



Contribution

D'Action contre la Faim, CARE France, Coordination Sud¹, la Croix-Rouge française, Electriciens sans Frontières, HAMAP-Humanitaire, Handicap International, La Chaîne de l'Espoir, Médecins du Monde, Première Urgence Internationale, Secours Islamique France, Solidarités International

À l'évaluation de la Directive relative à la lutte contre le terrorisme [Directive (UE) 2017/541]

Introduction : cadre juridique de la lutte contre le terrorisme et entraves à l'action humanitaire

La Directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme participe au renforcement du cadre juridique de la lutte contre le terrorisme et le financement du terrorisme au sein de l'Union européenne.

Bien qu'essentiels au maintien de la paix et de la sécurité, les instruments législatifs relatifs à la lutte contre le terrorisme développés ces dernières années ne sont pas sans impact sur les activités des organisations de solidarité internationale reconnues en droit français, dont les organisations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dont l'objet est de porter assistance aux personnes vulnérables. Ils impactent entre autres l'effectivité et l'impartialité de l'action humanitaire, en particulier, sur l'accès humanitaire : en criminalisant toutes formes d'« appui » ou de « services » apportés à des groupes désignés comme terroristes, ils viennent entraver des activités humanitaires pourtant légales en vertu du droit international et des principes humanitaires.

Premièrement, les régimes de sanctions et mesures limitent la capacité des organisations de solidarité internationale, dont les organisations humanitaires impartiales à apporter de l'aide dans certaines zones sous contrôle d'un groupe dit « terroriste » et interdisent le contact avec ces groupes, restreignant *de facto* l'accès et les capacités d'intervention de ces organisations.

¹ Coordination SUD est la coordination nationale des ONG françaises de solidarité internationale.

Deuxièmement, ces régimes et mesures entraînent un biais sécuritaire pour le personnel de terrain en réduisant l'acceptabilité et l'accès des populations à l'aide, qui peut être perçue comme partielle ou non-neutre.

Troisièmement, la mise en conformité exigée par ces régimes et mesures nécessite des ressources et engendre des coûts supplémentaires, détournés vers des dispositifs d'ordre administratif ou du support juridique, qui retardent et complexifient l'action de solidarité internationale dont celle humanitaire. Ainsi, le secteur bancaire, pour se prémunir de toute poursuite, notamment en raison du principe de l'extra-territorialité des législations nationales anti-terroristes, pratique une « sur-conformité », limitant voire refusant à certaines organisations de solidarité internationale, dont des organisations humanitaires impartiales, le transfert des fonds dans des pays sous sanctions.

Enfin, ces régimes et mesures impactent indirectement la capacité des populations à se déplacer, commercer ou cultiver, et *de facto* leurs niveau de vie et capacité de résilience, au mépris de leurs libertés individuelles.

1. Clause d'exemption humanitaire : une avancée majeure dans la protection de l'espace humanitaire

La Directive (UE) 2017/541 s'impose comme un texte de référence en introduisant au considérant 37 une clause dite de sauvegarde pour l'application du droit humanitaire en cas de conflit et au considérant 38 une clause d'exemption humanitaire visant à exclure les activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le DIH, du champ d'application de la directive.

Cette clause représente une avancée majeure qui reconnaît la spécificité des organisations humanitaires, et répond aux recommandations de la Commission européenne et du Groupe d'Action Financière (GAFI)² qui recommandent une prise en compte des organismes à but non lucratif dans le cadre de l'édiction de mesures de lutte contre le financement du terrorisme, avec une approche basée sur les risques, et des mesures ciblées et proportionnées.

Elle a été reprise en 2019 par la résolution 2462 (2019) du Conseil de sécurité des Nations Unies, résolution contraignante qui enjoint les Etats à respecter le droit international humanitaire dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et à tenir compte des effets que ces mesures pourraient avoir sur les activités humanitaires impartiales.

L'introduction de cette clause dans le préambule de la Directive (UE) 2017/541 reflète une volonté de plus en plus affirmée de la part de l'Union européenne de promouvoir le respect du droit international humanitaire afin de sanctuariser l'espace humanitaire et l'action humanitaire fondée sur des principes. Ces dernières années, le Conseil européen a ainsi réaffirmé à plusieurs reprises (dans ses conclusions sur l'aide humanitaire et le droit international humanitaire en novembre 2019 et celles sur l'action extérieure de l'UE en matière de lutte contre le terrorisme en juin 2020), la nécessité de tenir compte des effets des mesures visant à lutter contre le terrorisme sur les activités exclusivement humanitaires, et l'importance pour les Etats de prendre des mesures restrictives conformément à l'ensemble des

² Recommandation n°8 du GAFI adoptée par la Plénière du GAFI en février 2012 et mise à jour en octobre 2018: *“Les pays devraient examiner la pertinence de leurs lois et règlements relatifs aux organismes à but non lucratif qu'ils ont identifiés comme vulnérables à une exploitation à des fins de financement du terrorisme. Les pays devraient appliquer des mesures ciblées et proportionnées à ces OBNL, selon une approche basée sur les risques (...)”*. Note interprétative de la recommandation n°8 rappelant que toutes les OBNL ne présentent pas le même risque, certaines ne présentant pas de risque du tout, et qu'une approche proportionnée doit nécessairement être effectuée: *“les pays doivent être capables de démontrer que les mesures appliquées aux OBNL présentant des risques d'être exploités à des fins de financement du terrorisme sont effectivement basées sur ces risques”*.

obligations qui s'imposent au titre du droit international, en particulier du droit international des droits humains, du droit international des réfugiés et du droit international humanitaire. Dans sa *"Communication to the European Parliament and the Council on the EU's humanitarian action: new challenges, same principles"* du 10 mars 2021, la Commission européenne a également rappelé l'importance du soutien aux partenaires et la nécessité de renforcer son action pour garantir une inclusion systématique d'exemptions humanitaires dans les régimes de sanctions européennes³.

Pourtant, la portée de cette clause d'exemption reste relative du fait de l'absence de sa transposition en droit interne par les Etats membres et d'un manque d'affirmation de la part de l'UE sur sa volonté de préserver l'action des organisations de solidarité internationale, dont les organisations humanitaires impartiales, face aux mesures de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent.

2. Portée relative de cette clause d'exemption humanitaire : nécessité de la transposer en droit interne et de réaffirmer la volonté de l'UE de préserver l'action humanitaire d'urgence, de développement, face aux mesures de lutte contre le terrorisme

Cette clause d'exemption humanitaire est insérée en tant que considérant au préambule de la Directive (UE) 2017/541 et non en tant qu'article. Cette position dans le texte est regrettable puisqu'elle ne lui confère qu'une portée relative, dans la mesure où le droit de l'UE n'oblige pas à transposer ces dispositions dans le droit interne des Etats membres. Elle est toutefois dotée d'une valeur interprétative incontestable, mais là encore, certains Etats préfèrent ne pas en tenir compte.

La France, bien qu'engagée dans la préservation de l'espace humanitaire, comme en témoigne l'Appel à Action humanitaire lancé en septembre 2019 avec l'Allemagne, et la tenue d'une Conférence Nationale Humanitaire en décembre 2020, n'a pourtant jamais intégré dans sa législation relative à la lutte contre le terrorisme, une clause d'exemption humanitaire.

En novembre 2020, l'ordonnance 2020-1342 portant transposition de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme est venue introduire une nouvelle obligation pour les personnes morales constituées ou établies selon le droit français ou réalisant une opération sur le droit national : celle de vérifier qu'elles ne mettent pas à disposition directement ou indirectement, ni n'utilisent des fonds et ressources économiques au profit de personnes dont les fonds ou ressources économiques font l'objet d'une mesure de gel.

En l'absence d'exemption prévue par le texte de l'ordonnance du 4 novembre 2020, ou par le code pénal en transposition de la directive (UE) 2017/541, les organisations de solidarité internationale, dont les organisations humanitaires impartiales, risquent de se retrouver elles-aussi contraintes de respecter cette nouvelle obligation et de procéder ainsi au criblage des bénéficiaires, en contradiction avec nos conditions et principes d'intervention, niant ainsi les répercussions graves que cela peut avoir sur la poursuite même de nos activités.

La mise en œuvre du criblage est impossible et irréaliste au vu des contextes dans lesquels nous intervenons. Elle contrevient aux principes d'humanité, d'indépendance, de neutralité et d'impartialité

³ *"The EU should continue and further step up its support to its humanitarian partners with regard to their rights and responsibilities in the different EU sanctions regimes. At the same time, the EU should pursue the consistent inclusion of humanitarian exceptions in EU sanctions regimes."* And *"Continue ensuring that IHL is fully reflected in EU sanctions policy including through the consistent inclusion of humanitarian exceptions in EU sanctions regimes. Work towards an effective framework for the use of such exceptions by humanitarian organisations receiving EU funding. Provide further practical support to humanitarian organisations with regard to their rights and responsibilities in the different EU sanctions regimes"* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the EU's Humanitarian Action: new challenges, same principles, March 10th 2021

qui guident notre action et viole les droits humains fondamentaux des personnes que sont le droit à la vie ou encore le droit à la dignité. Elle est incompatible avec les besoins des réponses humanitaires : en conditionnant l'aide à ce criblage, elle ralentit gravement notre travail, avec des conséquences parfois mortelles pour de nombreuses personnes. Alors que nous n'avons ni les ressources ni l'expertise nécessaires pour vérifier l'authenticité de documents d'identité, la collecte de données personnelles à des fins de lutte contre le terrorisme introduit un climat de défiance auprès des communautés dans lesquelles nous intervenons en contradiction avec notre mandat d'action neutre et impartiale, qui nuit non seulement à l'accès humanitaire et à la qualité des programmes, mais qui crée également des risques pour la sécurité des personnels humanitaires.

Les principes humanitaires étant appliqués par nos organisations y compris dans les contextes de développement, l'ordonnance soulève les mêmes craintes auprès des organisations de solidarité internationale, ou de celles intervenant à la fois dans des contextes d'urgence, de post-urgence et de développement.

Enfin, l'ordonnance 2020-1342 du 4 novembre 2020 pourrait également impacter la délivrance d'assistance aux personnes vulnérables en France, ce qui est particulièrement préoccupant pour notre organisation.

Le Président E. Macron a assuré dans son discours de clôture de la Conférence Nationale Humanitaire que la France appliquerait « *totale*ment le principe de non-discrimination dans l'attribution de l'aide suivant les besoins des populations », laissant entendre qu'une exemption humanitaire pourrait être retenue pour exclure du champ d'application de l'ordonnance du 4 novembre 2020 les organisations humanitaires et de solidarité internationale. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'insérer une exemption humanitaire au code pénal, seul moyen permettant de protéger efficacement l'action des organisations de solidarité internationale, dont les organisations humanitaires impartiales, face aux mesures de lutte contre le terrorisme, seule une lettre aux Parquets est proposée. Or, la protection accordée par une telle mesure est bien en deçà de ce que prévoit la directive (UE) 2017/541 et la volonté de l'UE.

Seule la transposition en droit interne de cette exemption permettra de garantir une protection effective de l'espace dans lequel agissent les organisations de solidarité internationale, dont les organisations humanitaires impartiales.

Recommandations

- En conséquence, il nous apparaît essentiel que la Commission européenne, dans son rapport d'évaluation, insiste sur l'importance de transposer les considérants 37 et 38 en droit interne, en tant que témoin de la volonté européenne visant à préserver l'action organisations de solidarité internationale, dont les organisations humanitaires impartiales . Une circulaire aux parquets ne saurait remplacer l'insertion d'une exemption dans le code pénal.
- Le rapport d'évaluation de la Commission européenne devrait également évaluer la mise en œuvre de la directive 2017/541, de manière à réaliser un état des lieux des transpositions effectuées dans les droits nationaux des Etats membres, mais aussi à identifier les exercices de transposition et les meilleures pratiques intégrant des exemptions humanitaires. En effet, les différences d'harmonisation entre les Etats européens impactent l'efficacité de la directive, et peuvent entrer en contradiction avec l'efficacité des programmes d'aide humanitaire et d'aide au développement de l'Union européenne.

- Il nous semblerait important que, sur cette base, la Commission européenne puisse accompagner les Etats membres, et non pas seulement les organisations non gouvernementales partenaires comme indiqué dans sa communication sur l'aide humanitaire de mars 2021, afin de faciliter la transposition et la mise en œuvre des clauses d'exemptions par les Etats membres dans leur législation nationale.
- Il nous semblerait également opportun que l'Union Européenne manifeste son soutien à l'action humanitaire neutre et impartiale en réaffirmant cette volonté auprès des Etats membres en reconnaissant l'application de cette exemption à toutes les directives relatives à la lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent. L'exemption humanitaire figurant dans la directive 2017/541 est en effet, la seule clause de ce type figurant dans les directives (UE) relatives à la lutte contre le terrorisme.
- Il nous semblerait essentiel qu'à l'avenir la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, veillent à ce que la clause d'exemption humanitaire figure dans le dispositif des prochaines directives relatives à la lutte contre le terrorisme et non pas uniquement dans le préambule, ainsi que dans les mesures restrictives édictées par l'UE.
- Enfin, il nous apparaît essentiel que de nouvelles orientations législatives soient créées pour que les activités menées par des organisations de solidarité internationale soient exclues du champ d'application de la directive 2017/541, que ces activités soient qualifiées d'humanitaire d'urgence ou de développement.