avait un réel problème causé par les régimes de sanctions sur l'activité humanitaire et que celui-ci doit être réglé³⁰⁰.

²⁹¹ Résolution 2664 (2022), p. 2.

²⁹² Résolution 2664 (2022), pp. 2 et 3.

²⁹³ NATIONS-UNIES (site web), *Organisations intergouvernementales*, <https://www.un.org/fr/about-us/intergovernmental-and-other-organizations> (date de dernière consultation : 4 août 2024).

²⁹⁴ À l'exception du régime de sanction 2615 des Nations-Unies.

²⁹⁵ Résolution 2664 (2022), §4 du dispositif.

²⁹⁶ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, pp. 6 et 7.

²⁹⁷ J. ANTOULY, *op. cit.*, p. 2.

²⁹⁸ « [L]a fourniture, le traitement ou le versement de fonds, d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, ou la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement en temps voulu de l'aide humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels », résolution 2664 (2022), §1.

²⁹⁹ J. ANTOULY, *op. cit.*, p. 3.

³⁰⁰ *Ibid.*, p. 2.

En tant que résolution adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies en vertu du Chapitre VII³⁰¹, celle-ci est contraignante pour les États membres et doit par conséquent être transposée tant dans le droit régional de l'Union européenne (*voy. infra*) que dans le droit national des États membres³⁰², ce qui peut constituer une avancée non-négligeable pour les organisations humanitaires.

Au niveau de l'Union européenne, il existe trois types de régimes de sanctions – sanctions basées sur les régimes de sanctions des Nations-Unies, sanctions mixtes et sanctions autonomes – et c'est donc au niveau des ces trois types de régimes qu'il faudrait idéalement insérer une clause d'exemption humanitaire afin que l'ensemble des risques pouvant impacter l'activité des travailleurs humanitaires soient couverts³⁰³ et que cela se fasse de manière cohérente. Cependant, bien que la résolution 2664 soit contraignante pour les États membres et par conséquent aussi pour l'Union européenne, cela ne concerne pas l'ensemble des régimes de sanctions de l'Union européenne, plus particulièrement cette contrainte ne concerne pas les régimes de sanctions autonomes³⁰⁴. La clause reprise dans la résolution 2664 a donc été transposée en droit européen comme c'est requis, mais uniquement au sein des régimes de sanctions qui sont initialement basés sur les régimes de sanctions des Nations-Unies ainsi que dans les régimes mixtes entre l'Union européenne et les Nations-Unies³⁰⁵.

Il faut cependant être attentif au fait que la résolution 2664 prévoit une clause d'exemption humanitaire certes large, mais qui ne concerne que le gel des avoirs financiers. C'est un pas en avant très important et qui permettra de faciliter grandement le travail des organisations humanitaires, mais il reste encore bien d'autres régimes de sanctions et mesures anti-terroristes dans lesquelles ce type de clause doit également être introduit³⁰⁶.

Toutefois, cette résolution amène de nombreux questionnements quant à la portée précise de son deuxième paragraphe au regard de certains groupes désignés comme terroristes en particulier, à savoir Daech et Al-Qaeda et la durée de deux ans que l'on y retrouve³⁰⁷.

³⁰¹ Résolution 2664 (2022), p. 2.

³⁰² J. ANTOULY, *op. cit.*, p. 2.

³⁰³ J. LATOUR, « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité... », *op. cit.*, pp. 7 et 8.

³⁰⁴ J. ANTOULY, *op. cit.*, p. 5.

³⁰⁵ S. HUVÉ, G. MOULIN et T. FERRARO, « Débloquent l'aide... », *op. cit.* – Cette transposition n'était obligatoire qu'en ce qui concerne les régimes purement onusiens, mais le fait de transposer l'exemption aussi dans les régimes mixtes « s'explique par la nécessité de garantir une uniformité ».

³⁰⁶ D. A. LEWIS, R. KAPOOR et N. K. MODIRZADEH, *Resolution 2664 (2022) and Counterterrorism Measures: An Analytical Frame for States*, HLS – PILAC, 2024, p. 11.

³⁰⁷ Pour en prendre connaissance de manière détaillée, *voy. ibid.*

§2. LE DÉLAI DE DEUX ANS PRÉVU POUR AL-QAEDA ET DAECH

A. EXPLICATION DU DÉLAI DE DEUX ANS

« Décide que les dispositions adoptées au paragraphe 1 s'appliqueront au régime de sanctions prévu par les résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés pour une période de deux ans à compter de l'adoption de la présente résolution »³⁰⁸.

Si une telle condition a été insérée dans la résolution 2664 à l'égard des groupes désignés comme terroristes que sont ceux soumis aux régimes de sanctions 1267 et suivants, c'est parce que c'est en réalité le résultat d'un compromis. Certains États souhaitaient tout simplement que ces groupes ne bénéficient aucunement d'une clause d'exemption humanitaire³⁰⁹. Le compromis trouvé a été celui de prévoir l'exemption, mais uniquement pour une durée déterminée afin de pouvoir réévaluer la situation par la suite et reprendre une décision en temps voulu avec davantage d'informations en leur possession.

Ce délai arrivera à expiration en décembre 2024, soit dans à peine quelques mois.

B. LA SITUATION ACTUELLE

Puisque, pour une durée de deux ans à compter de l'adoption de la résolution 2664, une clause d'exemption humanitaire s'applique en ce qui concerne le gel des avoirs à destination des entités désignées dans le deuxième paragraphe, nous pouvons nous référer à ce qui a été expliqué ci-avant en ce qui concerne le principe d'une telle clause.

Cela signifie que dès le moment où une organisation humanitaire répond aux critères de DIH, celle-ci ne risque pas d'être en violation des régimes de sanctions en ce qui concerne le gel des avoirs dès lors que le financement utilisé ne l'est que pour des motifs d'aide strictement humanitaire.

³⁰⁸ Résolution 2664 (2022), §2.

³⁰⁹ C'est notamment le cas de la France et de l'Inde. Voy. J. ANTOULY, *op. cit.*, p. 4.

C. COUP D'ŒIL SUR L'AVENIR

Un immense point d'interrogation subsiste néanmoins. Que se passera-t-il dans quelques mois ? Une nouvelle résolution sera-t-elle prise à temps par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies afin de prolonger cette clause d'exemption humanitaire dans ce cadre spécifique ? Bien que l'échéance se rapproche dangereusement, il est encore trop tôt pour être en mesure de répondre à de telles questions³¹⁰.

Comme nous l'avons vu précédemment, afin d'assurer une sécurité la plus importante possible pour les travailleurs humanitaires, il est important qu'une clause d'exemption humanitaire soit prévue pour une durée très longue, voire indéterminée³¹¹. En effet, c'est de cette manière qu'il est possible d'organiser de manière plus aisée l'aide humanitaire sans craindre que l'exemption saute à n'importe quel moment. Le problème dans le cas du deuxième paragraphe de la résolution 2664 est que la clause d'exemption humanitaire qui y est prévue ne respecte pas cette « condition » qui en ferait une meilleure clause³¹². Cela signifie qu'il y a une réelle incertitude qui pèse sur les organisations humanitaires qui travaillent avec les groupes considérés comme terroristes ou sur les territoires contrôlés par ces groupes. Elles sont face à l'inconnu le plus complet.

Au regard de cela, deux hypothèses sont envisageables. La première est, selon nous, la solution à privilégier. Il s'agira néanmoins d'être suffisamment convaincant pour que les membres du Conseil de Sécurité pensent et votent en faveur de cette solution.

La première hypothèse, que nous estimons donc souhaitable, consisterait à prendre une nouvelle résolution qui irait dans le prolongement de la résolution 2664. De fait, si une nouvelle résolution devait être prise en temps et en heure par le Conseil de Sécurité – c'est-à-dire avant que le deuxième paragraphe de la résolution 2664 arrive à expiration³¹³, tout irait « pour le mieux » dans le sens où la situation pourrait rester telle qu'elle est. De la sorte, l'action humanitaire serait toujours protégée et ses activités qui rentrent dans le champ d'application de la résolution ne seraient pas davantage considérées comme violant le régime de sanctions.

³¹⁰ Voy. transcription de l'interview de Frédéric Casier.

³¹¹ T. FERRARO, « International humanitarian law, principled humanitarian action, ... », *op. cit.*, p. 154.

³¹² Pour rappel, le §2 de la Résolution 2664 indique que « les dispositions adoptées au paragraphe 1 s'appliqueront au régime de sanctions prévu par les résolutions 1267 (1999), 1989 (2011) et 2253 (2015) concernant l'EIL (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés pour une période de deux ans à compter de l'adoption de la présente résolution ».

³¹³ C'est-à-dire le 9 décembre 2024 à minuit, la résolution 2664 datant du 9 décembre 2022.

La seconde hypothèse consiste en l'absence d'une nouvelle résolution par le Conseil des Nations-Unies une fois l'expiration de la résolution 2664. Il s'agit d'un réel risque puisqu'il faut, pour qu'il y ait une nouvelle décision, que les États se mettent d'accord sur le contenu et que les membres votants du Conseil de Sécurité parviennent à la faire passer³¹⁴, ce qui n'est pas gagné d'avance. Il reste quelques mois pour convaincre et il est impératif de les utiliser à bon escient. Néanmoins, dans l'éventualité où cette décision ne serait pas prise, cela signifierait que, pour les entités désignées dans le deuxième paragraphe de la résolution 2664, la clause d'exemption humanitaire n'existerait plus.

Si une telle clause vient à disparaître, cela signifie que le régime de sanctions continue de s'appliquer comme il l'a toujours fait à l'égard des entités visées³¹⁵, mais que désormais les organisations humanitaires, même en respectant les conditions de DIH, ne seraient plus comprises comme étant hors du champ d'application.

Dès lors, toute activité ou mesure entreprise par une organisation humanitaire qui aurait pour objet des transactions financières ou l'apport de fonds pour venir en aide à la population qui se trouve sur un territoire sous le contrôle de Daech ou Al-Qaeda pourrait être passible de sanctions puisqu'il s'agirait d'un support ou d'un soutien – au sens large – dont un groupe désigné comme terroriste est/pourrait être bénéficiaire³¹⁶.

Ce serait faire un immense pas en arrière en ce qui concerne le respect du DIH qui, comme nous l'avons longuement analysé au cours des pages précédentes, autorise les organisations humanitaires à intervenir et impose d'une certaine manière aux États de laisser ces travailleurs humanitaires agir à partir du moment où c'est uniquement dans le cadre d'une action humanitaire neutre et impartiale³¹⁷.

SECTION 5. LA SITUATION EN BELGIQUE

Nous l'avons vu, la plupart des régimes de sanctions et des mesures anti-terroristes sont pris au niveau régional ou international. Cela implique que les éventuelles clauses d'exemption humanitaire qui iraient de pair avec ces dispositions sont également souvent prises à un niveau

³¹⁴ Charte des Nations-Unies, art. 27 (fonctionnement du vote).

³¹⁵ Il s'agit du régime de sanctions 1267 analysés ci-avant.

³¹⁶ L. GINSBORG, *op. cit.*, p. 611.

³¹⁷ Protocole II, art. 18.

régional ou international. Cependant, les États peuvent faire plus que simplement transposer les dispositions contraignantes qui leur viennent de plus haut.

Lorsqu'ils insèrent ces dispositions dans leur législation nationale, même s'il n'y a pas de clause d'exemption humanitaire, ils sont en mesure d'en ajouter par eux-mêmes afin de rendre le régime de sanctions ou la mesure anti-terroriste plus sécuritaire pour les organisations humanitaires. De plus en plus d'États agissent dans cette direction³¹⁸. Dès lors, dans le but d'avoir une approche plus nationale sur la clause d'exemption humanitaire et ce qu'il est possible de faire relativement à la législation domestique, nous allons analyser de manière plus détaillée la position de la Belgique.

§1. LES IMPULSIONS INTERNATIONALES

Les mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme étant principalement prises à un niveau international ou régional, il faut partiellement s'y référer pour comprendre la position de la Belgique vis-à-vis de l'insertion et de l'application de clauses d'exemption humanitaire au cœur de sa législation nationale.

Il faut toutefois préciser que de nombreux régimes de sanctions qui relèvent du niveau européen viennent préalablement des Nations-Unies et sont applicables aux États membres de l'Union européenne par le biais d'un règlement, ce qui signifie qu'il n'y a pas de transposition requise pour que ce soit applicable dans l'État membre, en ce compris à l'ensemble du territoire du Royaume de Belgique. Il y a toutefois une particularité qui réside dans le fait que certains régimes de sanctions de l'Union européenne sont des régimes de sanctions autonomes, c'est-à-dire qu'ils sont propres à l'Union européenne, ils ne viennent ni totalement, ni partiellement, de l'Organisation des Nations-Unies.

Comme analysé précédemment, la résolution 2664 des Nations-Unies a changé le paysage en matière de clauses d'exemption humanitaire dans le cadre des régimes de sanctions ayant pour objet le gel des avoirs financiers. Puisqu'il s'agit d'une résolution, celle-ci doit filtrer au niveau de l'Union européenne et, par la suite, au niveau des États membres. Cependant, comme nous venons de le constater, il existe trois types de régimes de sanctions européens et dès lors, cette obligation d'une clause d'exemption humanitaire dans les régimes de sanctions portant sur le gel des avoirs financiers ne s'applique qu'en ce qui concerne les régimes de sanctions

³¹⁸ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, op. cit., p. 21.

européens provenant directement des Nations-Unies et les régimes de sanctions mixtes, mais en aucun cas il n'est obligatoire que cela s'applique également pour les régimes de sanctions dits autonomes, propres à l'Union européenne³¹⁹. Dès lors, il est important au niveau européen que des clauses d'exemptions soient prises directement dans les régimes de sanctions autonomes, et que celles-ci soient transposées par la suite au niveau domestique³²⁰. Si ce n'est pas le cas, c'est au niveau national qu'il faut agir directement en implémentant une clause d'exemption humanitaire au moment de la transposition et c'est là que la Belgique peut entrer en jeu. Nous pouvons cependant observer que jusqu'à récemment, et c'est aussi le cas du Royaume, les États membres n'étaient pas très friands de clauses d'exemption humanitaire, lui préférant le mécanisme de la dérogation³²¹.

§2. LES SPÉCIFICITÉS DE LA LÉGISLATION NATIONALE

Compte tenu de ce qui précède, nous savons que la Belgique n'est pas entièrement maîtresse en matière de législation anti-terroriste, mais la législation belge contient néanmoins deux lois pertinentes en ce qui concerne les régimes de sanctions. Il s'agit de la loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations-Unies³²² et de la loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'États, de certaines personnes et entités³²³.

Il y est exprimé le fait qu'en ce qui concerne les régimes de sanctions, la Belgique va appliquer ce qui est prévu par les Nations-Unies et par l'Union européenne, ce qui paraît tout à fait cohérent. Néanmoins, il est également ajouté que le Roi peut « *prendre les mesures d'exécution nécessaires* »³²⁴ par le biais d'un arrêté royal. C'est donc plutôt flou et il serait appréciable d'éclaircir ces zones d'ombre en clarifiant la législation nationale. Le but est d'avoir une clause d'exemption humanitaire prévue au niveau belge pour l'ensemble des régimes de sanctions qui trouvent à s'appliquer sur le territoire de l'État fédéral.

³¹⁹ J. ANTOULY, *op. cit.*, p. 6.

³²⁰ S. HUVÉ, G. MOULIN et T. FERRARO, « Débloquer l'aide... », *op. cit.*

³²¹ *Ibid.* Nous avons seulement vu le cas de la Syrie qui contient une clause d'exemption humanitaire. Il s'agit, au début de l'année 2023, d'un des seuls trois cas dans lesquels une clause était prévue.

³²² Loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations-Unies, *M.B.*, 29 juillet 1995, p. 20444.

³²³ Loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'États, de certaines personnes et entités, *M.B.*, 13 juin 2003, p. 31923.

³²⁴ Loi du 13 mai 2003 précitée, art. 2. C'est une formule qui se retrouve également dans des termes similaires à l'article 1^{er} de la loi du 11 mai 1995 précitée.

Bien que la question des régimes de sanctions soit à peu près réglée, quoiqu'il y ait encore quelques éléments à améliorer, il reste encore le problème des clauses d'exemption humanitaire dans les mesures anti-terroristes. Comme nous l'avons vu ci-avant, il existe la directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil qui prévoit une clause d'exemption humanitaire par le biais du considérant 38. Cela n'a jamais été transposé par la Belgique. Il faudrait donc idéalement parvenir à convaincre de l'importance d'une telle clause, pour qu'elle se retrouve dans la législation nationale de la Belgique et de l'ensemble des États membres, malgré le fait qu'elle ne soit « que » dans le préambule de la directive.

S'il est d'autant plus important d'insérer une telle clause dans les mesures anti-terroristes nationales belges, c'est en raison de l'étendue du champ d'application de l'article 140 de notre Code pénal. En effet, celui-ci condamne « *[t]oute personne qui participe à une activité d'un groupe terroriste, y compris par la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, ou par toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste, [en ayant eu ou en ayant dû avoir connaissance] que cette participation [pourrait contribuer] à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste [...]* »³²⁵. Dès l'instant où les mesures belges vont plus loin puisqu'elles intègrent le conditionnel, il est impératif de prévoir une clause d'exemption humanitaire pour protéger les organisations humanitaires.

CONCLUSION

Bien que nous ayons abordé la clause d'exemption humanitaire sous tous ses aspects, la présentant comme une solution potentielle aux obstacles analysés au cours du premier chapitre, nous n'avons pas réellement émis l'hypothèse d'une solution pour les problèmes de désistement des bailleurs de fonds et de *de-risking*. Ce n'est pas un oubli, c'est simplement qu'il s'agit d'une question qui requiert encore, à l'heure actuelle, d'importants travaux³²⁶. La clause d'exemption humanitaire sera en mesure d'aider sur ces points également puisque, si l'activité de l'organisation humanitaire n'est plus susceptible de criminalisation ou de sanctions, le financement d'une telle activité ne devrait plus l'être non plus. Néanmoins, il faut le temps que tout cela percole de manière réellement claire pour les bailleurs de fonds et autres institutions concernées et soit ensuite transposé par une modification des conditions des

³²⁵ Code pénal (belge) du 8 juin 1867, art. 140, §1^{er}, *M.B.*, 9 juillet 1867, p. 3133.

³²⁶ E. O'LEARY, *op. cit.*, p. 476.

banques et des investisseurs dans les contrats qu'ils détiennent avec les organisations humanitaires³²⁷.

Au surplus, nous avons pu constater que l'insertion de clauses d'exemption humanitaire tant dans des régimes de sanctions que dans des mesures anti-terroristes était une grande avancée, un pas positif très important pour les organisations humanitaires³²⁸, mais que ce n'est pas encore assez répandu et que celle-ci nécessite encore des améliorations. Une fois ces avancements effectués, il faudra continuer les discussions pour convaincre toute personne exerçant une influence, que ce soit au niveau national, régional ou international, du bien-fondé de telles clauses. C'est seulement ainsi que nous parviendrons à étendre réellement leur application à l'ensemble des mesures et des régimes et à assurer une sécurité plus importante pour les organisations humanitaires et leurs travailleurs.

³²⁷ P. MAURER, *op. cit.*, p. 502.

³²⁸ K. DÖRMANN, « Interview with Janez Lenarcic », *op. cit.*, p. 80.

CONCLUSION

« *Ideally, from the perspective of humanitarian actors, all sanctions restrictions would include express exceptions for humanitarian action.* »³²⁹. C'est une phrase qui, selon nous, représente parfaitement la conclusion à laquelle nous parvenons en cette fin de mémoire. Certes elle ne vise ici que les régimes de sanctions, mais cela s'applique sans aucun doute à l'ensemble des mesures anti-terroristes qui peuvent aussi poser un problème à l'action humanitaire. Bien qu'elle ait été écrite dans un ouvrage de 2021 et que des progrès aient été réalisés depuis, il y a encore du travail pour atteindre cet idéal dont il est question. Nous nous permettons, à titre de conclusion, d'émettre quelques propositions qui visent à répondre aux questions posées dans l'introduction et à apporter une solution la plus complète possible aux obstacles à l'action humanitaire rencontrés dans le premier chapitre.

Il est tout d'abord impératif d'éclaircir le vocabulaire utilisé dans ce cadre. De fait, sont trop souvent utilisés pour désigner des concepts qui ne sont pas bien distingués les termes d'exemption et de dérogation, mais également les notions d'exception, d'exclusion et de garantie³³⁰, alors qu'il s'agit, comme nous l'avons vu pendant près de soixante pages, de concepts qui ne peuvent en aucun cas être confondus. Le terme « exemption » devrait réellement être propre au concept unique de la clause d'exemption humanitaire. Le poids des mots, particulièrement en matière juridique, est important et chaque concept doit pouvoir clairement être précisé et défini pour plus de clarté.

Proposition : il faut définir clairement l'ensemble de la terminologie afin d'éviter toute confusion à l'avenir et pouvoir avancer sur des bases claires dans la rédaction de futures clauses d'exemption humanitaire, que tout le monde soit en accord sur ce que cela signifie.

Par ailleurs nous avons vu au cours des pages précédentes à quel point les obstacles étaient nombreux pour l'action humanitaire et à quel point leurs conséquences pouvaient être dramatiques, tant pour les travailleurs humanitaires que pour les personnes dont les besoins primaires ne sont pas comblés parce qu'ils se trouvent en territoire contrôlé par un groupe

³²⁹ E.-C. GILLARD, *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures...*, op. cit., p. 34.

³³⁰ R. BRUBAKER et S. HUVÉ, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, op. cit., p. 12 ; S. E. ECKERT, op. cit., p. 426.

désigné comme terroriste. Nous avons également pu constater qu'il y a une réelle amélioration en ce qui concerne la prise de conscience d'un tel phénomène³³¹. Depuis des années, il y a un réel militantisme à travers certaines organisations pour que cela soit pris en considération. Et cela fonctionne. Mais il y a encore du travail, tout le monde n'est pas encore entièrement convaincu comme nous l'avons par exemple observé avec la position de la Russie³³².

Proposition : la prise de conscience doit continuer. À cette fin, il faut persister dans la démonstration de tous les impacts négatifs que peuvent avoir les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions qui ne comprennent pas de clause d'exemption humanitaire, ceux qui ne comprennent qu'un système de dérogation ou même ceux ne contenant aucune échappatoire. Pour que cela ait plus de poids, il peut également être intéressant de mettre cela en perspective avec les meilleurs résultats qui seraient obtenus par les mesures et régimes comprenant une telle clause. Par ailleurs, pour convaincre du réel impact négatif, il faut améliorer la communication et prévoir davantage d'espace de dialogue entre les différents acteurs – les États, les organisations humanitaires et la société civile³³³, mais également les acteurs locaux³³⁴.

Nous écartons la solution du système de dérogation qui, comme nous l'avons vue, n'est vraiment pas une évolution appréciable. Cependant, les choses sont plus prometteuses en ce qui concerne la clause d'exemption humanitaire. Nous pouvons notamment prendre l'exemple de la résolution 2664 qui s'est montrée révolutionnaire. C'est un premier pas que nous nous devons de tous saluer. Néanmoins, c'est un pas qui n'est que le premier d'une longue série. Deux problèmes principaux subsistent à la suite de l'adoption de cette résolution. Le premier concerne bien évidemment son deuxième paragraphe, qui arrivera à expiration en décembre 2024, soit dans à peine quelques mois. Nous avons vu et revu tous les dégâts que peuvent causer les sanctions, comment pouvons-nous imaginer autre chose qu'une prolongation cette fois-ci, pour autant que dure le régime de sanctions, d'une telle clause d'exemption humanitaire ? Pourtant, c'est un combat qui est loin d'être gagné d'avance. Certains États se sont montrés réticents lors de l'adoption de la résolution par rapport à cela, tous n'ont certainement pas changé d'avis en si peu de temps.

³³¹ Au niveau européen par exemple : EUROPEAN COMMISSION | DG ECHO (site web), *Sanctions and humanitarian aid*, *op. cit.*

³³² X, « Interview with H.E. Ambassador Vladimir Tarabrin », *op. cit.*, pp. 105 et 106.

³³³ K. DÖRMANN, « Interview with Janez Lenarcic », *op. cit.*, p. 83 ; S. E. ECKERT, *op. cit.*, p. 443.

³³⁴ A. MÜNICHSDORFER et S.-A. TERRY, *op. cit.*, p. 22.

Proposition : il reste moins de 4 mois pour convaincre. L'ensemble des pays membres du Conseil de Sécurité, ayant par conséquent une voix dans l'adoption d'une nouvelle résolution à ce sujet doivent, avant la fin du délai, avoir été convaincu de l'importance d'un tel renouvellement. La Belgique n'a peut-être pas de droit de vote au Conseil de Sécurité, mais ce n'est pas pour autant qu'elle ne peut pas agir. Il faut qu'elle se charge de faire remonter le mot au niveau européen. Certes l'Union européenne n'a pas non plus de siège au Conseil de Sécurité des Nations-Unies, mais elle a néanmoins un poids important qui peut influencer d'autres dans la direction qu'elle choisira de prendre.

Le second problème incident à l'adoption de cette résolution 2664 est que certes, une clause d'exemption humanitaire est prévue en ce qui concerne le gel des avoirs, ce qui est un pas positif, mais quid du reste ? Quid des autres régimes de sanctions ? Quid des mesures anti-terroristes ? Comme nous l'avons vu, certaines autres mesures prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme contiennent désormais des clauses d'exemption humanitaire et c'est une initiative qu'il faut applaudir, mais il ne faut pas s'arrêter en si bon chemin.

Proposition : il faut continuer à encourager les États qui souhaitent insérer des clauses d'exemption humanitaire dans leur législation domestique, comme il faut soutenir l'initiative au niveau régional et au niveau international³³⁵. L'Organisation des Nations-Unies dispose d'un poids extrêmement important puisque de nombreux régimes de sanctions et une quantité importante de mesures anti-terroristes que nous pouvons retrouver dans les législations nationales proviennent initialement de résolutions du Conseil de Sécurité. Il faut donc plaider pour une adoption à plus grande échelle de clauses d'exemption humanitaire pour couvrir l'ensemble des régimes de sanctions et l'ensemble des mesures anti-terroristes.

Enfin, nous parlons sans cesse d'insérer des clauses d'exemption humanitaire partout parce qu'elles sont encourageantes, mais nous avons cependant vu qu'elles présentaient plusieurs problèmes. Il est question du champ d'application personnel qui est parfois considéré comme trop restrictif ainsi que du fait que le droit international humanitaire, bien qu'en toile de fond, n'est pas toujours spécifiquement mentionné, ce qui serait pourtant un ajout appréciable.

³³⁵ P. MAURER, *op. cit.*, p. 501.

Proposition : par le biais de davantage de dialogue entre l'ensemble des acteurs concernés, nous pourrions mettre en place une clause d'exemption humanitaire qui convient réellement à tous, où chacun y trouve son intérêt. Il faut mener des recherches sur les possibilités d'amélioration de la clause et les mettre en place lorsque nous plaçons pour la répandre davantage globalement.

Pour conclure, toutes ces propositions paraissent peut-être un peu utopistes, nous en sommes bien conscients, néanmoins il nous faut des projets si nous voulons continuer à avancer. Tout ne se réalisera pas du jour au lendemain. Après tout, Rome ne s'est pas faite en un jour. Les propositions que nous venons d'émettre sont une des destinations à atteindre, mais le chemin pour y parvenir est encore long, ça ne fait aucun doute. Cependant, de plus en plus de personnes, d'organisations humanitaires, d'États et d'institutions se rendent compte des problèmes qui existent et veulent agir pour y mettre fin.

Nous nous devons de persévérer dans l'insertion de clauses d'exemption humanitaire pour assurer davantage de sécurité pour les organisations humanitaires et leurs travailleurs. Leur mission est extrêmement risquée par nature, il est de notre devoir de faire en sorte de diminuer ces risques dans la mesure où nous pouvons agir sur cela, ce qui est le cas en insérant des exemptions dans les régimes de sanctions et les mesures anti-terroristes³³⁶.

« *We know it can be done. We know it must be done.* »³³⁷.

³³⁶ Il pourrait également être intéressant de se pencher sur les mesures anti-terroristes et les régimes de sanctions, voir s'il ne serait pas possible de les modifier pour diminuer le risque de ce côté-là de la balance plutôt que d'ajouter des clauses pour protéger les organisations humanitaires. C'est une piste qu'il pourrait être utile de creuser dans un futur proche.

³³⁷ P. MAURER, *op. cit.*, p. 503. Bien qu'écrit en 2021, cet article et particulièrement cette phrase trouvent encore tout leur sens aujourd'hui et cela nous semblait une manière tout à fait adaptée de clôturer ce mémoire.

BIBLIOGRAPHIE

LÉGISLATION

LÉGISLATION INTERNATIONALE

DROIT DES CONVENTIONS DE GENÈVE

Conventions de Genève, art. 3 commun.

Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II), 8 juin 1977.

Droit international coutumier, règles du Comité international de la Croix-Rouge, règles 31, 32 et 55.

Commentaires mis à jour par le CICR en 2016 (en français) de la première Convention de Genève, article 3, §§807 à 824.

Commentaire de 2020 de la première Convention de Genève, article 3, §§ 825 à 836.

DROIT DES NATIONS-UNIES

Charte des Nations-Unies, San Francisco, 26 juin 1945, art. 25, 27 et 103.

Résolution 1267 du Conseil de Sécurité, S/RES/1267 (1999), 15 octobre 1999.

Résolution 1390 du Conseil de Sécurité, S/RES/1390 (2002), 16 janvier 2002.

Résolution 1456 du Conseil de Sécurité, S/RES/1456 (2003), 20 janvier 2003.

Résolution 1718 du Conseil de Sécurité, S/RES/1718 (2006), 14 octobre 2006.

Résolution 1844 du Conseil de Sécurité, S/RES/1844 (2008), 20 novembre 2008.

Résolution 1916 du Conseil de Sécurité, S/RES/1916 (2010), 19 mars 2010.

Résolution 2140 du Conseil de Sécurité, S/RES/2140 (2014), 26 février 2014.

Résolution 2354 du Conseil de Sécurité, S/RES/2354 (2017), 24 mai 2017.

Résolution 2368 du Conseil de Sécurité, S/RES/2368 (2017), 20 juillet 2017.

Résolution 2397 du Conseil de Sécurité, S/RES/2397 (2017), 22 décembre 2017.

Résolution 2462 du Conseil de Sécurité, S/RES/2462 (2019), 28 mars 2019.

Résolution 2482 du Conseil de Sécurité, S/RES/2482 (2019), 19 juillet 2019.

Résolution 2511 du Conseil de Sécurité, S/RES/2511 (2020), 25 février 2020.

Résolution 2582 du Conseil de Sécurité, S/RES/2582 (2021), 29 juin 2021.

Résolution 2664 du Conseil de Sécurité, S/RES/2664 (2022), 9 décembre 2022.

Assemblée générale des Nations-Unies, A/75/337, 75^e session, Promotion et protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste – Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Fionnuala Ní Aoláin, 3 septembre 2020.

Assemblée générale des Nations-Unies, A/75/729, 75^e session, Activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations-Unies – Rapport du Secrétaire général, 29 janvier 2021.

Assemblée générale des Nations-Unies, A/77/718, 77^e session, Activités menées par le système des Nations Unies pour appliquer la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies – Rapport du Secrétaire général, 2 février 2023.

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

Règlement (UE) n°878/2011 du Conseil du 2 septembre 2011 modifiant le règlement (UE) n°442/2011 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, *J.O.U.E.*, 3 septembre 2011, L228/1, p. 1 [art. 1(2)].

Règlement (UE) n°2016/2137 du Conseil du 6 décembre 2016 modifiant le règlement (UE) n°36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, *J.O.U.E.*, 7 décembre 2016, L332/3, p. 3 [art. 1(2)].

Directive (UE) n°2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, *J.O.U.E.*, 31 mars 2017, L 88, p. 6.

Décision 2013/255/PESC du Conseil du 31 mai 2013 concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Syrie, *J.O.U.E.*, 1^{er} juin 2013, L147, p. 14 [art. 6].

Rapport de la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil présenté conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil, 30 septembre 2020, *C.O.M.* (2020) 619 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « Système économique et financier européen : favoriser l'ouverture, la solidité et la résilience », 19 janvier 2021, *C.O.M.* (2021) 32 final, p. 18.

Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'action humanitaire de l'UE : nouveaux défis, mêmes principes, *C.O.M.* (2021) 110 final.

LÉGISLATION NATIONALE

LÉGISLATION AUSTRALIENNE

Australian Criminal Code, division 102.8(4)(c) et division 119.2(3)(a).

LÉGISLATION BELGE

Code pénal (belge) du 8 juin 1867, art. 140, *M.B.*, 9 juillet 1867, p. 3133.

Loi du 11 mai 1995 relative à la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations-Unies, *M.B.*, 29 juillet 1995, p. 20444.

Loi du 13 mai 2003 relative à la mise en œuvre des mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne à l'encontre d'États, de certaines personnes et entités, *M.B.*, 13 juin 2003, p. 31923.

LÉGISLATION ÉTHIOPIENNE

Ethiopia Proclamation No. 1176/2020 on the Prevention and Suppression of Terrorist Crimes, 25 mars 2020, art. 9(5).

LÉGISLATION PHILIPPINE

Philippines, An Act to prevent, prohibit and penalize terrorism, thereby repealing Republic Act No. 9372, otherwise known as the “Human Security Act of 2007”, section 13.

LÉGISLATION SUISSE

Code pénal suisse, art. 260ter(2).

LÉGISLATION TCHADIENNE

Loi n°003/PR/2020 du 20 mai 2020 portant Répression des Actes de Terrorisme en République du Tchad, art. 1(4).

JURISPRUDENCE

C.I.J., Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique), fond, arrêt du 27 juin 1986, *C.I.J. Recueil*, 1986, p. 14 [§242].

T.P.I.Y., *Tadić*, IT-94-1-AR72, arrêt relatif à l'appel de la défense concernant l'exception préjudicielle d'incompétence, 2 octobre 1995, <https://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/fr/51002JN3.htm> (8 juillet 2024) [§70].

DOCTRINE

ANTOULY J., « La résolution 2664 du Conseil de Sécurité : une étape historique vers une meilleure protection des activités humanitaires », *Rev. dr. hom. (online)*, Actualités Droits-Libertés, 2022.

BIAD A., « Les dilemmes de l'action humanitaire : entre droit et pratique », in *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique* (sous la dir. de BIAD A.), coll. Droit & Justice n°112, Limal, Anthemis, 2016, pp. 13 à 32.

BOUCHET-SAULNIER F., « De quelques obstacles récurrents à l'action humanitaire des O.N.G. », in *L'action humanitaire internationale entre le droit et la pratique* (sous la dir. de BIAD A.), coll. Droit & Justice n°112, Limal, Anthemis, 2016, pp. 209 à 220.

BOUCHET-SAULNIER F., « Une nouvelle normalité bien regrettable : piloter l'action humanitaire dans les contextes de lutte contre le terrorisme », in *Rapport international d'activités 2021*, MSF, 2021, pp. 16 et 17.

BOUCHET-SAULNIER F., « How counterterrorism throws back wartime medical assistance and care to pre-Solferino times », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 479 à 516.

BRUBAKER R. et HUVÉ S., *UN Sanctions and Humanitarian Action*, United Nations University, Centre for Policy Research, 2021.

BRUBACKER R. et HUVÉ S., « Conflict-related UN sanctions régimes and humanitarian action: A policy research overview », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 385 à 402.

COMMISSION EUROPÉENNE (site web), *Les principes humanitaires*, https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/who/humanitarian-principles_fr (date de dernière consultation : 4 août 2024).

CONSEIL NORVÉGIEN POUR LES RÉFUGIÉS, *Principes sous pression: L'impact des mesures antiterroristes et de prévention/lutte contre l'extrémisme violent sur l'action humanitaire basée sur les principes*, N.R.C., 2018.

DEMEYERE B., « Interview with Fionnuala D. Ni Aolain », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 11 à 23.

DÖRMANN K., « Interview with Gilles de Kerchove », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 51 à 72.

DÖRMANN K., « Interview with Janez Lenarcic », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 73 à 84.

DUFFY H., *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*, 2^e éd., Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

DURHAM H., « Editorial: Counterterrorism, sanctions and war – Helen Durham, Director of International Law & Policy, ICRC », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103 (Counterterrorism, sanctions and war), n°916-917, pp. 1 à 9.

ECKERT S. E., « Counterterrorism, sanctions and financial access challenges: Course corrections to safeguard humanitarian action », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 415 à 458.

EUROPEAN COMMISSION | DG ECHO (site web), *Counter-terrorism measures*, <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/eu-restrictive-measures/counter-terrorism-measures> (date de dernière consultation: 4 août 2024).

EUROPEAN COMMISSION | DG Echo (site web), *Humanitarian exceptions*, <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/humanitarian-exceptions> (date de dernière consultation : 19 juillet 2024).

EUROPEAN COMMISSION | DG ECHO (site web), *Sanctions and humanitarian aid*, <https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/sanctions/sanctions-and-humanitarian-aid> (date de dernière consultation : 4 août 2024).

FERRARO T., « International humanitarian law, principled humanitarian action, counterterrorism and sanctions: Some perspectives on selected issues », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 109 à 155.

GILLARD E.-C., *IHL and the humanitarian impact of counterterrorism measures and sanctions Unintended ill effects of well-intended measures*, Research Report, Londres, The Royal Institute of International Affairs Chatham House, 2021.

GILLARD E.-C., GOSWAMI S. et VAN DEVENTER F., « Screening of final beneficiaries – a red line in humanitarian operations. An emerging concern in development work », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 517 à 537.

GINSBORG L., « The United Nations Security Council's counter-terrorism Al-Qaida sanctions regime: Resolution 1267 and the 1267 Committee », in *Research Handbook on International Law and Terrorism* (sous la dir. de SAUL B.), Cheltenham, Elgar, 2014, pp. 608 à 625.

HUVÉ S., MOULIN G. et FERRARO T., « Débloquer l'aide : en 2023, un tournant dans la politique de sanctions de l'UE pour préserver les activités humanitaires », *Droits & politiques humanitaires*, 1^{er} avril 2024.

KING K., MODIRZADEH N. K. et LEWIS D. A., « Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action », *Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project*, avril 2016.

LATOURE J., « Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains », *Site web de la Croix-Rouge de Belgique*, 12 juin 2021.

LATOURE J., « La résolution 2664 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies fin 2022 : un tournant majeur pour l'action humanitaire impartiale », *Croix-Rouge de Belgique*, 2023.

LEWIS D. A., « Humanitarian exemptions from counter-terrorism measures: a brief introduction », *Actes du Colloque de Bruges – Terrorisme, Contre-Terrorisme et Droit International Humanitaire*, 17^e colloque de Bruges, 20-21 octobre 2016, pp. 141 à 150.

LEWIS D. A., KAPOOR R. et MODIRZADEH N. K., *Resolution 2664 (2022) and Counterterrorism Measures: An Analytical Frame for States*, HLS – PILAC, 2024.

MACDIARMID C. et DUTTON J., « UK Cuts Cash Aid to Northeast Syria, Citing Fear of Funding ISIS », *The National*, 22 avril 2019, <https://www.thenationalnews.com/world/mena/uk-cuts-cash-aid-to-northeast-syria-citing-fear-of-funding-isis-1.851970> (date de dernière consultation: 17 juillet 2024).

MAURER P., « Counter-Terrorism, Principled Humanitarian Action, and International Humanitarian Law: ICRC's Perspective on Selected Issues », in *La lutte contre le terrorisme : ses acquis et ses défis – Liber Amicorum Gilles de Kerchove* (sous la dir. de HÖHN C., SAAVEDRA I. et WEYEMBERGH A.), Bruxelles, Bruylant, 2021, pp. 489 à 503.

MCCARTHY G., « Survey Report - Adding to the Evidence: The Impacts of Sanctions and Restrictive Measures on Humanitarian Action », *VOICE*, mars 2021.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES (site web), *Lake Chad Crisis – Over 10 million people heavily dependant on aid for survival*, <https://www.msf.org/lake-chad-crisis-depth> (date de dernière consultation : 19 juillet 2024).

MODIRZADEH N. K. et LEWIS D. A., « Humanitarian values in a counterterrorism era », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 403 à 413.

MÜNICHSDORFER A. et TERRY S.-A., « Humanitarian exemptions: Illusive progress in safeguarding humanitarian assistance in the international counterterrorism architecture? », *AEL*, 2022/15.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Risk management toolkit in relation to counterterrorism measures*, Genève, NRC, 2015.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL, *Guide pour l'action humanitaire basée sur les principes – Gérer les risques liés à la lutte antiterroriste*, Genève, NRC, 2020.

O'LEARY E., « Politics and principles: The impact of counterterrorism measures and sanctions on principled humanitarian action », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 459 à 477.

ONISHI K., « The relationship between international humanitarian law and asset freeze obligations under United Nations sanctions », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 363 à 384.

PARKER B., « UK Keeps Limits on Cash Aid in Syria Over Counter-Terror Fears », *The New Humanitarian*, 16 mai 2019, <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2019/05/16/uk-keeps-limits-cash-aid-syria-over-counter-terror-fears> (date de dernière consultation : 17 juillet 2024).

POZO MARIN A. et BEN ALI R., « Guilt by association: Restricting humanitarian assistance in the name of counterterrorism », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 539 à 554.

SANDOZ Y., « Terrorisme et action internationale humanitaire d'urgence », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 21, n°3, 2002, pp. 33 à 44.

SAUL B., « Terrorism and international humanitarian law », in *Research handbook on International Law and Terrorism* (sous la dir. de SAUL B.), Cheltenham, Elgar, 2^e éd., 2020, pp. 192 à 209.

SAUL B., « From conflict to complementarity: Reconciling international counterterrorism law and international humanitarian law », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 157 à 202.

WEIZMANN N., « Respecting international humanitarian law and safeguarding humanitarian action in counterterrorism measures: United Nations Security Council resolutions 2462 and 2482 point the way », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 325 à 362.

WYNN-POPE P., ZEGENHAGEN Y. et KURNADI F., « Legislating against humanitarian principles: A case study on the humanitarian implications of Australian counterterrorism legislation », *I.R.R.C.*, 2016, vol. 97, *Principles guiding humanitarian action*, pp. 235 à 261.

X, « Sanctions, international humanitarian law and the humanitarian space in the Canadian perspective: An interview with Elissa Golberg », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 85 à 95.

X, « Interview with H.E. Ambassador Vladimir Tarabrin », *I.R.R.C.*, 2022, vol. 103, *Counterterrorism, sanctions and war*, n°916-917, pp. 97 à 107.

ZAMIR N., *Classification of conflicts in international humanitarian law – The Legal Impact of Foreign Intervention in Civil Wars*, Cheltenham, Elgar, 2017.

ZWITTER A., « Humanitarian action, development and terrorism », in *Research handbook on International Law and Terrorism* (sous la dir. de SAUL B.), 2^e éd., Cheltenham, Edgar, 2020, pp. 300 à 312.

DIVERS

COMITÉ INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains – Rapport* (31IC/11/5.1.2), XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2011.

Contribution d'Action contre la Faim, CARE France, Coordination Sud, la Croix-Rouge française, Électriciens sans Frontières, Handicap International, La Chaîne de l'Espoir, Médecins du Monde, Première Urgence International, Secours Islamique France, Solidarités International à l'évaluation de la Directive relative à la lutte contre le terrorisme [Directive (UE) 2017/541].

DIRECTORATE-GENERAL FOR FINANCIAL STABILITY, FINANCIAL SERVICES AND CAPITAL MARKETS UNION, *Factsheet on Member State procedures to grant humanitarian derogations from EU restrictive measures (sanctions)*, 13 avril 2022.

EUROPEAN UNION, *National competent authorities for the implementation of EU restrictive measures (sanctions)*, https://finance.ec.europa.eu/system/files/2023-11/national-competent-authorities-sanctions-implementation_en.pdf (date de dernière consultation : 4 août 2024).

NATIONS-UNIES (site web), *Organisations intergouvernementales*, <https://www.un.org/fr/about-us/intergovernmental-and-other-organizations> (date de dernière consultation : 4 août 2024).

RAPPORT CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains – Engagement renouvelé en faveur de la protection dans les conflits armés à l'occasion du 70e anniversaire des Conventions de Genève*, Genève, CICR, 2019.

ANNEXE

TRANSCRIPTION DE L'INTERVIEW DE MONSIEUR FRÉDÉRIC CASIER

Les propos recueillis lors de cet entretien reflètent avant tout le point de vue de la personne interrogée et pas forcément celui de la Croix-Rouge de Belgique

Alizée Thauvin (A.T.) : Mon mémoire porte sur la clause d'exemption humanitaire, particulièrement dans le cadre des conflits armés non-internationaux impliquant un groupe terroriste. J'ai tenté de délimiter convenablement le sujet afin de pouvoir en parler de manière suffisamment approfondie. J'aurais donc quelques questions à vous poser par rapport à la clause d'exemption humanitaire mais aussi par rapport au système de dérogation.

A.T. : Quel être votre rôle à la Croix-Rouge de Belgique – Communauté francophone ?

Frédéric Casier (F.C.) : Je suis conseiller juridique en droit international humanitaire, rattaché à la direction générale. Ma fonction consiste, d'une part, à appuyer la Belgique dans son obligation de diffuser les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels le plus largement possible auprès de la population en Belgique. D'autre part, ma fonction consiste aussi à appuyer les autorités dans le respect du droit humanitaire. Cela passe notamment par l'appui aux autorités belges dans la préparation et le suivi des réunions internationales statuant sur l'application de traités ou des questions de développement du droit international humanitaire, ou encore par la collaboration avec les autorités dans la mise en œuvre du droit international humanitaire au niveau national.

La Belgique étant partie aux Conventions de Genève et aux Protocoles additionnels, la mise en œuvre nationale consiste à identifier, élaborer et adopter les mesures qu'elle doit prendre dès le temps de paix sous forme de mesures législatives, réglementaires, administratives et opérationnelles, pour faire en sorte que, quand elle s'engage dans un conflit armé, elle respecte pleinement les obligations prévues par le droit humanitaire. Cela concerne notamment l'adoption de mesures législatives en vue de permettre la poursuite et la répression des crimes

de guerre devant les juridictions nationales, l'identification et la signalisation de biens spécifiquement protégés (ex : biens culturels ou infrastructures sanitaires) ou la question de la mise en place de mécanismes prévus par les Conventions de Genève comme les bureaux nationaux de renseignements des personnes détenues par les forces armées belges en cas de conflit armé. Ce sont notamment sur ces aspects-là qu'on travaille avec les autorités belges.

A.T. : Pour entrer davantage dans le vif du sujet, d'où est venue l'idée de la création de la clause d'exemption humanitaire ?

F.C. : C'est une réaction face aux mesures restrictives qu'ont pris les États et les organisations internationales de manière générale, comme les Nations Unies ou l'Union européenne. De plus en plus on a renforcé les mesures de sanctions et les mesures de lutte anti-terroriste afin de renforcer la sécurité collective et de répondre aux menaces terroristes. Les sanctions renvoient à des restrictions aux relations ou transactions de biens et services qui visent des pays, des groupes, des organisations ou des individus, y compris des personnes ou entités considérées comme terroristes. Les mesures de lutte anti-terroriste ont pour but de prévenir, de faire cesser, de réprimer les actes terroristes en les érigeant en infractions pénales ; cela concerne notamment le fait de soutenir un groupe dans la perpétration d'infractions terroristes, donc le fait de le soutenir financièrement, mais aussi matériellement ou même par la transmission d'informations. Cela peut en effet être considéré comme un soutien à un groupe dit terroriste en vertu du droit national ou de la législation européenne. À cet égard on assiste de plus en plus à une criminalisation indirecte des activités des organisations humanitaires impartiales au sens du droit international humanitaire.

Le risque est que ces mesures de lutte anti-terroriste qui visent à criminaliser toute forme d'aide à des groupes terroristes peuvent incidemment englober les activités humanitaires développées par les organisations humanitaires impartiales en faveur de toutes les parties à un conflit, y compris les acteurs non étatiques comme les groupes armés qui peuvent être qualifiés de groupes terroristes. Il en est de même pour les mesures de sanctions qui interdisent toute forme de soutien économique pouvant bénéficier directement ou indirectement à de tels groupes repris dans les listes des régimes de sanctions. Et c'est là où il y a une tension potentielle entre d'une part, ces régimes de sanctions ou ces mesures de lutte anti-terroriste définis au niveau international et au niveau national qui répriment le soutien à de tels groupes non étatiques, et d'autre part, plusieurs règles du droit international humanitaire : il permet aux

organisations humanitaires impartiales de faire valoir leur droit d'initiative humanitaire, donc de proposer leurs services humanitaires auprès des parties au conflit sans aucune discrimination ; il oblige les parties au conflit à ne pas créer d'obstacles aux activités des organisations humanitaires, mais aussi de manière plus concrète à autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de l'assistance humanitaire aux personnes civiles dans le besoin et sans aucune distinction de caractère défavorable dans une zone qui est sous le contrôle d'une partie au conflit et qui n'a pas cette capacité de subvenir aux besoins de la population. Cela engendre ainsi pas mal de tensions, surtout au niveau des différentes règles du droit international humanitaire qui régissent l'assistance humanitaire en cas de conflit armé, mais aussi celles relatives à l'assistance médicale telles que l'obligation de traiter humainement les blessés et malades en toutes circonstances et de leur donner les soins médicaux qu'exige leur état sans aucune distinction de caractère défavorable ou l'interdiction de punir des personnes ayant exercé une activité à caractère médical conforme à la déontologie.

A.T. : Dès lors, les principaux problèmes qui vont impacter l'action humanitaire et qui pourront en quelques sortes être réglés par l'application de la clause d'exemption humanitaire sont le fait qu'il n'y aura plus de criminalisation ?

F.C. : Une clause d'exemption humanitaire vise à exclure l'applicabilité du régime de sanctions ou de la législation anti-terroriste aux activités menées par les organisations humanitaires en vertu du droit international humanitaire. L'action humanitaire échappe au champ d'application de ces mesures et est donc préservée conformément au droit international humanitaire et sans le risque d'être en infraction avec la législation nationale.

Ce qui me permet d'insister sur la différence entre la clause d'exemption et la question de la dérogation. Vous dites à juste titre qu'il y a des dérogations qui sont prévues dans les régimes de sanctions, mais ce n'est pas la même chose. La dérogation consiste en une autorisation des autorités de déployer l'aide humanitaire auprès de groupes armés repris dans les listes des régimes de sanctions, en ce compris ceux qualifiés de terroristes. Cela signifie que l'aide apportée par les organisations humanitaires à ces groupes est une infraction par principe, mais qu'elle peut être autorisée à titre exceptionnel par une décision des autorités au cas par cas.

Considérer le système des dérogations comme une solution pour atténuer les effets néfastes des mesures restrictives sur l'aide humanitaire est donc problématique puisque c'est reconnaître par principe que le fait de déployer l'aide humanitaire est une violation du droit. Or, selon la

Croix-Rouge, ce n'est pas une violation du droit, mais au contraire une obligation prévue et réglementée par les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels. La mise en place de dérogations met donc les États en contradiction avec leurs obligations relatives au respect de l'assistance humanitaire telles que prévues par le droit international humanitaire. C'est la première raison pour laquelle la Croix-Rouge considère que le système de dérogation est inapproprié.

La deuxième raison pour laquelle la Croix-Rouge promeut l'exemption humanitaire en tant que tel, est que les conditions et la procédure de dérogation ne sont pas clairement définies par le régime national ou international de sanctions. Comment fait-on pour demander une dérogation ? Quelles en sont les conditions ? Quelle est l'autorité compétente ? Comment se prennent les décisions de dérogation ? Sur quelle base ? Par ailleurs, une procédure de dérogation peut provoquer des retards considérables pour l'importation d'équipements nécessaires au déploiement de l'action humanitaire qui vise à répondre aux besoins des populations les plus urgents dans les situations d'urgence comme les conflits armés.

La troisième raison pour laquelle le système de dérogation n'est pas convaincant est que celui-ci affecte potentiellement l'indépendance, la neutralité et l'impartialité des organisations humanitaires comme le Comité international de la Croix-Rouge et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Une organisation humanitaire impartiale, par définition, est là pour donner de l'aide à qui que ce soit, quel que soit le camp auquel appartient la personne en question, groupe armé étatique ou non étatique conformément au droit international humanitaire. Peu importe qui est la personne blessée, il faut lui prodiguer de l'aide si son état le justifie. Le système de dérogation implique une autorisation délivrée par des autorités. Cela veut dire que les activités des organisations humanitaires dépendent en bonne partie d'une décision d'un État perçue comme politique qui va autoriser ou non l'aide humanitaire en faveur d'un groupe armé. L'aide des organisations humanitaires sur place dans des contextes de conflits armés risque de ne plus être perçue comme neutre, ce qui peut entraîner une perception négative de ces acteurs de la part de la population et des parties au conflit et potentiellement des problèmes de sécurité. La Croix-Rouge, pour prendre cet exemple-là, doit toujours être en mesure de décider, en fonction de ses principes d'indépendance, d'impartialité et de neutralité, à qui elle peut distribuer de l'aide humanitaire, en fonction des besoins des victimes du conflit. La dérogation n'est donc pas la solution à privilégier.

A.T. : Donc la clause d'exemption humanitaire vient trouver une réelle solution par rapport au système de dérogation, qui n'est pas une vraie solution selon vous ?

F.C. : Pour nous c'est la mesure d'atténuation vraiment la plus adéquate. Il s'agit bien d'une mesure d'atténuation parce que le but n'est pas de remettre en cause les régimes de sanctions ou les mesures de lutte anti-terroriste, qui est justifiable d'un point de vue de la sécurité de l'État. Mais c'est la mesure d'atténuation par excellence qui, pour la Croix-Rouge, est la plus pragmatique, la plus claire et la plus en phase avec le droit international, en particulier avec le droit international humanitaire.

A.T. : Quid au niveau de la Belgique ? Que se passe-t-il en ce qui concerne l'introduction d'une telle clause d'exemption humanitaire dans la législation anti-terroriste belge ou dans les régimes de sanctions belges ?

F.C. : Tout d'abord, concernant les sanctions, il faut envisager cette question à la lumière des régimes de sanctions au niveau européen. La Belgique est un État membre de l'Union européenne. Les sanctions sont définies au niveau des Nations-Unies, mais elles percolent par après au niveau régional comme l'Union européenne. Celle-ci a adopté différents types de régimes de sanctions qui sont prévus par des règlements – directement applicables – et des décisions du Conseil. Aujourd'hui, grâce notamment à un travail important de sensibilisation du CICR, la plupart des régimes de sanctions contiennent une clause d'exemption humanitaire, y compris dans les régimes spécifiques de sanctions de l'Union européenne.

En effet, il y a des régimes de sanctions basés sur les régimes de sanctions des Nations-Unies, mais il y a aussi des régimes de sanctions mixtes, qui sont des mesures des Nations-Unies complétées au niveau européen par des mesures additionnelles, comme des listes supplémentaires d'entités ou de personnes visées par les sanctions. Il y a enfin des régimes autonomes de sanctions au niveau de l'Union européenne qui sont décidées de sa propre initiative et non par le Conseil de sécurité des Nations Unies. C'est le cas par exemple des régimes de sanctions concernant la Syrie, la Russie ou l'Iran.

Depuis fin 2022, une résolution du Conseil de Sécurité des Nations-Unies a octroyé une exemption humanitaire pour les sanctions financières des Nations-Unies ; la résolution 2664. La fourniture, le traitement ou le versement de fonds, d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, ou la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement de l'aide

humanitaire ou à l'appui d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels par un certain nombre d'entités définies dans la résolution sont autorisés et ne constituent pas une violation des sanctions. Cette exemption s'applique pour tous les régimes de sanctions financières existants et futurs des Nations-Unies. Ce qui veut dire qu'à un moment, l'Union européenne a dû aussi transposer cette résolution du Conseil de sécurité en mettant à jour ses régimes de sanctions via l'insertion de ces clauses d'exemption humanitaire. Cela concerne particulièrement les sanctions de l'Union européenne basées sur les régimes de sanctions du Conseil de Sécurité et les régimes mixtes de sanctions Nations Unies/Union européenne. Pour les régimes autonomes de sanctions, aucune base juridique n'oblige l'Union européenne à intégrer cette exemption car la résolution 2664 n'est pas juridiquement contraignante pour ce type de régimes.

Le CICR encourage malgré tout à intégrer cette exemption humanitaire dans les régimes de sanctions autonomes, à la fois pour des raisons de compatibilité avec le droit international humanitaire, mais aussi pour des raisons de cohérence avec les autres régimes de sanctions. Si on veut avoir des régimes de sanctions cohérents, sans devoir chercher dans quel type de régime il y a une clause d'exemption humanitaire ou pas, il est hautement souhaitable d'avoir une clause d'exemption humanitaire identique dans tous les régimes de sanctions. Malgré l'absence d'obligations, de nombreux régimes de sanctions autonomes de l'Union européenne ont intégré une clause d'exemption humanitaire basée sur le modèle de la résolution 2664.

Les régimes de sanctions étant édictés par les règlements de l'Union européenne, les clauses d'exemption qui y sont désormais contenues, en particulier dans les régimes de sanctions basés sur les sanctions des Nations Unies et dans les régimes mixtes, sont directement applicables dans l'ordre juridique national des États membres, dont la Belgique.

Au niveau belge, la législation pourrait tout d'abord être clarifiée sur les conséquences des régimes des sanctions découlant des sanctions décidées par les Nations Unies ou des régimes mixtes de sanctions de l'Union européenne. Il y a une loi du 11 mai 1995 sur la mise en œuvre des décisions du Conseil de Sécurité des Nations-Unies, qui régit les régimes de sanctions mis en place par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies. Il y a également une loi belge du 13 mai 2003 par rapport aux mesures restrictives adoptées par le Conseil de l'Union européenne. La particularité du droit belge, est qu'il n'est pas très clair ; les deux lois précitées se réfèrent aux mesures de sanctions adoptées par l'Union européenne et les Nations-Unies, mais elles prévoient la possibilité pour le Roi de prendre, par arrêté royal, les mesures

nécessaires à la mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité et de l'Union européenne. Il y a en outre des sanctions administratives et des sanctions pénales qui sont prévues dans ces deux législations, en cas de violation du droit national. La législation belge laisse ainsi une certaine ambiguïté dans la mesure où les sanctions et leur clause d'exemption humanitaire définies par les règlements de l'Union européenne, dont celles édictées à l'origine par les Nations Unies et transposées en droit européen, sont en principe directement applicables en droit belge, mais il n'est pas exclu que des mesures législatives supplémentaires soient adoptées au niveau national. Cela crée un certain flou sur la manière dont les régimes de sanctions et leur clause d'exemption humanitaire sont mis en œuvre en droit belge.

Par ailleurs, à la différence des régimes de sanctions basés sur les sanctions des Nations Unies et les régimes mixtes, tous les régimes de sanctions autonomes de l'Union européenne ne contiennent pas de clauses d'exemption humanitaire. Il appartient au Conseil de l'Union européenne d'apprécier la nécessité de prendre de telles sanctions car il n'y a pas d'obligation prévue par la résolution 2664. Même si au niveau européen il n'y a pas de clause d'exemption humanitaire pour certains régimes de sanctions autonomes, il serait souhaitable de clarifier le droit belge en prévoyant explicitement une telle clause pour tous les types de régimes de sanctions dont les régimes autonomes édictés au niveau européen, voire au niveau national ; cela permettrait aux autorités, pour n'importe quel type de régimes de sanctions, d'appliquer cette clause d'exemption humanitaire et donc d'éviter de criminaliser les activités d'une organisation humanitaire qui pourraient être en lien avec une entité qui est placée sous un régime de sanctions.

Au-delà des sanctions, une autre question est celle de l'impact de la législation relative à la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire. Il y a une directive européenne de lutte contre le terrorisme adoptée le 15 mars 2017 dont le préambule prévoit en son paragraphe 38 une clause d'exemption humanitaire. Il prévoit que la directive ne s'applique pas aux activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales telles que reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire. Cette clause n'a jamais été transposée comme telle, à notre connaissance, dans le droit des États membres de l'Union européenne, y compris dans le droit belge. La Croix-Rouge l'a pourtant encouragé auprès des États à l'époque où la directive a été adoptée.

Une première raison serait que la clause se trouve non pas dans le corps du texte de la directive, mais bien dans le préambule. Les États estiment dès lors qu'ils ne sont pas tenus de

transposer ce paragraphe 38. La deuxième raison est qu'ils n'ont pas l'intention de considérer l'aide apportée par une organisation humanitaire à un groupe qualifié de terroriste de participation aux activités d'un groupe terroriste. Cependant, au regard de l'article 4 de la directive européenne relatif aux infractions liées à un groupe terroriste, la participation aux activités d'un tel groupe est formulée de manière très large selon la Croix-Rouge. Les notions de « moyens matériels » ou d'« activités criminelles » ne sont pas définies et peuvent conduire à une large interprétation et couvrir l'assistance médicale ou l'assistance humanitaire de manière plus générale. Le droit belge est d'ailleurs plus vague. L'article 140 du Code pénal belge incrimine la participation de toute personne à une activité d'un groupe terroriste si la personne a eu ou a dû avoir connaissance que cette participation pourrait contribuer aux activités du groupe terroriste. Le degré de connaissance requis est plus bas que celui exigé dans la directive : « en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste ». Le risque de criminalisation potentielle est donc plus large en droit belge. Le décalage entre cet article 140 du Code pénal et le préambule de la directive européenne de 2017 justifie encore plus la nécessité d'introduire une clause d'exemption humanitaire, au moins dans le Code pénal, dans la section consacrée aux infractions terroristes, pour qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur le risque de criminalisation de l'aide humanitaire.

A.T. : La partie de la directive non transposée ne s'applique pas, il y a uniquement l'article 140 du Code pénal qui s'applique et cela pourrait dès lors engendrer une criminalisation des activités?

F.C. : Il n'y a jamais eu d'exemples concrets, mais on sent malgré tout la menace potentielle sur les activités menées par des organisations humanitaires si aucune garantie n'est prévue explicitement dans la législation. C'est pour des raisons de sécurité juridique, de clarification et de préservation des activités humanitaires qu'une clause d'exemption humanitaire serait utile dans le droit belge. De manière générale, la Belgique n'est pas le seul État à ne pas avoir transposé cette clause. Dans les autres États membres de l'Union européenne, il n'y a, à ma connaissance, pas d'exemple concret où le paragraphe 38 a été transposé comme tel.

En dehors de l'Union européenne, quelques États ont introduit une clause d'exemption humanitaire dans leur législation antiterroriste, mais à des degrés divers. On peut citer la Suisse dont le Code pénal semble cependant limiter la clause aux services humanitaires fournis par un

organisme humanitaire impartial dans le cadre d'un conflit armé non international, les Philippines ou le Canada.

Le nombre de cas limités d'exemption humanitaire peut s'expliquer d'un point de vue politique. En effet, c'est plus facile d'intégrer des clauses d'exemption humanitaire dans un régime de sanctions qui est beaucoup plus global et qui se justifie par des raisons de sécurité que dans le cadre de mesures de lutte contre des groupes terroristes.

A.T. : Pour en revenir à la résolution 2664 du Conseil de Sécurité abordée précédemment, le deuxième paragraphe de cette résolution prévoit un délai de deux ans pour la clause d'exemption humanitaire dans le régime de sanctions vis-à-vis de Daesh et Al-Qaeda, délai qui arrive à expiration en décembre 2024. Rien n'a encore été fait jusqu'à présent. Qu'en pensez-vous et quelles pourraient être les conséquences dans le cas où aucune nouvelle résolution ne serait prise ?

F.C. : Il y a en effet un régime un peu différencié pour les sanctions concernant ces groupes armés à la demande de certains États telles que prévues dans les résolutions 1267, 1989 et 2253 du Conseil de sécurité.

Des discussions sont en cours entre les États au sujet d'une éventuelle prorogation. Certains États sont très sceptiques par rapport à l'impact réel de la résolution 2664 sur la préservation de l'aide humanitaire. Il y a d'ailleurs une obligation de *reporting* annuel qui est prévue pour le Coordinateur des secours d'urgence des Nations Unies (UNOCHA) dans cette résolution sur la fourniture de l'aide humanitaire dans le cadre de la mise en œuvre de ce texte. Les organisations humanitaires sont notamment sollicitées par le Coordinateur des secours d'urgence à faire part de leurs expériences sur l'application de ces clauses d'exemption humanitaire et à partager dans quelle mesure elles contribuent à atténuer les conséquences des régimes de sanctions sur les activités humanitaires.

Ces rapports et témoignages des organisations humanitaires sont donc importants si on veut démontrer la pertinence de la clause d'exemption humanitaire et convaincre les États et le Conseil de Sécurité des Nations-Unies de proroger cette clause pour les régimes de sanction prévus par les résolutions 1267, 1989 et 2253.

A.T. : Est-ce qu'il serait possible qu'il n'y ait pas de nouvelle résolution qui soit prise d'ici décembre 2024 ?

F.C. : C'est trop tôt pour le dire. L'enjeu maintenant est vraiment de promouvoir cette clause d'exemption humanitaire et de montrer qu'elle a des effets bénéfiques sur l'action humanitaire sans remettre en cause les régimes de sanctions. Mais une chose est sûre, ce ne sera pas simple. Ce n'est pas anodin si des États ont demandé d'insérer cette limite de deux ans pour ces types de régimes de sanctions. L'enjeu est aussi éminemment politique.

A.T. : De manière plus générale, avez-vous des craintes et/ou des espoirs pour le futur de l'action humanitaire, particulièrement vis-à-vis de la clause d'exemption humanitaire ? Avez-vous des pistes d'amélioration éventuelle ?

F.C. : La Croix-Rouge continue d'encourager les États et les organisations internationales à insérer des clauses d'exemption humanitaire dans les législations de lutte antiterroriste et dans tous les régimes de sanctions, y compris les régimes de sanctions qui ne sont pas couverts par la résolution 2664, comme les régimes de sanctions autonomes au niveau de l'Union européenne ou au niveau national. Ces clauses se justifient pour les raisons expliquées ci-avant liées aux obligations prévues par le droit international humanitaire et à la cohérence des régimes de sanctions et parce que c'est la mesure la plus efficace en termes de préservation de l'action humanitaire.

La formulation de la clause d'exemption humanitaire doit s'aligner sur le langage du droit international humanitaire. À cet égard, la [résolution] 2664 constitue un modèle à promouvoir pour tous les types de régimes de sanctions, même si cette résolution ne s'applique pas à tous les régimes de sanctions. Ce type de clause a déjà permis aux organisations humanitaires de fournir une assistance humanitaire effective à toutes les personnes dans le besoin, y compris celles issues d'entités visées par les sanctions, et de les protéger de manière effective. Au niveau européen, de nombreux régimes de sanctions autonomes intègrent ce modèle de la résolution 2664, ce qui constitue un signal encourageant.

Une étape supplémentaire a été franchie récemment au niveau européen. Une directive a été adoptée le 24 avril sur la définition des infractions pénales et des sanctions en cas de violation des mesures restrictives de l'Union. Cette directive doit être transposée d'ici un an et prévoit que les États doivent ériger en infractions pénales un certain nombre d'actes commis en

violation des régimes de sanctions et prévoir des sanctions pénales appropriées, voire même des sanctions administratives. Une clause d'exemption humanitaire est prévue dans le dispositif de la directive afin de ne pas considérer comme une infraction pénale l'aide humanitaire apportée aux personnes dans le besoin ou le déploiement d'activités répondant aux besoins humains fondamentaux. Une telle clause ne pourra que renforcer la préservation de l'aide humanitaire et atténuer toute forme de criminalisation, en particulier pour les régimes de sanctions autonomes qui n'incluent pas une clause d'exemption humanitaire, ... Comme tout État membre, la Belgique devra assurer la transposition de cette directive ainsi que cette clause d'exemption humanitaire.

Grâce notamment aux efforts menés par le CICR, une clause d'exemption basée sur le modèle de celle prévue dans la résolution 2664 a été adoptée en avril et insérée dans le dispositif de la décision de l'Union européenne concernant des mesures restrictives en réaction aux graves violations des droits de l'homme et aux graves atteintes de ces droits adoptée le 7 décembre 2020. Il y a tout de même une dérogation prévue en lieu et place de l'exemption pour certaines listes d'entités pour lesquelles il y a un risque plus élevé que les fonds ou ressources économiques soient détournés à des fins autres que l'aide humanitaire.

Au-delà de la nécessité de promouvoir l'insertion de clauses d'exemption humanitaire afin d'assurer une certaine sécurité juridique, la deuxième étape est d'essayer de concrétiser cela. Aujourd'hui, de nombreuses organisations humanitaires sont tenues de respecter des accords conclus avec les bailleurs institutionnels contenant des clauses particulièrement exigeantes. Il peut y avoir des clauses qui leur demandent de respecter les régimes de sanctions et les mesures anti-terroristes, en mettant en œuvre des obligations de *reporting* très étendues, mais aussi des obligations de « *screening* » (vérifier si les bénéficiaires de l'aide humanitaire sont inscrits sur des listes) et de « *vetting* » (vérifier les profils des bénéficiaires), ce qui dépasse largement leurs missions humanitaires et peut porter atteinte aussi aux principes d'impartialité et de neutralité. Il faut arriver à promouvoir des contrats avec des bailleurs institutionnels finançant les activités des organisations humanitaires qui tiennent compte désormais de ces clauses d'exemption humanitaire et qui évitent ces contraintes excessives dans le cadre de la mise en œuvre de la législation anti-terroriste ou des régimes de sanctions.

Cela amène à un troisième point en termes d'amélioration. Il faut défendre l'idée d'un dialogue tripartite : acteurs humanitaires, acteurs privés – notamment les banques ou les bailleurs institutionnels qui sont très à cheval sur l'application des régimes de sanctions ou de

la législation anti-terroriste – et les autorités. Ce dialogue permettrait de mieux comprendre et par conséquent, de prendre en compte les intérêts des organisations humanitaires et de créer une relation de confiance et de soutien en faveur de l'action humanitaire. Les acteurs humanitaires auraient en outre l'opportunité de partager avec les acteurs privés et les autorités les effets incidents des régimes de sanctions et des mesures de lutte anti-terroriste et les effets bénéfiques d'une clause d'exemption humanitaire d'un point de vue opérationnel. Ce serait enfin l'occasion pour ces trois acteurs de mettre au point des lignes directrices pour appliquer concrètement la clause d'exemption humanitaire dans le cadre du financement d'activités des organisations humanitaires.

