



HAL
open science

La résolution 2664 du Conseil de sécurité : une étape historique vers une meilleure protection des activités humanitaires

Julien Antouly

► To cite this version:

Julien Antouly. La résolution 2664 du Conseil de sécurité : une étape historique vers une meilleure protection des activités humanitaires. *La Revue des droits de l'Homme*, 2022, 10.4000/revdh.16070 . hal-03926312

HAL Id: hal-03926312

<https://hal.science/hal-03926312v1>

Submitted on 6 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La résolution 2664 du Conseil de sécurité : une étape historique vers une meilleure protection des activités humanitaires

Julien Antouly



Electronic version

URL: <https://journals.openedition.org/revdh/16070>

DOI: 10.4000/revdh.16070

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Julien Antouly, "La résolution 2664 du Conseil de sécurité : une étape historique vers une meilleure protection des activités humanitaires", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 22 December 2022, connection on 25 December 2022. URL: <http://journals.openedition.org/revdh/16070> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.16070>

This text was automatically generated on 25 December 2022.

All rights reserved

La résolution 2664 du Conseil de sécurité : une étape historique vers une meilleure protection des activités humanitaires

Julien Antouly

- 1 Après plusieurs semaines d'âpres négociations, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté le 9 décembre 2022 la résolution 2664¹, par un vote quasi unanime (une seule abstention, de l'Inde). Ce texte, parrainé par une cinquantaine d'États membres de l'ONU, a pour objet de créer une « exemption humanitaire » pour les régimes de sanctions de l'organisation. Il s'agit d'une révolution dans la reconnaissance des impacts humanitaires de ces dernières et il n'est d'ailleurs pas excessif d'affirmer que la possibilité de son adoption était encore une simple illusion il y a quelques mois. D'un point de vue politique, il est intéressant de noter que le texte a été rédigé et porté par l'Irlande, membre non permanent du Conseil qui aura mis son mandat au service des problématiques humanitaires, et par les États-Unis qui ont radicalement changé de posture sur le sujet depuis l'élection de Joe Biden. Enfin, il a emporté l'adhésion d'autres membres permanents, notamment la Chine et la Russie, historiquement opposées à l'usage massif de sanctions et pourfendeurs réguliers de leurs impacts sur les populations².
- 2 Les conséquences humanitaires des sanctions sont connues et dénoncées depuis de nombreuses années. En effet, leur usage de manière large et indifférencié en Irak et en Yougoslavie durant les années 1990 (« décennie des sanctions »³) a été fortement critiqué, poussant le Conseil à développer des régimes de sanctions individuelles dites « smart sanctions »⁴. Depuis quelques années, un corpus documentaire important s'est constitué pour collecter et démontrer les effets et conséquences de ces sanctions sur la capacité d'action des humanitaires et sur les populations vulnérables⁵. Pour ne citer que quelques exemples, des études démontrent que l'application excessive des sanctions par les banques retarde ou empêche les transactions financières dans

certaines régions, pouvant compromettre le bon déroulement d'activités humanitaires d'urgence⁶. De même, un nombre important de bailleurs de fonds imposent aux organisations financées une procédure de « criblage » visant à vérifier que toutes les parties prenantes d'un programme humanitaire (les salariés, les partenaires, les prestataires...), voire les bénéficiaires de l'aide, ne sont pas inscrits sur des listes de sanctions internationales⁷. Enfin, certaines activités ou modalités d'aide humanitaire peuvent être interdites (formations, transferts monétaires...)⁸.

- 3 Le Conseil de sécurité a lui-même progressivement reconnu les effets négatifs des sanctions notamment sur un plan humanitaire. Dès 2010, il adopta une première « exemption humanitaire »⁹ à son régime de sanctions visant la Somalie¹⁰. Il fit de même en 2021 pour le régime de sanctions visant les Taliban en Afghanistan¹¹, ou plus récemment pour le nouveau régime mis en œuvre en Haïti¹². En matière de lutte contre le terrorisme, le Conseil de sécurité n'avait jamais adopté une telle exemption. Il avait toutefois reconnu, dans une résolution plus générale adoptée en 2019¹³, que les États devaient « tenir compte » des effets des mesures antiterroristes qu'ils élaborent sur les activités humanitaires.
- 4 À travers la résolution 2664, le Conseil de sécurité crée donc une exemption humanitaire commune à l'ensemble des mesures de gels des avoirs adoptées dans le cadre des régimes de sanctions, avec quelques exceptions qui seront étudiées ci-après. Avant d'analyser en détail le contenu de la résolution, il convient d'en souligner deux caractéristiques. En premier lieu, celle-ci est pleinement contraignante pour l'ensemble des États membres de l'ONU puisqu'elle a été adoptée en vertu du chapitre VII et comporte plusieurs paragraphes avec un langage clairement impératif (« décide »). En second lieu, la nature de la résolution est particulière puisqu'elle comporte une dimension interprétative, le Conseil indiquant en préambule qu'elle « vise à apporter des éclaircissements » sur ses précédentes résolutions.
- 5 L'adoption de la résolution 2664 constitue une avancée majeure pour la reconnaissance des conséquences négatives des régimes de sanctions et pourrait permettre une meilleure protection des activités humanitaires (I). Son effectivité sera cependant dépendante de sa pleine application par les États membres, et de nombreuses incertitudes demeurent sur son étendue aux régimes de sanctions antiterroristes (II).

I/- Une exemption humanitaire marquant un tournant majeur dans la protection des activités humanitaires

- 6 La résolution 2664 crée une exemption humanitaire étendue, témoignant d'une approche large des activités humanitaires concernées (A) et des acteurs et organisations qui en bénéficieront (B).

A/- La consécration d'une approche large des activités humanitaires exemptées

- 7 À travers la résolution 2664, le Conseil de sécurité décide que certaines catégories d'activités ne constituent pas une violation des obligations de gels d'avoir qu'il a précédemment adoptées dans le cadre des régimes de sanctions, et sont dès lors pleinement autorisées¹⁴. Cette exemption est de portée générale puisqu'elle ne

concerne pas un régime de sanctions spécifique, mais l'ensemble des régimes à l'exception de celui visant les Taliban en Afghanistan, contenant déjà une exemption humanitaire similaire. Surtout, elle s'appliquera automatiquement à l'ensemble des futurs régimes de sanctions de l'ONU, puisque le Conseil décide qu'elle concerne « toutes les mesures de gel des avoirs qu'il imposera ou renouvellera » en l'absence de décision explicite contraire¹⁵.

- 8 La définition des activités retenue est plutôt large, eu égard à la pratique antérieure du Conseil. En effet, la résolution mentionne l'ensemble des biens et 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 ». Il s'agit là de la confirmation d'une formulation proche de celle retenue en 2021 pour l'exemption humanitaire en Afghanistan, dans la résolution 2615, qui concernait « l'aide humanitaire et les autres activités qui visent à répondre aux besoins essentiels des personnes »¹⁶.
- 9 Cette formulation est remarquable car le Conseil a, dans d'autres contextes, adopté des définitions plutôt restrictives lorsqu'il s'agissait de qualifier les activités humanitaires. Par exemple, en 2019, le Conseil a demandé aux États de « tenir compte » des effets des mesures de lutte contre le terrorisme sur « les activités exclusivement humanitaires, y compris médicales menées par des acteurs humanitaires impartiaux, de manière conforme au droit international humanitaire »¹⁷. De même, dans sa résolution consacrée à la protection des travailleurs humanitaires, le Conseil a restreint son approche au « personnel médical et [aux] agents humanitaires dont l'activité est exclusivement d'ordre médical »¹⁸. Dès lors, la résolution 2664 vient consacrer un élargissement de la définition des activités humanitaires exemptées, puisque celle-ci est étendue à la réponse aux « besoins essentiels » des populations. Enfin, il convient de noter que la référence au droit international humanitaire a disparu, ce qui confirme l'application de l'exemption à des contextes humanitaires non concernés par des conflits armés (catastrophes naturelles, catastrophes sanitaires...).

B/- Le choix d'une définition précise mais étendue des bénéficiaires de l'exemption

- 10 L'exemption adoptée par le Conseil de sécurité définit de manière large ses bénéficiaires, et il s'agit là encore d'une extension considérable par rapport à la pratique antérieure. La résolution s'applique à une longue liste d'acteurs potentiels, mentionnés dans une seule et même phrase qu'il convient dès lors de décortiquer.
- 11 D'abord, l'exemption humanitaire s'applique aux activités mises en œuvre « par l'Organisation des Nations Unies, y compris ses programmes, fonds et autres entités et organes, ainsi que ses institutions spécialisées et organisations apparentées »¹⁹. De même, les autres organisations internationales et les « organisations humanitaires dotées du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies et les membres de celles-ci » sont concernées²⁰. L'extension aux « membres » est donc très importante. Par exemple, le statut d'observateur de la Fédération internationale des Croix-Rouge et Croissant-Rouge inclut automatiquement l'ensemble des 192 sociétés nationales dans le champ d'application personnel de l'exemption.
- 12 Au-delà, l'exemption sera également appliquée aux « organisations non gouvernementales bénéficiant d'un financement bilatéral ou multilatéral qui participent aux plans d'aide humanitaire des Nations Unies, aux plans d'aide aux

réfugiés, à d'autres appels à contributions des Nations Unies ou aux structures humanitaires coordonnées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires »²¹. Il s'agit là d'une approche assez large incluant l'ensemble des ONG humanitaires internationales et nationales. En effet, la majorité des organisations intervenant dans ces contextes bénéficient de financements publics bilatéraux ou multilatéraux. Pour les autres, elles peuvent tout de même « participer » à un plan de réponse humanitaire de l'ONU, sans que cette notion soit définie clairement non plus.

- 13 Enfin, il convient de noter que l'exemption s'applique aussi à l'ensemble des « employés, bénéficiaires, organes subsidiaires ou partenaires de réalisation agissant en cette qualité, ou toute autre personne ou entité habilitée à cette fin par l'un de ses comités agissant dans le cadre de son mandat ». Le Conseil de sécurité a donc décidé de délimiter clairement les bénéficiaires de l'exemption, alors qu'il aurait pu se contenter d'une expression générique « organisations humanitaires ». En revanche, il a retenu une approche très large en fournissant une liste quasi exhaustive des acteurs humanitaires pouvant être concernés.

II/- Une exemption humanitaire à portée réduite pour les sanctions antiterroristes

- 14 La résolution 2664 est une étape majeure et importante pour la protection de l'espace humanitaire. Toutefois, le caractère temporaire de l'exemption adoptée pour le régime 1267 (A) et les incertitudes pesant sur sa mise en œuvre en droit interne (B) viennent réduire sa portée pour les sanctions antiterroristes.

A/- L'inclusion temporaire du régime de sanctions antiterroristes de l'ONU

- 15 La résolution 2664 s'applique à l'ensemble des régimes de sanctions, mais son application est temporairement limitée pour les sanctions antiterroristes. En effet, le paragraphe 2 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'EIIL (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 »²². Cette expression est le fruit d'un compromis puisque certains États, dont la France et l'Inde, voulaient initialement exclure ce régime de sanctions du champ d'application de l'exemption.
- 16 Cette disposition est très importante puisque la possible exclusion du « régime 1267 », au terme des deux ans, constitue une vraie menace pour l'exemption humanitaire adoptée. En effet, ce régime est celui qui contient le plus grand nombre d'entités et d'individus désignés. Par ailleurs, certaines de ces entités contrôlent des pans de territoires entiers (au Mali, au Nigéria, etc.), sur lesquels vivent des milliers de personnes ayant besoin d'une assistance humanitaire. Par conséquent, une exemption humanitaire non applicable à ces sanctions serait largement vidée de sa substance.
- 17 Le Conseil mentionne son intention de se prononcer sur la prorogation de cette exemption. Toutefois, il souligne que celle-ci devra prendre en compte les informations transmises par le comité des sanctions référent, ainsi que l'Équipe d'appui analytique et

de surveillance des sanctions créée en application de la résolution 1526. À travers ces dispositions, le Conseil fait donc part de craintes de détournement au profit d'organisations désignées terroristes, et charge ces organes spécifiques, notamment le « comité 1267 », de collecter des informations sur les violations commises ou les éventuels abus de l'exemption humanitaire.

B/- Les incertitudes pesant sur les régimes nationaux de sanctions antiterroristes

- 18 Comme cela a été précédemment souligné, la résolution 2664 a une portée contraignante et obligatoire pour l'ensemble des États membres de l'ONU. Toutefois, il convient de s'attarder sur les modalités de mise en œuvre par les États. En effet, dans de nombreux cas, l'application des régimes de sanctions et des mesures restrictives qui y sont associées (gel des avoirs, interdiction de voyage...) repose sur des instruments de droit interne ou régional.
- 19 Par exemple, l'approche européenne des sanctions se décompose en deux volets²³. D'une part, les sanctions des Nations Unies sont mises en œuvre à travers des règlements qui reprennent automatiquement les entités et personnes désignées. En matière de lutte contre Al-Qaida et l'État islamique, le règlement (CE) 881/2002 impose aux États membres l'ensemble des mesures nécessaires à l'application du régime de sanctions²⁴. D'autre part, l'UE adopte des régimes de sanctions autonomes, afin de désigner des personnes et des entités non visées par l'ONU, selon ses propres critères. En matière de lutte contre le terrorisme, l'UE a notamment adopté un régime autonome, basé sur le règlement 2580/2001²⁵.
- 20 Dès lors, il convient de s'interroger sur les modalités d'application de cette exemption humanitaire par les États membres de l'UE. En premier lieu, il est clair et évident que les mesures restrictives prises en application des régimes de sanctions de l'ONU, telles que celles contenues dans le règlement 881/2002, devront inclure et appliquer cette exemption. En revanche, les modalités sont pour l'instant inconnues et devront être analysées. Cela pourrait se matérialiser par un règlement s'appliquant à plusieurs régimes de sanctions, ou bien une modification de chacun des règlements de l'UE fondant les régimes de sanctions.
- 21 En second lieu, des interrogations majeures apparaissent sur les régimes de sanctions de lutte contre le terrorisme, en dehors des entités listées et désignées par le régime 1267. En effet, l'UE dispose d'un régime autonome, qui vise plusieurs individus et groupes armés non désignés par l'ONU (le Hamas, le Hezbollah, le PKK...). En revanche, la base légale de ce régime, le règlement 2580/2001 s'appuie explicitement sur la résolution 1373 adoptée par le Conseil de sécurité au lendemain du 11 septembre²⁶. En effet, à travers cette résolution, le Conseil impose une obligation de « geler sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent, ou tentent de commettre, des actes de terrorisme, les facilitent ou y participent ». Il s'agit donc d'une obligation particulière de gel des avoirs, imposée aux États sans qu'elle soit liée à une liste de personnes et entités désignées par l'ONU.
- 22 La résolution 2664 est ambiguë à propos de l'application de l'exemption humanitaire à cette obligation de gel des avoirs, et donc à ces régimes régionaux ou nationaux de sanctions qui découlent de la résolution 1373, tels que celui basé sur le règlement 2580/2001. En effet, le Conseil de sécurité décide d'appliquer l'exemption créée aux

obligations de gel des avoirs des « personnes, groupes, entreprises et entités désignés par lui ou ses comités des sanctions », excluant donc les régimes de sanctions s'appuyant sur une désignation à l'échelle nationale ou régionale. À l'inverse, le paragraphe 5 de ladite résolution indique que cette exemption humanitaire s'applique « à toutes les mesures de gel des avoirs qu'il imposera ou renouvellera en l'absence de décision explicite contraire »²⁷. Il convient donc de suivre attentivement la manière dont l'UE va appliquer cette exemption humanitaire dans son ordre juridique. En particulier, est-ce que l'exemption humanitaire sera intégrée dans le régime de sanctions antiterroristes reposant sur le règlement 2580/2001 ? Nonobstant l'interprétation juridique qui sera retenue, nous pouvons affirmer que la non-application de l'exemption humanitaire à ce régime de sanctions irait à l'encontre de l'esprit de la résolution, et créerait un déséquilibre entre les différents régimes de sanctions.

- 23 Enfin, en troisième et dernier lieu, l'exemption créée par la résolution 2664 ne s'appliquera pas aux régimes de sanctions ne reposant sur aucune obligation issue des Nations Unies. Par exemple, l'Union européenne a adopté plus d'une dizaine de régimes concernant des situations géographiques (Ukraine, Syrie, Venezuela...) ou des approches thématiques (violation des droits de l'homme). De même, les sanctions adoptées par les États-Unis dépassent largement celles de l'ONU. Cette exclusion est regrettable et constitue un obstacle à la pleine effectivité de l'exemption humanitaire ainsi adoptée par le Conseil de sécurité.
- 24 Cette résolution est sans aucun doute une vraie victoire et un grand pas en avant pour la protection de l'espace humanitaire, et la réduction des effets néfastes des sanctions. Elle constitue un tournant, voire un changement de paradigme du Conseil de sécurité qui rééquilibre ainsi les impératifs sécuritaires et humanitaires. Elle démontre également toute l'importance du plaidoyer porté par les organisations humanitaires, et du dialogue qu'elles entretiennent avec les instances multilatérales et les États. En revanche, des doutes subsistent sur l'étendue de l'exemption et sa mise en œuvre. En particulier, sa pleine application aux régimes de sanctions antiterroristes reste incertaine du fait du caractère temporaire de l'exemption pour le régime 1267, et de la possible exclusion de l'obligation de gel des avoirs contenue dans la résolution 1373. Enfin, la reconnaissance de cette exemption en lien avec les sanctions nous conduit à interroger également les effets et conséquences négatifs d'autres catégories de mesures de lutte contre le terrorisme. En effet, la répression pénale du financement du terrorisme, découlant également d'obligations supranationales adoptées par l'ONU ou par des organisations régionales, continue de faire peser un risque de poursuites et d'incrimination sur les acteurs humanitaires.

*

- 25 Conseil de sécurité, Résolution 2664 en date du 9 décembre 2022 (S/RES/2664).

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Conseil de sécurité, Résolution 2664 en date du 9 décembre 2022 (S/RES/2664).
2. Pour plus de contexte sur les négociations, voir <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/12/sanctions-vote-on-resolution-establishing-a-standing-humanitarian-carve-out-to-un-sanctions-regimes.php>
3. D. CORTRIGHT et G. LOPEZ, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner Publishers, 2000, 274 p.
4. R. BRUBAKER et S. HUVE, *UN Sanctions and Humanitarian Action*, United Nations University, 2021, p. 2.
5. J. ANTOULY, « Quels sont les effets de la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire ? », *Alternatives Humanitaires*, Numéro 18, novembre 2021, pp. 118-131. Voir également les travaux de la *Harvard Law School* sous la direction de Nar Modirzadeh (disponibles sur <https://pilac.law.harvard.edu/>), ainsi qu'une édition spéciale de la Revue internationale de la Croix-Rouge publiée en 2021 : « Counterterrorism, sanctions and war », *International Review of the Red Cross*, Vol. 103, 2021
6. Human Security Collective et European Center for Not-for-Profit Law, *At the Intersection of Security and Regulation: Understanding the Drivers of 'De-Risking' and the Impact on Civil Society Organizations*, 2018, pp. 7-8; S. EL TARABOULSI-MCCARTHY et C. CIMATTI, *Counter-terrorism, de-risking and the humanitarian response in Yemen: a call for action*, HPG Working Paper, 2018, 22
7. E-C. GILLARD, S. GOSWAMI et F. VAN DEVENTER, "Screening of final beneficiaries – a red line in humanitarian operations. An emerging concern in development work", *International Review of the Red Cross*, Vol. 103, n° 916-917, p. 522.
8. *The New Humanitarian, Syria Cash Aid Freeze, Somali Biometrics, and Poverty Porn: The Cheat Sheet*, 26 avril 2019.
9. Le terme n'est pas utilisé en droit, mais il peut être défini comme la non-application de certaines mesures (notamment les gels d'avoirs) aux acteurs humanitaires)
10. Conseil de sécurité, Résolution 1916 en date du 19 mars 2010 (S/RES/1916), §5.
11. Conseil de sécurité, Résolution 2615 en date du 22 décembre 2021 (S/RES/2615), §1.
12. Conseil de sécurité, Résolution 2653 en date du 21 octobre 2022 (S/RES/2653), §10.
13. Conseil de sécurité, Résolution 2462 en date du 28 mars 2019 (S/RES/2462), §24
14. Conseil de sécurité, Résolution 2664 en date du 9 décembre 2022 (S/RES/2664), §1.
15. *Ibid.*, §4.
16. Conseil de sécurité, Résolution 2615 en date du 22 décembre 2021 (S/RES/2615), §1.
17. Conseil de sécurité, Résolution 2462 en date du 28 mars 2019 (S/RES/2462), §24
18. Conseil de sécurité, résolution 2286 en date du 3 mai 2016 (S/RES/2286), §1.
19. Conseil de sécurité, Résolution 2664 en date du 9 décembre 2022 (S/RES/2664), §1.
20. Pour une liste complète des organisations concernées, voir <https://www.un.org/en/about-us/intergovernmental-and-other-organizations>
21. Conseil de sécurité, Résolution 2664 en date du 9 décembre 2022 (S/RES/2664), §1.
22. Conseil de sécurité, Résolution 2664 en date du 9 décembre 2022 (S/RES/2664), §2.
23. N. ESKENAZI, *La lutte contre le financement du terrorisme et les dynamiques nouvelles du droit international*, Volume 1, Paris, L'Harmattan, 2021, pp 378-409.
24. Règlement (CE) n° 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 instituant certaines mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités liées à Oussama ben Laden, au réseau Al-Qaida et aux Taliban, et abrogeant le règlement (CE) n° 467/2001 du Conseil interdisant l'exportation de certaines marchandises et de certains services vers l'Afghanistan,

renforçant l'interdiction des vols et étendant le gel des fonds et autres ressources financières décidées à l'encontre des Taliban d'Afghanistan.

25. Règlement (CE) n° 2580/2001 du Conseil du 27 décembre 2001 concernant l'adoption de mesures restrictives spécifiques à l'encontre de certaines personnes et entités dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

26. Conseil de sécurité, Résolution 1373 en date du 28 septembre 2001 (S/RES/1373).

27. Conseil de sécurité, Résolution 2664 en date du 9 décembre 2022 (S/RES/2664), §5.

ABSTRACTS

Le Conseil de sécurité a récemment adopté une « exemption humanitaire » générale pour l'ensemble des régimes de sanctions de l'ONU. Celle-ci était réclamée depuis de nombreuses années par les organisations humanitaires, du fait des effets délétères des sanctions sur leur capacité d'action. Cette exemption, unique en son genre, marque donc un tournant majeur dans la conciliation d'impératifs sécuritaires et humanitaires par le Conseil de sécurité. En revanche, des incertitudes et limites subsistent sur sa pleine application par les États, notamment en matière de sanctions antiterroristes.

AUTHOR

JULIEN ANTOULY

Doctorant au CEDIN (Université Paris-Nanterre)