FICHE TECHNIQUE JURIDIQUE DU CICR

CICR

LES EXEMPTIONS HUMANITAIRES DANS LES LÉGISLATIONS ANTITERRORISTES NATIONALES

Ces dernières années, les mesures prises aux niveaux international, régional et local pour réglementer la lutte contre le terrorisme se sont multipliées. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ne saurait remettre en question la légitimité et la nécessité des États à prendre de telles mesures. Cependant, il observe en toute objectivité que ces mesures ont des effets délétères sur l'action humanitaire et sur la capacité des organismes humanitaires impartiaux, tels que le CICR, à répondre aux besoins des personnes touchées par les conflits armés et d'autres situations de violence.

Les législations antiterroristes nationales ne doivent pas faire entrave à l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. Au contraire, elles doivent respecter les règles du droit international humanitaire (DIH), notamment celles qui régissent les activités humanitaires. À cette fin, le CICR propose d'intégrer des exemptions humanitaires pérennes et bien encadrées dans ces législations, afin d'exclure de leur champ d'application les activités exclusivement humanitaires menées par des organismes humanitaires impartiaux en conformité avec le DIH.

Mesures antiterroristes nationales de lutte contre le terrorisme

Le terrorisme nie le principe même d'humanité et va à l'encontre des principes sous-jacents et des objectifs fondamentaux du DIH.

Il est à la fois légitime et nécessaire que les États et les organisations internationales prennent des mesures pour lutter contre le terrorisme, afin d'assurer leur propre sécurité et, s'agissant des États, celle des personnes relevant de leur juridiction, et de rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures de lutte contre le terrorisme visent notamment à criminaliser le terrorisme et les activités liées au terrorisme.

Effets délétères potentiels des mesures antiterroristes sur l'action humanitaire

Les mesures prises par les États pour lutter contre le terrorisme reposent souvent sur les résolutions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) adoptées depuis 2001 ainsi que sur des instruments internationaux et régionaux de lutte contre le terrorisme. Si le contenu et le champ d'application précis des infractions de terrorisme varient d'un État à l'autre, de nombreux États ont érigé en infraction pénale le fait de fournir un « soutien », des « services », un « financement » ou une « assistance » à des entités ou à des personnes impliquées dans des actes terroristes.

Il existe un risque que les mesures antiterroristes criminalisent les activités de base des organismes humanitaires impartiaux.

Souvent, les dispositions pertinentes sont formulées en termes généraux et peuvent être interprétées comme incluant toute activité humanitaire dont « des personnes ou des entités associées au terrorisme » peuvent directement ou indirectement tirer profit. Dans la pratique, ce champ d'application large engendre le risque que les mesures de lutte contre le terrorisme criminalisent les activités de base des organismes humanitaires impartiaux et de leur personnel[1].

La criminalisation de l'action humanitaire impartiale irait à l'encontre de la lettre et de l'esprit des Conventions de Genève du 12 août 1949 et de leurs Protocoles additionnels. En outre, une formulation large interdisant les « services » ou le « soutien » au terrorisme pourrait empêcher le CICR et d'autres organismes humanitaires impartiaux de s'acquitter de leur mandat conventionnel, en particulier dans les contextes où des groupes armés non étatiques parties à un conflit armé non international sont considérés comme des « organisations terroristes ».

DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

Règles de DIH régissant les activités humanitaires

Le DIH prévoit qu'il incombe au premier chef aux parties à un conflit armé de pourvoir aux besoins essentiels de la population placée sous leur contrôle. Le DIH établit également la base juridique des activités humanitaires que les organismes humanitaires impartiaux sont autorisés à proposer et conduire lorsque ces besoins essentiels ne sont pas satisfaits (art. 3 et 9-9-9-10 communs aux Conventions de Genève ; IVe Convention de Genève (CG IV), art. 59 ; Protocole additionnel I (PA I), art. 69, 70, 71 et 81 ; Protocole additionnel II (PA II), art. 18 ; Étude sur le DIH coutumier, règles 31, 32, 55 et 56). Ce « droit d'initiative » est la prérogative juridique octroyée à ces organismes afin qu'ils puissent offrir leurs services aux parties à un conflit armé international ou non international, quelle que soit sa caractérisation sous la législation antiterroriste ou les régimes de sanctions (art. 3 et 9-9-9-10 communs).

Ce droit d'offrir des services ne signifie pas que les organismes humanitaires impartiaux bénéficient d'un droit d'accès illimité. Ils ne peuvent mener leurs activités dans les situations de conflit armé qu'après avoir recherché et obtenu le consentement des parties concernées. Conformément au DIH, le consentement ne peut être refusé pour des motifs illégaux.

1 CICR, *International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts*, Genève, 2011, 2015, 2019 et 2024, disponible à l'adresse : www.icrc.org/en/report/2024-icrc-report-ihl-challenges (page consultée en juin 2025).

Dès lors que les activités humanitaires sont acceptées, les parties étatiques et non étatiques à un conflit armé ont l'obligation de coopérer et de prendre les mesures nécessaires pour faciliter les opérations humanitaires, sous réserve de leur droit de contrôle.

Règles de DIH protégeant les blessés et les malades ainsi que les pourvoyeurs d'aide médicale

Les civils et les combattants blessés et malades mis hors de combat ont le droit d'être respectés et protégés, d'être traités avec humanité, sans aucune distinction de caractère défavorable, et de recevoir, dans toute la mesure possible et dans les délais les plus brefs, les soins médicaux et l'attention qu'exige leur état, ainsi que d'être recherchés, récupérés et évacués. Ces droits constituent un principe fondamental du DIH (CG I, art. 12 et 18 ; CG II, art. 12 et 21 ; PA I, art. 8 à 11 ; PA II, art. 7 et 8 ; Étude sur le DIH, règles 109 à 111).

Cette obligation de moyens incombe au premier chef à toutes les parties à un conflit armé. Cependant, « prendre toutes les mesures possibles » implique également de permettre aux organismes humanitaires impartiaux tels que le CICR de contribuer à recueillir et à soigner les blessés et les malades, même s'il s'agit de personnes désignées en vertu de la législation antiterroriste et/ou des régimes de sanctions.

Les protections accordées aux blessés et aux malades par le DIH n'auraient souvent aucun effet si ces personnes n'avaient pas accès à du personnel et à des secours humanitaires.

Règles de DIH protégeant le personnel humanitaire

Les règles de DIH susmentionnées sont complétées par un principe fondamental de cette branche du droit selon lequel le personnel et les biens humanitaires utilisés pour conduire des activités humanitaires doivent être respectés et protégés en tout temps (PA I, art. 17 et 71 ; Étude sur le DIH, règles 30 à 32). Cette obligation est un corollaire nécessaire des règles prévoyant un accès rapide et sans entrave dans le cadre des activités humanitaires et assurant la liberté de mouvement du personnel humanitaire.

La sûreté et la sécurité du personnel humanitaire constituent une condition indispensable à l'acheminement des secours humanitaires aux populations civiles. Les personnels humanitaires doivent être protégés contre les pratiques visant à perturber leur travail, telles que le harcèlement et l'intimidation, et, plus largement, doivent pouvoir mener à bien leurs activités sans entrave injustifiée, notamment sans être arrêtés, y compris en vertu de la législation antiterroriste, dans le cadre de leurs fonctions.

L'interdiction de poursuivre le personnel humanitaire pour des activités prévues par le DIH peut également découler de l'obligation de « respecter et protéger » ce personnel. Cette dernière entraîne des obligations de nature négative et positive.

ÉVITER LES EFFETS DÉLÉTÈRES DES LÉGISLATIONS ANTITERRORISTES NATIONALES SUR L'ACTION HUMANITAIRE

Le CICR estime que des exemptions humanitaires pérennes et bien encadrées constituent le moyen le plus efficace, pour les États, de concilier les obligations qui leur incombent en vertu des cadres juridiques antiterroristes et du DIH. De telles exemptions permettraient d'éviter les effets délétères de la législation antiterroriste sur l'action humanitaire et de prévenir les abus sans compromettre l'efficacité des mesures.

« Les mesures adoptées par les États en vue d'une criminalisation et d'une répression des actes de terrorisme ou des infractions liées au terrorisme doivent être conçues de telle façon qu'elles ne fassent pas obstacle à l'action humanitaire et qu'elles respectent le DIH. »

En particulier, les législations établissant les crimes de « soutien matériel », de « services » et d'« assistance » à des personnes ou entités impliquées dans le terrorisme ou d'« association » avec de telles personnes ou entités devraient exclure de leur champ d'application les activités qui sont de caractère exclusivement humanitaire et impartial et qui sont menées par des organismes humanitaires impartiaux dans le respect du DIH.

Il convient également de souligner que les activités humanitaires menées auprès des groupes armés non étatiques parties à un conflit armé non international est une tâche prévue et attendue des organismes humanitaires impartiaux (et plus particulièrement du CICR) en vertu de l'article 3 commun aux Conventions de Genève de 1949.

Les exemptions humanitaires pérennes et bien encadrées atténuent le risque de criminalisation des activités humanitaires tout en préservant l'efficacité des mesures antiterroristes.

Aussi le CICR propose-t-il qu'une exemption humanitaire, inspirée de la formulation ci-dessous, soit incluse dans les législations nationales criminalisant le terrorisme ou les infractions connexes :

Les activités à caractère exclusivement humanitaire menées par des organismes humanitaires impartiaux conformément au DIH ne sont pas considérées comme une infraction/un crime aux fins de la présente loi.

Dans cette formulation, seules les activités qui sont, aux termes du DIH, i) de nature exclusivement humanitaire et ii) menées par des organismes humanitaires impartiaux sont exclues du champ d'application de la législation antiterroriste.

Activités protégées par l'exemption

La notion « **d'activités humanitaires** » doit être interprétée au sens large et conformément au DIH applicable. Elle englobe, mais sans s'y limiter, des catégories plus étroites telles que « l'assistance humanitaire », « les secours humanitaires » et « l'aide humanitaire ». Elle inclut également toutes les activités dont le but est « de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances humaines » et qui tendent à « protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine ». La notion comprend donc également les activités de protection visant à garantir que les autorités et d'autres acteurs s'acquittent de leurs obligations consistant à respecter les droits des personnes.

Le mot « exclusivement » indique que l'objectif poursuivi par le bénéficiaire de l'exemption doit être de nature strictement humanitaire. Si la présence et les opérations de l'organisme en question sont motivées par d'autres objectifs, quelle qu'en soit la nature (politique, financière, militaire, a *fortiori* criminelle ou autre), ses activités ne seront pas couvertes par l'exemption humanitaire proposée.

Acteurs protégés par l'exemption

L'exemption humanitaire proposée ne peut être appliquée que si les activités susmentionnées sont menées par un « organisme humanitaire impartial ». Un organisme humanitaire impartial répond à des critères spécifiques :

Premièrement, le but poursuivi par l'organisme éligible à l'exemption doit être « **humanitaire** ». En d'autres termes, l'organisme ne peut poursuivre des objectifs autres qu'humanitaires et il doit agir aux fins de la survie, du bien-être et de la dignité de toutes les personnes affectées par un conflit armé.

Deuxièmement, le DIH exige qu'un organisme humanitaire souhaitant intervenir dans un conflit armé soit « **impartial** ». L'impartialité est l'approche à adopter à l'égard des personnes touchées par le conflit armé dans le cadre de la planification et de la mise en œuvre des activités humanitaires proposées. En ce sens, l'impartialité est

l'obligation de ne faire aucune « distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique » ou tout autre critère similaire.

Troisièmement, le bénéficiaire de l'exemption humanitaire doit être un « **organisme** » humanitaire impartial, comme l'exige le DIH. Aussi une association informelle, même si ses activités visent à atténuer la souffrance humaine, ne serait-elle pas éligible sur la base de cette disposition, de même qu'un particulier souhaitant mener des activités de bienfaisance. Une structure minimale est requise pour que l'« entité » soit considérée comme un organisme humanitaire.

Enfin, les organismes humanitaires impartiaux doivent mener leurs activités exclusivement humanitaires dans les conflits armés en conformité avec le DIH, ce qui les oblige à agir avec le consentement des parties au conflit armé concernées.

Champ d'application temporel de la protection accordée par l'exemption

Pour permettre aux organismes humanitaires impartiaux de mener leurs activités le plus efficacement possible sans être entravées par la législation antiterroriste, l'exemption humanitaire devrait être conçue pour s'appliquer pendant une longue période.

Les organismes humanitaires impartiaux doivent pouvoir conduire leurs activités dans un environnement juridique stable et prévisible. Pour remplir leur fonction, les exemptions humanitaires doivent donc être **pérennes**, c'est-à-dire non limitées dans le temps. Il s'agit d'une condition préalable à l'éradication des risques légaux découlant des cadres juridiques applicables en matière de lutte contre le terrorisme et de sanctions. Le caractère pérenne des exemptions humanitaires garantit la sécurité des organismes humanitaires impartiaux et de leur personnel sur le plan juridique.

RÔLE DU CICR

Le CICR entretient un dialogue avec les États et les organisations internationales, aux niveaux international, régional et national, pour sensibiliser aux effets des mesures de lutte contre le terrorisme et pour promouvoir des mesures d'atténuation efficaces, en particulier sous la forme d'exemptions humanitaires qui excluent du champ d'application des législations antiterroristes et des régimes de sanctions les activités humanitaires menées par les organismes humanitaires impartiaux conformément au DIH et aux principes humanitaires.

MISSION

Organisation impartiale, neutre et indépendante, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a la mission exclusivement humanitaire de protéger la vie et la dignité des victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et de leur porter assistance. Il s'efforce également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement du droit humanitaire et des principes humanitaires universels. Créé en 1863, le CICR est à l'origine des Conventions de Genève et du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont il dirige et coordonne les activités internationales dans les conflits armés et les autres situations de violence.

CICR

Comité international de la Croix-Rouge
19, avenue de la Paix
1202 Genève, Suisse
Tél. : + 41 22 734 60 01
© CICR, juillet 2025

www.cicr.org
facebook.com/icrc
x.com/icrc
instagram.com/icrc

4543.68/002 07.2025 Cover photo: P. Yazdi/CICR