



# Assemblée générale

Distr. générale  
7 août 2018  
Français  
Original : anglais

---

## Soixante-treizième session

Point 74 b) de l'ordre du jour provisoire\*\*

**Promotion et protection des droits de l'homme :**  
**questions relatives aux droits de l'homme, y compris**  
**les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif**  
**des droits de l'homme et des libertés fondamentales**

## Exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires

### Note du Secrétaire général\*\*\*

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport établi par la Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Agnès Callamard, présenté en application de la résolution [71/198](#) de l'Assemblée.

---

\* Nouveau tirage pour raisons techniques (24 septembre 2018).

\*\* [A/73/150](#).

\*\*\* Le présent rapport a été soumis après la date limite afin de pouvoir rendre compte des faits les plus récents.



## **Rapport de la Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires**

### **Sauver des vies n'est pas un crime**

#### *Résumé*

On trouvera dans le présent rapport un aperçu des principales activités que nous avons menées du 1<sup>er</sup> février 2017 au 31 juillet 2018, dont 183 communications à des États et à des acteurs non étatiques, 78 déclarations à la presse et notre deuxième rapport au Conseil des droits de l'homme, sur les obligations des acteurs armés non étatiques en matière de droits de l'homme en ce qui concerne le droit à la vie.

Intitulé « Sauver des vies n'est pas un crime », le présent rapport porte sur l'incrimination des agents et des services humanitaires, devenus la cible des activités de lutte contre le terrorisme et de prévention de la migration et de la suppression et de la stigmatisation des droits en matière de santé sexuelle et procréative. Nous y affirmons qu'en faisant obstacle à la fourniture de services vitaux et en criminalisant les actes de solidarité, les États portent atteinte aux piliers normatifs du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Il en découle des privations arbitraires de la vie fort commodément justifiées au nom de la lutte contre le terrorisme, de la lutte contre le trafic et de la protection des mœurs sociales.

Des progrès encore ponctuels ont été faits au sein du système des Nations Unies et certains États Membres ont adopté des bonnes pratiques qui mériteraient d'être étendues et imitées. Nous recommandons en particulier au Conseil de sécurité d'adopter une résolution exemptant l'aide humanitaire de toute mesure de lutte contre le terrorisme. Nous recommandons en outre d'exempter les actes humanitaires et les gestes de solidarité des lois nationales réprimant le trafic et réduisant le déficit du financement international de l'ensemble des services de santé sexuelle et procréative. Nous demandons aux États de mettre fin à toutes les formes d'incrimination, de harcèlement et de stigmatisation visant les personnes et les organisations qui fournissent des services vitaux.

## I. Introduction

1. Dans le présent rapport que nous soumettons en qualité de Rapporteuse spéciale du Conseil des droits de l'homme sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, en application des résolutions 71/198 de l'Assemblée générale et 35/15 du Conseil des droits de l'homme, nous présentons un résumé des activités que nous avons menées au cours de l'année écoulée, ainsi que notre rapport thématique sur la criminalisation des services de sauvetage et de protection des personnes dans le besoin et les attaques qu'ils subissent.

## II. Résumé de nos activités

### A. Visites de pays

2. À l'invitation des gouvernements, nous avons effectué des visites officielles en Iraq du 14 au 23 novembre 2017 (A/HRC/38/44/Add.1) et en El Salvador du 25 janvier au 5 février 2018 (le rapport sera publié sous la cote A/HRC/38/44/Add.2).

3. Nous avons adressé des demandes de visites officielles aux Gouvernements de l'Afghanistan, du Bangladesh, du Brésil, des États-Unis d'Amérique, de la Libye, de la République arabe syrienne, de la République démocratique du Congo et du Venezuela (République bolivarienne du), ainsi que des rappels au Kenya, au Nigéria, au Pakistan et au Yémen.

4. Nous remercions les Gouvernements du Mozambique et du Nigéria d'avoir répondu positivement à nos demandes de visite et encourageons ceux des autres États susmentionnés à nous adresser une invitation dans un avenir proche.

### B. Communications et communiqués de presse

5. Du 1<sup>er</sup> février 2017 au 31 juillet 2018, nous avons, seule ou conjointement avec d'autres titulaires de mandats au titre des procédures spéciales, adressé 183 communications à des États et à des acteurs non étatiques, et fait 78 déclarations à la presse. On trouvera des informations détaillées dans le rapport sur nos activités que nous avons présenté au Conseil des droits de l'homme (A/HRC/38/44/Add.3) et dans la base de données publique sur les communications adressées au titre des procédures spéciales<sup>1</sup>.

### C. Réunions et autres activités

6. Nous avons présenté au Conseil des droits de l'homme notre deuxième rapport sur les obligations relatives des acteurs armés non étatiques en matière de droits de l'homme en ce qui concerne le droit à la vie (qui paraîtra sous la cote A/HRC/38/44).

7. De juillet 2017 à juillet 2018, nous avons participé à 22 réunions, conférences et manifestations internationales, dont certaines que nous avons présidées ou organisées, notamment (pour une liste complète, voir A/HRC/38/44/Add.3) :

- Atelier d'experts sur la sorcellerie et les droits de l'homme organisé par l'Expert indépendant sur l'exercice des droits de l'homme par les personnes atteintes d'albinisme (septembre 2017, Genève) ;

<sup>1</sup> <https://spcommreports.ohchr.org/>.

- Réunion préparatoire à l'établissement du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (décembre 2017, Puerto Vallarta, Mexique) ;
- Réunion d'information sur l'Iraq organisée à l'intention des membres du Conseil de sécurité par le Gouvernement néerlandais (février 2018, New York) ;
- Réunion d'experts sur le projet de convention sur les crimes contre l'humanité (mars 2018, New York) ;
- Réunion du groupe d'experts sur la responsabilité en cas de meurtres de femmes et de lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes pendant un conflit, tenue en marge de la session de la Commission de la condition de la femme (mars 2018, New York) ;
- Célébration du vingt-cinquième anniversaire de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Ministère fédéral autrichien des affaires étrangères (mai 2018, Vienne) ;
- Lancement du rapport d'enquête du groupe parlementaire multipartite sur les drones du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, « The UK's use of armed drones : working with partners » (juillet 2018, Londres).

### III. Sauver des vies n'est pas un crime

8. En 2017, des survivants de l'Holocauste ont signé la déclaration suivante<sup>2</sup> :

Nous soussigné, enfants juifs cachés pendant la Seconde Guerre mondiale pour échapper à la déportation, déclarons solennellement : si nous sommes en vie, c'est parce que des délinquants solidaires ont désobéi, nous ont cachés, nous ont nourris, en dépit des lois de Vichy et de l'occupant. Ils ont ouvert leur porte, falsifié notre identité, ils se sont tus ignorant les injonctions de la police et de l'administration, ils ont emprunté des chemins de traverse face à la persécution.

Leur solidarité est aujourd'hui reconnue publiquement. Nous leur sommes reconnaissants, comme nous le sommes au courage de nos parents qui ont fait le dur choix de se séparer de nous et de transformer leurs enfants en « mineurs isolés ».

Mais ce devoir de solidarité s'applique aussi aujourd'hui et nous réclamons la fin de ces procédés d'intimidation. Nous proclamons la légitimité du droit de regard des citoyens et des citoyennes sur les pratiques de l'administration, de la justice ou de la police. Nous sommes solidaires avec celles et ceux qui se montrent solidaires des personnes en situation de précarité sans se soucier de savoir si elles sont ou non en situation régulière quant au séjour. Nous passons le flambeau de la solidarité aux lanceurs d'alerte, aux citoyens critiques des politiques xénophobes, aux solidaires du quotidien.

9. L'action humanitaire sous la forme de gestes sauveteurs de particuliers existe depuis des siècles et dans le monde entier<sup>3</sup>. La diversité des religions, des croyances

<sup>2</sup> Voir l'Union juive française pour la paix, « Manifeste des enfants cachés », 6 avril 2017.

<sup>3</sup> Dans le présent rapport, les actes et services humanitaires sont définis comme des actes destinés à protéger la vie, notamment la vie dans la dignité. Cette définition comprend les actes des organisations et des particuliers, et vise l'assistance comme la protection. Elle se fonde sur celle de la Cour internationale de Justice, selon laquelle ces actes « visent à prévenir et à atténuer les souffrances humaines où qu'elles se produisent » et « à protéger la vie, à protéger la santé et à garantir le respect de l'être humain ». Elle découle également de la jurisprudence concernant le droit à la dignité. Voir *Affaire concernant les activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. États-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1986, par. 242.

et des cadres moraux a donné lieu à ce qui constitue aujourd'hui le régime humanitaire moderne. Les notions de charité, de solidarité et de protection de « l'étranger » occupent une place importante dans la construction des sociétés au fil de l'histoire du monde. Par exemple, les mouvements de lutte contre l'esclavage ont renforcé l'idée qu'il était légitime d'agir au mépris de la loi face aux souffrances des esclaves et au nom de principes moraux universels. Comme John Brown l'a dit lors d'une convention anti-esclavagiste en 1859, des paroles ne libéreront jamais les esclaves. Pour mettre fin à l'abomination, les abolitionnistes devaient passer aux actes. À maintes reprises, des individus, seuls ou en groupe, se sont sentis obligés d'agir pour sauver des vies ou protéger le droit de vivre dans la dignité, au nom de la solidarité qui unit l'ensemble des êtres humains.

10. Dans notre monde moderne, des millions de personnes se déplacent et des milliers meurent chaque année en cherchant à échapper à la guerre, à la persécution, aux dérèglements climatiques et à la pauvreté. Les mesures de dissuasion prises par les gouvernements intensifient plutôt qu'elles ne réduisent les dangers auxquels elles s'exposent. Révoltées par cette souffrance humaine, des personnes se mobilisent dans le monde entier pour sauver les victimes et les aider, en leur fournissant des vivres, de l'eau, des services médicaux, un hébergement ou un transport. Un tel niveau d'entraide humanitaire n'avait pas été observé depuis les lendemains la Deuxième Guerre mondiale<sup>4</sup>. Les gouvernements y ont répondu en harcelant et même en réprimant des actes humanitaires, qu'ils soient spontanés ou organisés.

11. Sur instruction du Conseil de sécurité, les États ont mis en place des cadres législatifs de lutte contre le terrorisme dont la rigueur peut conduire à incriminer une assistance médicale ou alimentaire vitale, et dans tous les cas entrave l'acheminement de l'aide humanitaire aux personnes qui en ont désespérément besoin.

12. Divers États ont également adopté des lois ou des mesures empêchant les organisations de fournir des services vitaux aux filles, aux femmes et aux lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes, contribuant ainsi à augmenter une morbidité et une mortalité évitables.

13. Dans le présent rapport, nous affirmons que sauver des vies ne devrait en aucun cas être considéré comme une infraction. L'argument est le suivant : laisser les services humanitaires exposés à des politiques répressives excessives, faire obstacle à des services vitaux et criminaliser les actes de solidarité et de compassion sont des violations de l'obligation qu'ont les États de protéger le droit à la vie. Chaque décès pouvant être attribué à de telles mesures constitue une privation arbitraire de la vie, qui engage la responsabilité de l'État.

### **Interdiction de la privation arbitraire de la vie**

14. Le droit de ne pas être arbitrairement privé de la vie est un droit fondamental universellement reconnu, applicable en tout temps et en toutes circonstances, y compris en cas de conflit armé et d'autre danger public exceptionnel. Le droit à la vie est protégé par les traités internationaux et régionaux, le droit international coutumier et les juridictions nationales (A/72/335, par. 14).

15. L'article 6.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que le droit à la vie est inhérent à la personne humaine et que nul ne doit être arbitrairement privé de la vie. L'article 26 dispose que toutes les personnes ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. Le caractère arbitraire peut découler de lois et pratiques portant atteinte au principe de non-discrimination et

<sup>4</sup> Voir Liz Fekete, « Humanitarianism: the unacceptable face of solidarity » (Londres, Institute of Race Relations, 2017).

pouvant être inutiles et disproportionnées (voir [A/HRC/35/23](#), par. 33). Les mesures juridiques visant à protéger le droit à la vie doivent s'appliquer à tous de manière égale et fournir des garanties effectives contre toutes les formes de discrimination. Toute privation de la vie fondée sur une discrimination en droit ou en pratique est arbitraire par nature. Comme nous l'avons dit précédemment, une intention délibérée de la part de l'État n'est pas nécessaire pour qu'un meurtre ou une privation de la vie soient réputés arbitraires (ibid., par. 34).

16. Les États doivent prévenir la privation arbitraire de la vie, notamment au moyen d'un cadre juridique, d'institutions et de procédures appropriés. Ils doivent respecter le droit à la vie en veillant à ce que leurs organes et leurs agents ne privent personne de la vie arbitrairement. Ils doivent également protéger et respecter le droit à la vie en agissant avec la diligence voulue pour empêcher que la privation de la vie puisse être le fait de personnes privées.

17. La privation de la vie par l'État ne peut se justifier que pour sauver des vies. Les restrictions du droit à la vie ne peuvent se justifier au motif qu'elles seraient nécessaires à la sécurité nationale, à la protection de la propriété, à l'affirmation de l'autorité de l'État, ou à l'imposition de valeurs morales ou religieuses (voir [A/71/372](#)).

18. L'État a une obligation positive de fond d'agir préventivement face aux menaces prévisibles contre la vie humaine provenant de ses autorités ou de particuliers relevant de sa juridiction. Cette obligation s'applique également aux situations mettant la vie en danger telles que les risques naturels dont les autorités avaient connaissance ou auraient dû avoir connaissance, et même si les intéressés ont commis un acte illégal<sup>5</sup>. L'obligation qu'ont les États de respecter et de garantir le droit à la vie s'étend à toutes les menaces pouvant entraîner la mort, même si elles ne l'ont pas encore fait<sup>6</sup>.

#### **Droit à la vie, y compris à l'alimentation, au logement, à l'eau et l'assainissement et à la santé**

19. Le droit à la vie est indissolublement lié aux droits garantis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tels que le droit à la santé physique et mentale, le droit à l'alimentation ou le droit à l'eau. L'indivisibilité de tous les droits de l'homme a été réaffirmée dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne adoptés en 1993 par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme ([A/CONF.157/23](#)) et une procédure d'examen des plaintes a été mise en place en 2008 au titre du Protocole facultatif se rapportant au Pacte.

20. Le Comité des droits de l'homme a considéré que le droit à la vie ne devait pas être interprété de manière restrictive, notant qu'il impose aux États non seulement des obligations négatives (par exemple, ne pas tuer) mais aussi des obligations positives (par exemple, protéger la vie) pour garantir les conditions de base indispensables à la vie (voir [HRI/GEN/1/Rev.1](#), Part I). Il a affirmé que les mesures restreignant l'accès à des services de base et à des services vitaux, tels que l'alimentation, la santé, l'électricité et l'eau et l'assainissement, étaient contraires à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ([CCPR/C/ISR/CO/4](#), par. 12). Il s'est dit préoccupé de ce que l'article 6 puisse être enfreint du fait de l'absence de mesures visant à remédier à la situation alimentaire et nutritionnelle et à pallier, en

<sup>5</sup> Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Keenan c. Royaume-Uni*, n° 27229/95, 2001 ; *Osman c. Royaume-Uni*, n° 87/1997/871/1083, 1998 ; *Budayeva et autres c. Russie*, nos 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 et 15343/02, 2008 ; *Öneryildiz c. Turquie*, n° 48939/99, 2004.

<sup>6</sup> Voir [CCPR/C/70/D/821/1998](#), par. 5.2 ; Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Ilhan c. Turquie*, n° 22277/93, 2000, par. 75 et 76 ; Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Massacre de La Rochela c. Colombie*, 2007, par. 127 ;

coopération avec la communauté internationale, les causes et les conséquences de la sécheresse et des autres catastrophes naturelles (CCPR/CO/72/PRK, par. 12). Par exemple le refus d'accès à l'eau, par des coupures et d'autres pratiques, et la destruction d'infrastructures d'assainissement peuvent être considérés comme des violations du droit à la vie (voir également CCPR/C/ISR/CO/3).

21. Le fait pour un État de ne pas garantir l'accès aux soins de santé, notamment en imposant des restrictions aux prestataires de soins de santé, peut constituer une violation du droit à la vie<sup>7,8</sup>. Les États doivent respecter le droit à la santé en s'abstenant de discriminer pour ce qui est de l'accès aux services de santé et de contraindre les professionnels de la santé à refuser des soins à certaines personnes. Ils doivent donc aussi s'abstenir de formuler des politiques ou de se livrer à des pratiques empêchant directement ou indirectement des groupes impopulaires d'accéder aux soins de santé, qu'il s'agisse de migrants, d'opposants, de terroristes ou de protestataires présumés ou effectifs, ou de citoyens ordinaires tels que des femmes exerçant leurs droits procréatifs (E/CN.4/2003/58 voir, par. 97). Le respect du droit à la santé exige des États qu'ils s'abstiennent de limiter à titre punitif l'accès aux services de santé (voir E/C.12/2000/4, par. 34) et de formuler des lois et des politiques incriminant la fourniture de soins par des professionnels de la santé ou les empêchant de s'acquitter de leur devoir de dispenser ces services en toute impartialité [voir A/68/297, par. 70 c)]. Le non-respect du droit à la santé ne peut se justifier par le manque de ressources, des problèmes de sécurité ni aucun autre motif<sup>9</sup>.

### Action humanitaire

22. Pour ce qui est des services humanitaires, un État a deux types d'obligations : l'obligation positive d'accepter et de faciliter ces services et l'obligation négative de s'abstenir de faire obstacle à la fourniture de services humanitaires aux personnes et aux populations qui en ont besoin.

23. Le droit international humanitaire impose clairement l'obligation de respecter et de protéger les acteurs humanitaires. Les parties à un conflit armé doivent protéger les acteurs humanitaires civils non seulement des attaques mais aussi du harcèlement, de l'intimidation, de la détention arbitraire et de toutes autres activités pouvant gêner leur travail. Ces protections sont de nature corollaire : l'obligation de veiller aux besoins de la population incombe au premier chef à la partie au conflit et lorsqu'elle ne s'en acquitte pas, des personnes ou des organismes humanitaires impartiaux peuvent proposer et fournir leurs services. Ces protections sous-tendent l'interdiction, en vertu du droit international humanitaire coutumier, d'utiliser contre les civils la famine comme méthode de guerre ou de combat, et d'attaquer ou de détruire des biens indispensables à leur survie. La protection des agents humanitaires est une condition indispensable à l'acheminement de soins essentiels<sup>10</sup>.

24. Dans ce contexte, lorsque la population civile est insuffisamment approvisionnée, aucune partie à un conflit armé ne peut arbitrairement refuser les services humanitaires légitimes d'organismes humanitaires impartiaux. La possibilité de refuser une action ou des envois de secours n'est donc pas discrétionnaire<sup>11</sup>. Depuis

<sup>7</sup> Voir Marine Buissonnière, Sarah Woznick et Leonard Rubenstein, « The criminalization of healthcare: safeguarding health in conflict », faculté de santé publique Bloomberg de l'université Johns Hopkins et Université d'Essex, juin 2018.

<sup>8</sup> Voir Cour interaméricaine des droits de l'homme, *Sawhoyamaya Indigenous Community c. Paraguay*, 2006.

<sup>9</sup> Voir E/C.12/1999/5, par. 19 et A/HRC/S-17/2/Add.1, par. 81.

<sup>10</sup> Voir Comité international de la Croix-Rouge, Droit international humanitaire coutumier, règle 31.

<sup>11</sup> Voir Yves Sandoz, Christophe Swinarski et Bruno Zimmermann, *Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949* (CICR, Genève, 1987),

1864, il est établi en droit humanitaire que la population civile et les organisations locales peuvent prendre l'initiative de fournir des services humanitaires :

Si la population est menacée dans sa survie et qu'un organisme humanitaire répondant aux exigences requises d'impartialité et de non-discrimination peut remédier à cette urgence, les actions de secours doivent avoir lieu [...] Les autorités, responsables de la sauvegarde de la population sur l'ensemble du territoire de l'État, ne peuvent opposer un refus non fondé. Un tel refus équivaudrait à transgresser l'interdiction d'utiliser la famine comme méthode de combat en laissant délibérément la population mourir de faim sans prendre de mesures<sup>12</sup>.

25. L'obligation de permettre l'action humanitaire et de ne pas y faire obstacle est de plus en plus présente dans les instruments de « droit souple » concernant les situations d'urgence. Un exemple en est la naissance d'un droit international du secours en cas de catastrophe<sup>13</sup>. Le principe 25 des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays dispose que toutes les autorités concernées doivent autoriser et faciliter le libre passage de l'aide humanitaire et permettre aux personnes chargées de la distribuer d'accéder rapidement et sans entraves aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Il prévoit également que ces services ne peuvent être refusés arbitrairement, surtout si les autorités concernées ne sont pas en mesure de fournir l'aide humanitaire requise ou ne sont pas disposées à le faire. Dans son code de conduite, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a demandé que le droit de recevoir une aide humanitaire soit considéré comme un principe humanitaire fondamental dont devraient bénéficier tous les citoyens de tous les pays. Ces instruments tendent à insister sur les obligations des États dans le domaine de l'action humanitaire internationale, ce qui soulève une série de questions liées à la souveraineté nationale, dont beaucoup ne se posent pas lorsqu'il s'agit d'agents humanitaires nationaux.

26. En droit international des droits de l'homme, le droit absolu à la vie impose à l'État l'obligation négative de ne pas prendre de mesures – telles que l'interdiction, la criminalisation ou le blocage de l'aide humanitaire – qui nuiraient à l'exercice de ce droit. Des États pourraient justifier ces mesures en invoquant des menaces contre la sécurité nationale ou les normes sociales. Nous estimons qu'elles relèvent de l'emploi de la force et qu'elles doivent donc être nécessaires et proportionnelles. Or, on voit mal comment des actes pouvant entraîner la mort de civils pourraient répondre à ce double critère (c'est-à-dire comment ils pourraient se justifier par la nécessité de protéger des vies).

27. Les lois interdisant ou entravant les services humanitaires portent atteinte à l'obligation qu'ont les États de respecter le droit à la vie. Toute mort due à une telle interdiction constituerait une privation arbitraire de la vie.

28. Une telle interdiction ou une telle entrave vont également à l'encontre des obligations positives des États. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a affirmé que l'obligation qu'a l'État d'assurer l'exercice des droits énoncés dans le Pacte au maximum des ressources dont il dispose faisait référence tant aux ressources intérieures de l'État qu'à celles disponibles auprès de la communauté

---

par. 2808 ; Jelana Pejic, « The right to food in situations of armed conflict : the legal framework », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 844 (décembre 2001) ; et le Statut de Rome de la Cour pénale internationale.

<sup>12</sup> Sandoz et al., *Commentaire des Protocoles additionnels*, par. 4885.

<sup>13</sup> Voir résolution 46/182, par. 6, et projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, art. 6, 10 et 11 (A/71/10, par. 48).

internationale par la coopération et l'aide internationales (E/1991/23, annexe III, par. 13). En ce qui concerne le droit à l'alimentation, le Comité a formulé l'obligation de demander et d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire (E/C.12/1999/5, par. 17). Il a également énuméré les violations directes du droit à la vie, parmi lesquelles :

le déni de l'accès à l'alimentation à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou qu'elle soit anticipative; la prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence; l'adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation; le fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation, ou qu'il ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales (ibid., par. 19).

29. Si l'État ne fournit pas suffisamment de nourriture, d'eau, d'abris ou de mécanismes de secours pour protéger la vie et la dignité, l'intervention des agents humanitaires est indispensable. Comme un tribunal français l'a souligné dans un jugement dont un extrait est reproduit ci-après, l'État a l'obligation positive de solliciter et de faciliter l'action humanitaire (par délégation) et l'obligation négative de ne pas l'empêcher :

« Attendu que, s'agissant d'une liberté fondamentale, l'État, s'il n'a pas les moyens de satisfaire la demande d'hébergement d'une personne sans-abri, doit déléguer ce devoir d'hébergement d'urgence à toute autre personne morale ou physique en capacité d'accueillir des sans-abri ;

Attendu qu'il est donc paradoxal que l'État poursuive aujourd'hui le père [Riffard] pour avoir fait ce qu'il aurait dû faire lui-même<sup>14</sup>;

30. Enfin, dans les situations de conflits armés et en-dehors de celles-ci, les lois et les politiques visant à empêcher la fourniture de services vitaux à certaines populations en raison de leur origine ethnique, de leur religion ou de leur statut migratoire constituent une violation de l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'État ne peut se soustraire à son obligation de respecter et de protéger le droit à la vie et moins encore aggraver ce manquement en empêchant d'autres de prendre des initiatives pour faire face à cette obligation fondamentale, en particulier si son action ou son inaction procède de motifs discriminatoires ou entraîne une discrimination.

#### **IV. Effets des mesures de lutte contre le terrorisme**

31. Dans une série de résolutions, le Conseil de sécurité a imposé aux États Membres d'appliquer diverses mesures de lutte contre le terrorisme. Globalement, il y exige de réprimer, notamment par des poursuites pénales, quiconque verse des fonds ou fournit des services à des terroristes inscrits sur la Liste relative aux sanctions contre l'EIIL (Daech) et Al-Qaida ou concourt à des actes terroristes de quelque autre manière<sup>15</sup>. Il a ajouté des individus et des organisations à la Liste notamment parce

<sup>14</sup> Tribunal de police, Saint-Étienne, France, 11 juin 2014.

<sup>15</sup> Voir les résolutions 1373 (2001), 1456 (2003), 1566 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2341 (2017), 2354 (2017), 2368 (2017), 2370 (2017), 2395 (2017) et 2396 (2017) du Conseil de sécurité.

qu'ils avaient fourni du matériel et des services médicaux<sup>16</sup>. Il n'a cependant pas défini ce qui constitue un acte de terrorisme (voir [A/HRC/16/51](#)).

32. Ces résolutions ont donné lieu à un vaste ensemble de nouvelles normes constituant un régime de lutte contre le terrorisme (voir [A/71/384](#), par. 23 à 27), qui a eu pour effet de durcir les exigences des donateurs envers les agents humanitaires :

Les réglementations et les exigences en matière de lutte contre le terrorisme se multiplient et s'étendent non seulement sur le plan géographique mais aussi pour ce qui est du nombre des institutions et des gouvernements donateurs qui durcissent leurs approches dans ce domaine. Autrefois le fait d'un ou deux donateurs importants, ces contraintes sont devenues une gamme de réglementations et de politiques qu'il faut négocier avec presque tous les donateurs (gouvernements, fonds et donateurs intergouvernementaux)<sup>17</sup>.

33. L'ensemble de ces régimes se fonde sur une conception trop large des actes qui appuient le terrorisme et ne tiennent pas suffisamment compte des activités protégées, notamment celles visant à sauver des vies. Dans le préambule de ses résolutions, le Conseil de sécurité dit souvent que les États Membres doivent veiller à ce que les mesures prises pour combattre le terrorisme soient conformes aux obligations que leur impose le droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et le droit international humanitaire [voir par exemple sa résolution [2178 \(2014\)](#)]. Or, comme on le verra plus bas, cette exigence n'est pas systématiquement respectée. En l'absence de définition du terrorisme convenue à l'échelle internationale, les États en ont adopté dans leur législation des définitions inacceptables tant elles sont larges et néfastes. Toute une série d'actes humanitaires sont ainsi considérés comme appuyant le terrorisme. Il en résulte une abrogation du droit à la vie sous le prétexte commode de la lutte contre le terrorisme.

### **Principes internationaux d'humanité envers l'ennemi**

34. L'une des normes les plus fondamentales du droit international humanitaire est l'obligation de protéger la fourniture de soins médicaux impartiaux à tous les blessés et à tous les malades, notamment aux ennemis et aux civils. Cette norme est la cible directe de l'application des mesures de lutte contre le terrorisme. Par exemple, des États condamnent des médecins qui fournissent un traitement médical impartial à des groupes terroristes figurant sur la Liste<sup>18</sup>. Selon le droit international coutumier, le personnel sanitaire exclusivement affecté à des fonctions sanitaires doit être respecté et protégé en toutes circonstances<sup>19</sup>. Le terme « personnel sanitaire » s'entend au sens large de toutes personnes effectuant des activités médicales, y compris celles qui travaillent pour une partie armée, ainsi que le personnel médical mis à la disposition de celle-ci par une organisation humanitaire. On notera que depuis 1864, le droit international humanitaire prévoit également des protections juridiques pour les personnes qui dispensent des soins médicaux sans y avoir été autorisées ni enjointes par une partie au conflit, comme les médecins et infirmiers autochtones.

<sup>16</sup> Voir Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh et Gabriella Blum, *Medical Care in Armed Conflict : International Humanitarian Law and State Responses to Terrorism* (Programme sur le droit international et les conflits armés, Harvard Law School, septembre 2015).

<sup>17</sup> Voir Naz K. Modirzadeh, « Comment on the pilot empirical survey study on the impact of counterterrorism measures on humanitarian action », Programme sur le droit international et les conflits armés, Projet de mobilisation humanitaire et antiterroriste, faculté de droit de l'Université Harvard, mars 2017.

<sup>18</sup> Voir Tribunal du district Sud de New York, *États-Unis c. Shah*, 474 F. Supp. 2d 492 (S.D.N.Y. 2007)

<sup>19</sup> Voir CICR, Droit international humanitaire coutumier, règle 25 .

35. Conformément au droit international humanitaire, une personne ne peut en aucun cas être punie pour avoir fourni des services médicaux conformes à la déontologie, quels qu'en aient été les bénéficiaires<sup>20</sup>. Cette protection s'inscrit dans un cadre normatif plus large selon lequel les blessés et les malades, protégés par ce même droit, doivent recevoir dès que possible tous les soins qu'exigent leur état et la nécessité médicale, sans discrimination fondée sur quelque raison (extra-médicale) que ce soit. Si ces soins ne sont pas fournis par l'une des parties au conflit, un organisme humanitaire impartial ou des soignants indépendants peuvent s'en charger. Ce système de protection a été conçu pour conférer au personnel médical le droit, et même lui imposer le devoir, d'administrer des soins à son pire ennemi s'il est blessé, et cela même dans le cadre de la plus cruelle bataille<sup>21</sup>. Dans ses principes éthiques relatifs aux soins de santé en situation de conflit armé ou d'urgence, le Comité international de la Croix-Rouge insiste sur le fait que le personnel de santé doit prodiguer les soins nécessaires avec humanité, en respectant la dignité des personnes concernées et sans discrimination aucune, en temps de paix comme en période de conflit armé ou dans d'autres situations d'urgence<sup>22</sup>.

### **Poursuites judiciaires pour avoir fourni une aide humanitaire aux populations civiles**

36. Il convient de répéter que le droit international humanitaire continue de s'appliquer aux conflits nonobstant la survenance d'actes de terrorisme, qui ne saurait l'écarter.

37. Les interdictions liées à la lutte contre le terrorisme qui posent le plus de problèmes sont celles qui visent la fourniture de services et de fonds à des personnes considérées comme terroristes par une partie au conflit (voir [A/HRC/23/39](#), par. 22 à 26). Les agents humanitaires n'étant pas clairement exemptés, l'aide humanitaire est entravée, les activités humanitaires légitimes étant parfois considérées comme des formes d'appui interdites à de soi-disant terroristes<sup>23</sup>. Les donateurs nourrissent des inquiétudes similaires à propos de l'utilisation des fonds qu'ils fournissent. La crainte de poursuites empêche l'aide vitale de parvenir aux populations sous contrôle d'organisations « terroristes », ce qui peut aggraver les conditions de vie et entraîner la mort de civils.

38. Les États-Unis sont l'un des pays les plus influents dans ce domaine, étant donné le rôle de poids qu'ils jouent dans le système bancaire mondial<sup>24</sup>. Leur législation semblent de fait criminaliser toute aide et tout appui présumés profiter à des organisations désignées comme « terroristes », y compris l'aide médicale aux populations civiles qu'elles contrôlent. Elle interdit de fournir un « appui matériel ou des ressources », notamment « des conseils spécialisés ou une assistance », « à une organisation terroriste étrangère ». Seuls les médicaments et le matériel religieux sont exemptés de cette interdiction<sup>25</sup>. En 2010, la Cour suprême des États-Unis a dit que la loi sur l'appui matériel était constitutionnelle, expliquant que même un appui

<sup>20</sup> Voir Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949, art. 16.1 et Protocole additionnel II, art. 10.1; voir également la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, art. 18, et CICR, Droit international humanitaire coutumier, règle 26.

<sup>21</sup> Voir Sandoz et al. *Commentaire des Protocoles additionnels*, par. 660.

<sup>22</sup> Voir Buissonniere et al. « The criminalization of healthcare ».

<sup>23</sup> Les prestataires de soins de santé ne relevant d'aucune organisation humanitaire sont aussi des agents humanitaires.

<sup>24</sup> Voir Clinique juridique des droits de l'homme de la faculté de droit de l'université de Duke et Women Peacemaker Program, « Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security », mars 2017.

<sup>25</sup> Voir Code des États-Unis, 18 U.S.C., par. 2339A et 2339B.

destiné à favoriser un comportement pacifique et licite risquait de libérer des ressources pour les organisations terroristes et de leur donner une légitimité<sup>26</sup>. Cet argument consistant à faire fi de l'intention a fait baisser d'autant la charge de la preuve, puisqu'il ne faut plus prouver l'intention de concourir à des activités « terroristes », au profit d'un seuil moins exigeant, à savoir la connaissance d'un lien d'une organisation avec le « terrorisme ».

39. Certains pays ont accepté l'idée que les agents humanitaires devraient pouvoir fournir des services humanitaires aux populations qui se trouvent sous le contrôle d'organisations « terroristes », mais ne prennent que des mesures ponctuelles pouvant dépendre de l'appréciation du ministère public. Le Royaume-Uni, par exemple, a publié des directives dans lesquelles il est dit que le risque d'être poursuivi pour des activités humanitaires légitimes ou des activités de règlement des conflits était faible mais pas nul<sup>27</sup>. De telles mesures ne protègent pas suffisamment les travailleurs humanitaires, puisqu'ils dépendent de la discrétion des autorités quant à savoir s'il y a lieu d'engager des poursuites pénales à leur encontre.

### **Financement et services bancaires**

40. Les interdictions de financer une organisation « terroriste » ou de lui fournir des ressources économiques ont également posé problème et constituent une lourde charge pour des organisations non gouvernementales et des particuliers pouvant fournir une aide vitale. Les gouvernements et même les banques sont habilités à prendre des décisions potentiellement arbitraires concernant les avoirs d'individus et d'organisations, notamment d'organisations humanitaires. Par exemple, les États-Unis ont gelé les avoirs de plusieurs associations caritatives musulmanes et de nombreux musulmans craignent de donner de l'argent à des associations caritatives de peur d'être soupçonnés d'apporter un soutien matériel au terrorisme (A/HRC/6/17, par. 42).

41. Le Groupe d'action financière, organe intergouvernemental créé en 1989 pour examiner la question du blanchiment d'argent et du financement « terroriste », n'a pas proposé de mesures spécifiques pour protéger le secteur de la société civile de restrictions excessives. Dans sa recommandation 8 sur la lutte contre l'utilisation frauduleuse d'organisations à but non lucratif, il recommande aux pays d'examiner la pertinence de leurs lois et règlements afin que les entités soient protégées d'une exploitation à des fins de financement du terrorisme. Ces mesures de contrôle n'ont guère permis de détecter des cas de financement du terrorisme mais des États ont détourné la recommandation 8 pour enfreindre le droit international (A/HRC/23/39, par. 25).

42. Les organisations humanitaires sont maintenant systématiquement contrôlées par les banques et les principaux donateurs qui introduisent dans leurs accords des clauses imposant de se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité, aux lois antiterroristes ou à d'autres exigences administratives ou réglementaires. Les donateurs et les banques peuvent exiger que les organisations vérifient les antécédents de leurs partenaires locaux, fournissent des informations personnelles sur certains individus et communiquent des informations détaillées sur leurs activités. Ces

<sup>26</sup> Voir Cour suprême des États-Unis, *Holder c. Humanitarian Law Project*, 130 S.Ct. 2705 (2010). Il s'agissait d'une aide en matière de droits de l'homme fournie directement à une organisation terroriste inscrite sur la Liste. La Cour a indiqué que le Congrès n'avait pas appliqué de restriction aux activités qui n'étaient pas destinées à des groupes étrangers, coordonnées avec eux ou contrôlées par eux.

<sup>27</sup> Voir Ministère de l'intérieur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Bureau d'application des sanctions financières, « Guidance for information note : operating within counter-terrorism legislation », juin 2016.

mesures prennent beaucoup de temps et sont lourdes financièrement. En outre, les organisations humanitaires ont noté avec préoccupation qu'elles nuisaient à leur neutralité et à leur acceptation au niveau local<sup>28</sup>. Les banques peuvent à leur gré refuser des services bancaires à toute organisation perçue comme présentant un risque juridique dans le cadre de la lutte contre le terrorisme<sup>29</sup>. L'accès aux transactions bancaires ainsi limité pose un problème particulier aux petites organisations et aux organisations musulmanes et accroît le danger sur le terrain du fait que des individus voyagent avec plus d'argent liquide.

43. On notera que les interdictions concernant le financement du terrorisme peuvent viser non seulement les paiements à des partenaires sur le terrain mais aussi un large éventail de dépenses opérationnelles, telles que des frais administratifs, des droits perçus à des postes de contrôle ou des taxes sur des achats de carburant, pouvant toutes être considérées comme des ressources économiques interdites dans le cadre des mesures de lutte contre le terrorisme<sup>30</sup>.

44. Face à ces préoccupations, certains États préconisent des programmes d'octroi de licences qui protégeraient les agents humanitaires contre les poursuites mais ce processus bureaucratique, souvent long, ne permet pas de tenir compte de l'évolution potentiellement rapide des besoins des populations ni des paiements imprévus pour faire face à la situation locale. En outre, l'obtention d'une licence risque de nuire à la réputation de neutralité et de mettre en danger les travailleurs humanitaires présents dans la région, qui pourraient être perçus comme des agents du gouvernement l'ayant octroyée.

#### **Incidence sur les populations touchées**

45. L'effet net de ces charges et de l'aversion croissante des gouvernements, des banques, des donateurs et des organismes humanitaires contre le risque est une diminution sensible de l'aide humanitaire aux populations en danger critique. Ainsi, sans produire de preuves de liens avec le terrorisme, les États-Unis ont fermé Al Barakat, la principale structure de transfert de fonds vers la Somalie, ce qui a nui à la situation humanitaire dans la région (A/HRC/6/17, par. 48). Il a été demandé aux organisations humanitaires de vérifier les antécédents financiers, de mettre en place des systèmes de suivi, d'effectuer un contrôle en temps réel, d'effectuer des vérifications sur les actionnaires des partenaires, d'instaurer un système de caution (montant de 30 % de la valeur des marchandises transportées) et d'assumer contractuellement la responsabilité financière intégrale des chargements perdus ou volés par les contractants. Le financement des organisations humanitaires travaillant en Somalie a diminué de 50 % de 2008 à 2011. Quand la famine a frappé le pays, le Bureau du contrôle des avoirs étrangers des États-Unis a assoupli les exigences, indiquant que l'application des sanctions ne visait pas les avantages accessoires que retirait l'organisation terroriste désignée, le Mouvement des Chabab, tels que les denrées alimentaires et les médicaments, sans que cela ne constitue une protection claire contre la répression pénale<sup>31</sup>. Deux cent cinquante mille personnes sont mortes de faim pendant cette famine.

46. Dans la bande de Gaza, les opérations de secours ont été gravement entravées depuis l'élection du Hamas et depuis que les États-Unis et l'Union européenne l'ont

<sup>28</sup> Voir Sara Pantuliano et al., « Counter-terrorism and humanitarian action: tensions, impact and ways forward », Humanitarian Policy Group, Policy Brief 43, octobre 2011.

<sup>29</sup> Même si les orientations initiales fournies par le Groupe dans sa recommandation 8 ont été modifiées depuis lors, il est possible qu'elles aient contribué à cette aversion contre le risque au sein du secteur bancaire.

<sup>30</sup> Voir Pantuliano et al., « Counter-terrorism and humanitarian action ».

<sup>31</sup> Ibid.

désigné comme étant une organisation terroriste. Les organisations à but non lucratif doivent demander au Bureau du contrôle des avoirs étrangers une autorisation pour chaque projet et faire face à de lourdes charges administratives. Elles ne peuvent se coordonner avec les responsables gouvernementaux, ce qui pousse le gouvernement du Hamas à harceler les organisations humanitaires pour leurs liens supposés avec les États-Unis et l'Union européenne. De nombreuses organisations islamiques ont cessé leurs opérations à Gaza pour éviter de faire l'objet de mises en examen aux États-Unis. Des ONG internationales ont mis en place leurs propres programmes de secours pour éviter les difficultés juridiques du partenariat, ce qui a provoqué la fourniture de services en parallèle et le chevauchement d'activités<sup>32</sup>.

47. Le fait que les régimes de lutte contre le terrorisme peuvent être utilisés à mauvais escient ressort des restrictions que le Myanmar a imposées concernant l'aide aux personnes déplacées dans l'État kachin, où il est dans certains cas parvenu à bloquer toute aide. Selon les estimations, 97 000 personnes, dont environ 76 % de femmes et d'enfants, y sont réparties dans 140 camps pour personnes déplacées. L'impossibilité pour les groupes humanitaires de leur venir en aide entraîne des pénuries généralisées de nourriture, d'eau, de soins médicaux et d'autres produits de première nécessité, et accroît leurs souffrances. Face à ces pénuries, le 21 mai 2018, le Ministre kachin de la sécurité et des frontières a envoyé une lettre à la Kachin Baptist Convention, l'un des principaux fournisseurs d'aide aux populations déplacées, la menaçant de la poursuivre en vertu de la loi sur les associations illicites pour être venue en aide à des communautés des régions de l'État touchées par le conflit.

### **Un solide régime d'exemption**

48. On a l'impression que le régime international de lutte contre le terrorisme échappe à tout contrôle, ses tentacules touchant tous les aspects de la vie politique, financière et civique. Des efforts ciblés ont été faits pour atténuer les effets indésirables de la lutte contre le terrorisme sur l'aide humanitaire dans certaines régions<sup>33</sup> mais il s'agit essentiellement d'exemptions ponctuelles au cas par cas.

49. Par exemple, dans sa résolution 1916 (2010), le Conseil de sécurité exempte de sanctions « la livraison, sans retard, de l'aide dont la Somalie a un besoin urgent, livraison effectuée par l'Organisation des Nations Unies, ses programmes et ses institutions spécialisées, ou par les organisations humanitaires dotées du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies qui fournissent une aide humanitaire, ou par leurs partenaires d'exécution ». Cette mesure ne s'applique cependant pas aux autres programmes humanitaires et doit être renouvelée régulièrement. Dans ses résolutions récentes sur l'examen de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies (résolutions 70/291 et 72/284), l'Assemblée générale a exhorté « les États à veiller, conformément aux obligations qu'ils tiennent du droit international et de leur droit national, et dans tous les cas où le droit international humanitaire est applicable, à ce que leur législation et leurs mesures antiterroristes ne fassent pas obstacle à l'action humanitaire et médicale ou aux relations avec tous les acteurs concernés, comme le veut le droit international humanitaire ».

50. Dans sa directive n° 2017/541 relative à la lutte contre le terrorisme, l'Union européenne exclut de son champ d'application les activités humanitaires menées par

<sup>32</sup> Ibid. ; voir aussi le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Occupied Palestinian Territory: bleakest picture yet, says UN expert after regional visit », 29 juin 2018.

<sup>33</sup> Le Royaume-Uni a lancé un « projet pilote pour des couloirs plus sûrs » concernant les envois de fonds vers la Somalie, censé permettre aux organisations non gouvernementales d'acheminer des fonds pour leurs propres activités (voir A/70/371).

des organisations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire. Cette directive peut avoir une grande incidence et les États Membres ont jusqu'au 8 septembre 2018 pour procéder aux modifications juridiques et réglementaires nécessaires pour s'y conformer.

51. Certains États proposent des modèles nationaux envisageables. La Suisse exempte les fonds destinés à appuyer des actes qui ne violent pas les règles du droit international relatives à la conduite des conflits armés. Le Canada exempte également l'omission ou l'acte commis en temps de conflit armé et conforme au droit international coutumier au moment et à l'endroit considérés. L'Australie exempte de l'interdiction de s'associer avec des organisations terroristes les organisations qui le font dans le seul but de fournir une aide humanitaire mais cette dérogation ne figure pas dans la plupart des dispositions de son régime de lutte contre le terrorisme<sup>34</sup>. En Nouvelle-Zélande, la loi de 2002 sur la répression du terrorisme interdit de mettre des biens ou des services financiers ou connexes à la disposition d'entités terroristes désignées sauf s'il existe une justification légale ou une raison valable, notamment si les biens en question (produits alimentaires, vêtements, médicaments) sont fournis uniquement pour satisfaire les besoins fondamentaux d'un individu désigné (ou d'une personne à sa charge).

52. Ces initiatives limitées ne mettront vraisemblablement pas fin aux atteintes générales portées chaque jour aux principes qui constituent l'essence du droit international et de l'action humanitaire. Au lieu de faire de vagues références au droit international, le Conseil de sécurité devrait adopter une résolution précisant expressément que la protection et l'aide humanitaires ne doivent jamais être considérées comme un appui au terrorisme ni réprimées ou pénalisées sur ce fondement. En outre, il devrait imposer des exemptions pour l'ensemble du secteur humanitaire dans les régimes de sanctions de l'Organisation des Nations Unies et des États Membres. Dans l'intervalle, les États devraient également le préciser expressément et exempter clairement et sans ambiguïté l'action humanitaire de leurs mesures de lutte contre le terrorisme chaque fois que c'est possible, aux niveaux national, régional et international.

## V. Ciblage de l'aide humanitaire aux migrants

53. Les États se fondent de plus en plus sur les trois piliers – militarisation, contrôle aux frontières et dissuasion – pour se protéger de la migration irrégulière. Une autre tactique consiste à dissuader les agents humanitaires de fournir des services aux migrants, aux frontières en empêchant les missions de secours et de transport et à l'intérieur des pays en empêchant la fourniture de nourriture, d'abris, de soins médicaux et d'autres services. La dissuasion se fait en grande partie en incriminant ces services humanitaires. Enhardis par l'action du Gouvernement, les opposants à l'immigration menacent ou agressent ceux qui organisent des actes humanitaires.

54. Les services humanitaires jouent un rôle crucial en empêchant des morts illégales de migrants et de réfugiés. En dissuadant les agents humanitaires de fournir ces services, que ce soit en les criminalisant par d'autres mesures, les États manquent à leur obligation de prévenir, combattre et éliminer les exécutions arbitraires et la privation arbitraire de la vie (résolution 71/198). Ces mesures de dissuasion fondées sur le statut juridique des personnes recevant l'aide humanitaire aggravent les risques pour leur vie, qui sont ou devraient être connus des États.

<sup>34</sup> Phoebe Wynn-Pope, Yvette Zegenhagen et Fauve Kurnadi, « Les principes guidant l'action humanitaire », *Revue internationale de la Croix-Rouge, débat humanitaire : droit, politiques, action*, vol. 97, n° 897/898, p. 244 à 247 (2015).

55. En adoptant en 2000 le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, les États se sont engagés à protéger les droits des migrants qui ont été l'objet de trafic. On y proclame la nécessité de traiter les migrants avec humanité et de protéger pleinement leurs droits. On y prévoit la coopération avec la société civile, notamment les organisations non gouvernementales, pour former dûment les agents de l'État à la protection des droits des migrants. On y précise que les États sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées pour sauvegarder et protéger les droits des migrants, notamment le droit à la vie, et de fournir une assistance de base aux migrants et aux résidents illégaux lorsque leur vie ou sécurité sont menacées en raison d'une infraction visée dans le Protocole.

56. En septembre 2017, les États Membres ont réaffirmé qu'ils étaient déterminés à sauver des vies et se sont engagés à renforcer leur appui aux opérations de sauvetage sur terre et en mer (résolution 71/1). En juillet 2018, ils ont conclu les négociations d'un pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, par lequel ils se sont engagés à sauver des vies et à prévenir les risques de décès et de blessure des migrants, notamment en organisant des opérations de recherche et de sauvetage individuelles ou conjointes, ainsi que la collecte et l'échange normalisés d'informations pertinentes, et en assumant collectivement la responsabilité de la protection de la vie de tous les migrants.

57. Dans les situations où les États ne veulent pas ou ne peuvent pas fournir eux-mêmes les secours humanitaires, ils doivent laisser d'autres le faire. Diverses pratiques peuvent mettre en danger la vie, la santé et la sécurité des migrants, notamment des conditions d'accueil cruelles, inhumaines ou dégradantes et le refus d'apporter une aide humanitaire (A/HRC/37/34, par. 15). Pour cette raison, les États ne doivent pas sanctionner ni criminaliser la fourniture d'aide ou d'assistance aux migrants<sup>35</sup>.

### **Protection de la vie aux frontières**

58. Les États utilisent principalement deux tactiques pour s'en prendre à ceux qui mènent des activités de recherche et de sauvetage. La première consiste à accuser les organisations humanitaires de connivence avec des réseaux de trafics de migrants, une infraction dans la plupart des législations nationales. Par exemple, un procureur italien, Carmelo Zuccaro, a ouvert une enquête sur une présomption de collusion entre des navires de sauvetage et des passeurs<sup>36</sup>, et le Gouvernement italien a saisi le navire de Jugend Rettet et accusé son équipage de collusion<sup>37</sup>. Les autorités marocaines enquêtent sur Helena Maleno pour collusion avec les passeurs parce qu'elle a orienté des navires de sauvetage vers des embarcations en détresse<sup>38</sup>. À ce jour, aucun élément de preuve rendu public n'a permis d'établir qu'un agent humanitaire inculpé était effectivement de collusion avec des passeurs. Il semble que des responsables gouvernementaux harcèlent des agents humanitaires au moyen d'enquêtes et de poursuites infondées pour les dissuader tous de poursuivre leurs activités.

59. La deuxième tactique consiste à frapper de tracasseries administratives l'action humanitaire aux frontières et parfois même à la criminaliser. Dans la mesure où ils s'en justifient, les États soutiennent qu'elle constitue un facteur d'attraction. En fait, ils se sont appropriés le langage humanitariste et affirment protéger des vies en

<sup>35</sup> Voir aussi l'article 22 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

<sup>36</sup> Voir Forensic Architecture Agency at Goldsmiths, University of London, « Blaming the rescuers », 2017.

<sup>37</sup> Voir Fekete, Humanitarianism.

<sup>38</sup> Voir Global Voices, « La militante espagnole de l'aide aux migrants Helena Maleno jugée au Maroc : « Un moyen d'intimider les défenseurs des droits humains », 31 janvier 2018.

décourageant les migrants d'entreprendre des voyages dangereux. Par cet argument, les États ignorent les facteurs d'expulsion et les dangers qui existent dans les pays d'origine et de transit. Ils ignorent et méconnaissent les décès et les souffrances auxquels sont exposés les migrants et les demandeurs d'asile là où ils sont contraints de rester. Fondamentalement, il s'agit d'un argument de type « loin des yeux, loin du cœur ».

60. C'est ainsi que l'Italie et Malte ont refusé aux navires humanitaires l'autorisation d'accoster, les neutralisant en attendant qu'ils trouvent un port sûr pour y débarquer les migrants. De même, la Thaïlande s'est employée à décourager les sauvetages de Rohingya en mer. C'est ainsi aussi qu'à la frontière des États-Unis, des autorisations sont refusées aux défenseurs des droits de l'homme qui veulent circuler sur les terres fédérales pour laisser de l'eau aux migrants qui sont dans le désert et que ceux qui y parviennent sont poursuivis pour abandon de détrit. Aux États-Unis également, ceux qui offrent refuge aux migrants dans le désert ou à proximité sont poursuivis. Toutes ces mesures sont conçues pour rendre plus difficiles les efforts de sauvetage.

61. Il a été dit que ces mesures et critiques officielles visant l'action humanitaire, relayées par les médias, suscitaient un sentiment d'opposition aux immigrants, aux réfugiés et à leur sauvetage, qui à son tour pousse les autorités à prendre davantage de mesures pour l'entraver. Comme l'a indiqué une organisation non gouvernementale, une campagne de délégitimation et de criminalisation a donné lieu à un discours toxique qui nuit au sauvetage et provoquera davantage de décès<sup>39</sup>.

62. Les États qui tentent d'empêcher les sauvetages en se fondant sur des critères discriminatoires comme le statut migratoire et éventuellement la race, la religion et l'origine ethnique violent le droit international des droits de l'homme (et le droit maritime s'il s'agit de sauvetage en mer). Si d'autres personnes que des immigrants sans papiers avaient besoin d'une aide vitale dans le désert ou en mer, ils l'appuieraient et la fourniraient.

### **Fourniture d'une aide vitale à l'intérieur des pays**

63. De nombreux agents et organisations humanitaires aident les migrants et les réfugiés qui ont franchi la frontière en leur fournissant de la nourriture, de l'eau, un abri, des soins médicaux et d'autres services. Une grande partie de cette aide est simplement la réaction de personnes face aux besoins d'une autre personne de leur communauté.

64. Cette réaction est désignée de diverses manières. En France, le Conseil constitutionnel a récemment reconnu la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national, insistant sur la notion française de « fraternité » en tant que principe constitutionnel. Il a laissé aux législateurs le soin de ménager un juste équilibre entre le principe constitutionnel de fraternité et le droit souverain de contrôler les frontières. Le pape François parle de rencontre avec autrui et a demandé instamment à tous d'« abattre le mur de la complicité confortable et silencieuse »<sup>40</sup>.

65. Dans de nombreux pays, en particulier dans les pays du Sud, ces actions humanitaires sont fréquentes et, dans une large mesure, protégées. La plupart des réfugiés y vivent dans les centres urbains (58 %), en dehors des camps officiels. C'est

<sup>39</sup> Voir Forensic Architecture Agency, « Blaming the rescuers ».

<sup>40</sup> Message de S. S. le pape François pour la deuxième conférence Saint-Siège-Mexique sur les migrations internationales, Cité du Vatican, 14 juin 2018.

le cas de quatre réfugiés syriens sur cinq en Jordanie<sup>41</sup>. Comme les migrants, les réfugiés s'installent grâce aux gestes de solidarité salvateurs des communautés d'accueil. En fait, ces actes de solidarité constituent l'ossature discrète du régime international d'aide aux réfugiés.

66. Dans les pays du Nord, en revanche, les gouvernements ont érigé en infraction le fait de cacher ou d'héberger des migrants « en situation irrégulière », sans exemption expresse pour les agents humanitaires. Aux États-Unis, par exemple, quiconque héberge des immigrés sans papiers est passible d'une peine allant jusqu'à cinq ans de prison, ou à dix ans si elle a agi dans le but d'en retirer un avantage commercial ou un gain financier<sup>42</sup>. Ainsi, un bénévole, Scott Warren, est actuellement poursuivi pour avoir abrité des migrants dans le désert. Une loi adoptée récemment en Hongrie incrimine l'aide à l'immigration illégale, la défense des droits fondamentaux des migrants et le fait de les aider lors de procédures judiciaires.

67. Les membres de groupes d'autodéfense anti-immigration s'en prennent également aux défenseurs des droits de l'homme tandis que les autorités ferment souvent les yeux sur ces actes de harcèlement. À Lesbos (Grèce), Philippa et Eric Kempson ont été poussés à agir par la mort de migrants qui mouraient à proximité de chez eux. Ils ont consacré leur temps et leur argent à sauver des vies, louant même un bâtiment pour accueillir les migrants arrivant par bateau et leur évitant ainsi une mort par hypothermie. Leur générosité leur a valu des menaces de mort, des menaces de poursuites et des actions en justice visant à les empêcher d'utiliser le bâtiment. Ils seraient même en train d'être expulsés de chez eux.

68. Les États devraient exempter l'aide humanitaire de toute interdiction de « l'aide au séjour » parce que fournir simplement ce qui est essentiel à l'existence humaine (nourriture, eau, logement, hygiène et vêtements) ne devrait pas être une infraction. En France, lorsque le maire de Calais a tenté d'interdire la distribution de vivres aux migrants, un tribunal administratif de Lille a annulé l'interdiction. Il a également ordonné d'installer des toilettes, des douches et des structures d'approvisionnement en eau potable, menaçant le maire d'amendes s'il s'y opposait<sup>43</sup>. Il a conclu à juste titre que le maire avait gravement porté atteinte, de manière manifestement illégale, à la liberté de circulation des migrants, à leur liberté de réunion et, en les empêchant de satisfaire leurs besoins fondamentaux, à leur droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, consacré à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>44</sup>.

69. Conformément à l'obligation qui leur incombe de respecter et de protéger le droit à la vie, les États doivent éliminer les lois et les politiques qui empêchent l'aide humanitaire en raison du statut migratoire des bénéficiaires et veiller à ce que les fonctionnaires de tous niveaux s'abstiennent de harceler les agents humanitaires. Ils doivent également protéger ceux-ci des menaces illégales et de la violence des groupes d'autodéfense privés.

#### **Trafic « humanitaire »**

70. Les agents humanitaires qui aident en fait des migrants à traverser la frontière semblent constituer le cas de figure le plus compliqué, puisque le droit international donne clairement aux États le droit de contrôler leurs frontières. Cette difficulté est

<sup>41</sup> Voir le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « Syrian refugees living outside camps in Jordan », 18 mars 2014.

<sup>42</sup> Voir le Code of the Laws of the United States, 8 U.S.C. § 1324. Il existe une exemption pour les personnes qui embauchent un ministre ou un missionnaire sans papiers.

<sup>43</sup> Voir Fekete, Humanitarianism.

<sup>44</sup> Voir « Le Tribunal de Lille suspend l'arrêté interdisant la distribution de repas aux migrants », Défenseur des droits, 22 mars 2017.

illusoire. On a fait sortir clandestinement des esclaves des États-Unis, des Juifs d'Europe et des dissidents de l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Comme l'a fait observer la Cour constitutionnelle canadienne, « l'aide humanitaire aux personnes qui fuient la persécution n'appartient pas à l'hypothétique ; il s'agit d'une réalité tant historique que contemporaine »<sup>45</sup>.

71. Les rédacteurs du Protocole contre le trafic illicite de migrants ont reconnu la nécessité de protéger les motivations humanitaires en limitant la définition du trafic illicite de migrants au fait d'assurer l'entrée illégale afin d'en tirer un avantage financier ou un autre avantage matériel. Ils entendaient ainsi protéger les agents humanitaires de poursuites pénales. Ils ont inclus ce critère d'avantage financier ou autre avantage matériel :

afin de souligner que l'intention était d'inclure les activités menées par les groupes criminels organisés pour en tirer un profit mais d'exclure les activités des personnes apportant une aide aux migrants pour des motifs humanitaires ou en raison de liens familiaux étroits<sup>46</sup>.

72. Peu de gouvernements se conforment à cette disposition. Le train de mesures relatives aux passeurs de l'Union européenne, qui comprend la Directive 2002/90/CE et sa décision-cadre 2002/946/JAI, enjoint aux États membres d'ériger en infraction le fait pour toute personne d'aider sciemment une personne à pénétrer sur le territoire d'un État membre ou à transiter par celui-ci. On n'y trouve pas la notion d'avantage financier, sauf en ce qui concerne le séjour irrégulier<sup>47</sup>. Les États membres peuvent choisir de ne pas imposer de sanctions dans les cas d'aide humanitaire. La Directive impose aux États membres de poursuivre toute personne qui aide sciemment, dans un but lucratif, une personne à séjourner illégalement dans un État membre. Il n'y a toutefois aucune exception expresse pour raisons humanitaires. Selon un rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, les 28 États membres érigent en infraction l'aide à l'entrée illégale mais huit seulement ont expressément transposé la clause humanitaire facultative dans leur législation nationale<sup>48</sup>.

73. La Commission européenne a reconnu que le train de mesures relatives aux passeurs était destiné à mettre en place des sanctions appropriées tout en évitant de criminaliser l'aide humanitaire aux migrants en détresse. Elle a concédé qu'en entravant l'aide humanitaire et ainsi en ne secourant pas ceux qui en ont besoin, on enfreignait la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pourtant, les États membres ont continué d'ériger en infraction la fourniture de l'aide humanitaire. Une enquête menée en Europe en 2017 a établi qu'en 2015 et 2016, 45 agents humanitaires avaient fait l'objet de 26 poursuites distinctes en vertu des lois contre le trafic ou l'entrée irrégulière<sup>49</sup>. Cependant, une étude du Parlement européen a conclu qu'on manquait généralement de données concernant les taux de poursuite et de

<sup>45</sup> Voir la Cour suprême de Canada, *R. c. Appulonappa*, 2015 SCC 49, [2015] 3 S.C.R. 754.

<sup>46</sup> Voir les *Travaux préparatoires des négociations en vue de l'élaboration de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des protocoles s'y rapportant* (Publication des Nations Unies, numéro de vente : E.06.V.5), p. 469.

<sup>47</sup> La décision de ne pas exiger que le trafic implique un avantage financier découle apparemment des difficultés à tracer les flux financiers liés au trafic illicite de migrants (voir Commission européenne, Document de travail des services de la Commission relatif à l'évaluation, au titre du programme REFIT (programme pour une réglementation affûtée et performante), du cadre juridique de l'Union européenne contre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers : le train de mesures relatives aux passeurs, 22 mars 2017).

<sup>48</sup> Voir l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them », 2014.

<sup>49</sup> Voir Fekete, Humanitarianism.

condamnation de ceux qui fournissaient une aide humanitaire aux migrants en situation irrégulière.

74. En promulguant le Protocole contre le trafic illicite de migrants, la communauté internationale a reconnu que la vraie menace à l'ordre mondial était le trafic organisé par des réseaux criminels et non le travail des agents humanitaires. Le Protocole exempte les actes humanitaires visant à protéger les droits des migrants. Comme l'a constaté la Cour suprême du Canada lorsqu'elle a en fait introduit une exception humanitaire dans la loi canadienne sur l'entrée illégale, « on romprait l'équilibre établi par le Protocole contre le trafic illicite en permettant que soient intentées des poursuites visant des actes d'assistance mutuelle entre demandeurs d'asile, des actes d'entraide familiale et de réunification des familles ou encore des actes d'aide humanitaire ». Seule une exception humanitaire permettrait à la législation de refléter les valeurs et les principes du droit international coutumier et conventionnel<sup>50</sup>.

75. Rien ne justifie que des États poursuivent et ciblent des personnes qui suivent leur instinct d'humanité pour aider ceux qui en ont besoin. Le droit pénal est censé encourager un comportement digne et non le sanctionner<sup>51</sup>. Les États doivent revoir leurs politiques et les fonder sur la prévention des exécutions arbitraires et des morts résultant d'actes illégaux. Au lieu de s'en prendre à ceux qui protègent la vie, les États doivent poursuivre ceux qui la menacent, et avant tout les réseaux criminels qui exploitent et maltraitent migrants et demandeurs d'asile. Ce serait la meilleure politique de dissuasion.

## **VI. Incrimination de la fourniture de services vitaux aux femmes et aux lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes**

76. La fourniture de services humanitaires aux femmes et aux filles, ainsi qu'aux lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes, a été érigée en infraction, découragée ou stigmatisée. Les lois, politiques et pratiques qui empêchent de fournir des services essentiels de santé sexuelle et procréative peuvent conduire à la discrimination et avoir des conséquences sur l'exercice du droit à la vie des bénéficiaires. Il a été démontré que les efforts visant à réduire ou empêcher la fourniture de services de contraception et de services prénatals de qualité, de traitement du VIH/sida et d'avortement médicalisé contribuaient à une augmentation des taux de décès évitables, notamment la mortalité maternelle et infantile et les décès et blessures dus à des avortements pratiqués dans des conditions dangereuses<sup>52</sup>.

77. L'exemple à grande échelle le plus récent, celui de la consigne de silence des États-Unis, intitulée « Protecting Life in Global Health Assistance » (protéger la vie dans l'aide sanitaire mondiale, mai 2017), est d'une ampleur sans précédent. Les agents étrangers bénéficiant d'une aide américaine doivent certifier qu'ils n'utilisent pas leurs propres fonds (n'émanant pas des États-Unis) pour fournir des services d'avortement, conseiller ou orienter des patients à ce sujet ou plaider pour la libéralisation des lois sur l'avortement. Les exceptions à la règle, qui étaient également présentes dans les versions antérieures de la consigne de silence à l'échelle mondiale, ne sont généralement pas connues, comprises ni appliquées. Cette règle couvre des activités liées à la santé dans quelque 60 pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, notamment des programmes sur le VIH/sida, le virus Zika, la santé

<sup>50</sup> Voir la Cour suprême du Canada, *R. c. Appulonappa*.

<sup>51</sup> Voir Fekete, *Humanitarianism*.

<sup>52</sup> Voir Guttmacher Institute, « Adding it up: investing in contraception and maternal and newborn health, 2017 », 2017.

maternelle et infantile, le paludisme et la nutrition<sup>53</sup>. Une aide sanitaire mondiale d'un montant de 9,5 milliards de dollars est soumise à cette règle et l'Afrique subsaharienne, principal bénéficiaire, est la plus durement touchée.

78. À l'échelle mondiale, la consigne de silence, douteuse au plan de la preuve et de la santé publique, nuit au travail des prestataires de soins de santé, entrave leur liberté de pratiquer leur activité selon les normes professionnelles reconnues et sape l'intégrité des systèmes et services de santé<sup>54</sup>. Dans les pays à faible revenu, par exemple, les programmes de santé intégrés ou communs doivent maintenant démanteler les services « tout-en-un » et dissoudre les réseaux de soins intégrés, tout en assumant une charge administrative supplémentaire pour démontrer qu'ils se conforment à une politique trop vaste, mal définie et qui prête à confusion, et dont les obligations et les méthodes d'application sont également floues, comme l'Agence des États-Unis pour le développement international l'a démontré dans le cadre d'une évaluation.

79. La consigne de silence impose un choix déraisonnable aux prestataires qui dépendent de l'aide internationale pour fournir des services de santé essentiels : cesser de fournir des services vitaux, légaux et techniquement fondés et des informations adéquates, exactes et objectives, ou courir le risque de réductions de financement drastiques qui les obligeraient à cesser de fournir des services vitaux, à licencier du personnel et à fermer des hôpitaux. Elle peut également soumettre ceux qui parviennent à continuer d'assurer les services visés par les interdictions, ainsi que leurs clients, à une stigmatisation sociale et à une pression négative supplémentaires de la part des autres prestataires et des autorités. Elle fausse ainsi l'équilibre de soins, en visant à faire taire ceux qui souhaitent donner un avis franc et compétent sur un avortement légal et médicalisé ou se prononcer en sa faveur, tout en favorisant ceux qui souhaitent s'organiser contre l'avortement.

80. Cette politique aura probablement pour principal effet d'augmenter le nombre de décès résultant d'actes illicites, en particulier chez les femmes et les filles, mais pas seulement<sup>55</sup>. En 2011, l'Organisation mondiale de la Santé a estimé qu'au cours de la dernière période où la consigne de silence avait été imposée de manière bien plus stricte à l'échelle mondiale, le nombre moyen d'avortements, pour la plupart non médicalisés, avait augmenté de 40 % dans 20 pays. Une autre étude a montré que les pays les plus touchés par la consigne de silence avaient vu leur taux d'interruptions volontaires de grossesse augmenter de manière sensible<sup>56</sup>.

81. Les lois incriminant les relations homosexuelles, l'identité transgenre (au moyen de lois interdisant le travestissement), la prostitution et le travail du sexe, et celles visant à restreindre les débats publics sur le genre et la sexualité, considérés par certains États comme propagande contre les valeurs familiales traditionnelles) ont créé toute une série d'obstacles administratifs, juridiques et sociaux à la fourniture de services aux lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes. Des acteurs non étatiques voient la stigmatisation et la criminalisation de ces services comme une légitimation de leur violence envers les agents humanitaires.

<sup>53</sup> Voir Sneha Barot, « When antiabortion ideology turns into foreign policy: how the global gag rule erodes health, ethics and democracy » *Reproductive Health in Crisis*, Guttmacher Policy Review special series, vol. 20 (Guttmacher Institute, 8 juin 2017).

<sup>54</sup> Voir Jerome A. Singh et Salim S. Abdool Karim, « Trump's "global gag rule": implications for human rights and global health », *The Lancet*, vol. 5, n° 4, (1<sup>er</sup> avril 2017).

<sup>55</sup> Voir « Trump's "Mexico City" Policy or "Global Gag" Rule », Human Rights Watch, 14 février 2018.

<sup>56</sup> Voir Eran Bendavid, Patrick Avila et Grant Miller, « United States aid policy and induced abortion in sub-Saharan Africa », *Bulletin de l'Organisation mondiale de la Santé*, 2011.

82. À cause de cette criminalisation et de cette répression, les organisations ne peuvent aisément fournir des services en toute sécurité (voir [A/HRC/38/43](#), par. 59). Elles peuvent être accusées à tort d'incitation à la criminalité ou de complot<sup>57</sup>. Même si leur activité n'est pas expressément érigée en infraction pénale, l'application hostile de la politique nationale peut en restreindre fortement la portée. La criminalisation et la stigmatisation peuvent également empêcher les lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes de recevoir des soins salvateurs. Ils peuvent être réticents à accéder à des services de santé tels que le traitement du VIH, et les prestataires de soins médicaux peuvent refuser un traitement quand ils risquent d'être arrêtés pour l'avoir fourni (ibid. par. 53 et 54).

## VII. Conclusion

83. **En ne soustrayant pas expressément les agents humanitaires aux lois antiterroristes, les gouvernements réduisent délibérément la fourniture d'une aide vitale à des populations désespérées. De telles mesures antiterroristes risquent également d'affaiblir accidentellement un pilier normatif du droit international. En harcelant et en poursuivant les bénévoles qui secourent des migrants dans des zones dangereuses ou qui transportent, nourrissent ou abritent des personnes dans le besoin, les gouvernements mettent délibérément des vies en danger. En incriminant, en stigmatisant ou en bloquant la fourniture de services de santé sexuelle et procréative, les États privent sciemment des personnes de soins vitaux, en particulier des femmes et des filles, des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes.**

84. **Par toutes ces mesures, les gouvernements manquent à leur obligation de respecter et de protéger le droit à la vie que leur imposent le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Les agents humanitaires, c'est-à-dire les personnes et les organisations qui fournissent des services vitaux et une protection aux populations vulnérables, aident les États à s'acquitter de leurs obligations de protéger et de garantir le droit inhérent à la vie, sans discrimination, et de prévenir la privation arbitraire de la vie. Les exemptions de poursuites pour raison humanitaire, adoptées par certains États et recommandées par les organes internationaux, doivent être appliquées de toute urgence. Le harcèlement et la stigmatisation doivent cesser. Sauver des vies n'est pas un crime.**

## VIII. Recommandations

85. **Nous recommandons que le Conseil de sécurité :**

**a) Adopte une résolution exemptant l'action humanitaire de toutes les mesures antiterroristes, notamment de toute sanction, et insistant sur un vaste système de protection juridique et sur des garanties normatives conformes au droit international des droits de l'homme et au droit international humanitaire ;**

**b) Spécifie, dans toutes les résolutions sur la lutte contre le terrorisme, qu'aucune organisation ou personne fournissant une aide humanitaire ne doit être punie pour avoir fourni de tels services à un terroriste présumé ou à une personne qui est membre d'une organisation terroriste, qui y est associée ou la**

---

<sup>57</sup> Voir « Criminalization of human rights defenders », Commission interaméricaine des droits de l'homme (OEA/Ser.L/V/II.Doc.49/15), 31 décembre 2015.

soutient, et que l'accès à des soins médicaux et à d'autres secours vitaux ne doit jamais être refusé sur la base d'une telle désignation ;

c) Réaffirme sans ambiguïté le quatrième pilier de la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations Unies et l'obligation qu'ont les États de garantir le respect des droits de l'homme de tous et de l'état de droit, qui est la base fondamentale de la lutte antiterroriste.

86. Il est recommandé que l'Assemblée générale inclue un libellé explicite exemptant ou protégeant l'action humanitaire dans les résolutions sur la lutte contre le terrorisme, sur les migrations et sur les autres questions pertinentes.

87. Il est recommandé que le Conseil des droits de l'homme :

a) Inclue un libellé explicite exemptant ou protégeant l'action humanitaire dans les résolutions sur la lutte contre le terrorisme, sur les migrations et sur les autres questions pertinentes ;

b) Adopte une résolution convoquant une table ronde thématique sur les incidences que les entraves à l'action humanitaire ont sur les droits de l'homme dans le contexte de la dissuasion de la migration et de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, et sur la santé sexuelle et procréative ;

c) Reconnaisse dans les résolutions pertinentes qu'une personne soupçonnée de terrorisme ou qui est membre d'une organisation terroriste, qui y est associée ou la soutient, ne devrait jamais se voir refuser l'accès à des soins médicaux sur la base de cette désignation, et qu'aucun prestataire de services de santé ne doit être puni à raison de l'identité des bénéficiaires.

88. Il est recommandé que le Bureau de lutte contre le terrorisme :

a) Inclue officiellement les acteurs de la société civile dans toutes les conférences de haut niveau des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme ;

b) Mette en place un mécanisme des Nations Unies aux fins d'un dialogue stratégique et durable avec la société civile, notamment les agents humanitaires, sur les programmes de lutte contre le terrorisme et de prévention de l'extrémisme violent.

89. Il est recommandé que les États :

a) Défendent vigoureusement et publiquement le travail des agents humanitaires, que ceux-ci fournissent des services en situation de conflit ou de migrations, aux femmes, aux lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes ou à d'autres populations ;

b) Reconnaissent l'action humanitaire comme une valeur constitutionnelle ou nationale et comme l'expression des obligations conventionnelles du pays et des valeurs communes de l'humanité ;

c) Adoptent une législation nationale ou révisent leur législation nationale sur le trafic de migrants de sorte à exempter expressément l'action humanitaire de ses dispositions, couvrant la facilitation de l'entrée, du transit et du séjour irréguliers, et veillent à ce qu'aucune enquête ne soit ouverte ni aucune poursuite menée contre des particuliers et des organisations qui viennent en aide à des migrants pour des raisons humanitaires ;

d) Réexaminent et modifient les lois et les politiques de lutte et de prévention du terrorisme et de l'extrémisme violent pour exclure du champ des infractions la fourniture de services humanitaires et la protection de l'accès et des actes humanitaires, et pour veiller à ce que l'accès d'un terroriste présumé

ou d'un membre ou partisan d'une organisation terroriste à des soins médicaux ne soit jamais refusé sur la base d'une telle désignation et qu'aucun prestataire de services de santé ne soit puni à raison de l'identité des bénéficiaires ;

e) Donnent pour instruction aux forces armées et à la police que les services humanitaires vitaux ne doivent jamais être refusés et que les personnes qui fournissent ces soins ne doivent pas être arrêtées, harcelées ni intimidées ;

f) Facilitent un dialogue régulier entre les organisations humanitaires, les banques, les organismes de réglementation financière et d'autres services gouvernementaux afin de limiter les effets de la réduction des risques de menace terroriste ;

g) Mettent en place des dispositifs permettant de surveiller le nombre de poursuites engagées et de condamnations prononcées contre des agents humanitaires, ainsi que leurs conséquences ;

h) Lèvent les obstacles à la fourniture de soins de santé sexuelle et procréative complets et de qualité, notamment de services d'avortement médicalisé, et prennent toutes les mesures raisonnables pour permettre aux prestataires de soins de santé de mener leurs activités sans subir d'ingérence, d'intimidation ou de restrictions ;

i) Protègent les organisations et les personnes qui fournissent des services vitaux aux lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes contre toute restriction et ingérence arbitraire et discriminatoire dans leurs activités.

90. Il est recommandé que les pays donateurs :

a) Élaborent des exonérations ou dérogations types à la législation pénale et aux autres lois en vigueur et concilient les diverses manières de fournir l'aide humanitaire, en particulier dans les zones où des groupes « terroristes » contrôlent des territoires ou l'accès à une population civile ;

b) Nomment des experts individuels ou créent des groupes de travail chargés de contrôler la protection des services humanitaires nationaux et internationaux ;

c) Étudient des moyens novateurs de réduire l'incidence des mesures antiterroristes sur l'action humanitaire ;

d) Modifient toutes les dispositions sur le financement de l'aide humanitaire qui cherchent à limiter, entraver ou décourager l'accès à des services de santé sexuelle et procréative complets et de haute qualité, et à l'information et à l'aide en la matière ;

e) Continuent de s'employer à réduire le déficit de financement des services de santé sexuelle et procréative complets et d'appuyer les agents humanitaires qui fournissent de tels services, notamment l'avortement légal et médicalisé, et des services propres à la communauté des lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes ;

f) Contrôlent les effets de la consigne de silence à l'échelle mondiale et des politiques similaires sur ceux qui fournissent des services de santé sexuelle et procréative et sur le droit à la vie des femmes, des filles, des lesbiennes, des gays, des bisexuels, des transgenres et des intersexes, et à la population en général, et en rendent compte régulièrement.

91. Il est recommandé que les pays donateurs et les agents humanitaires créent des instances communes là où il n'en existe pas encore et engagent un dialogue ouvert et inclusif sur les effets sur l'action humanitaire des mesures

**antiterroristes et des mesures visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent, contribuant ainsi à l'élaboration de politiques sectorielles.**

**92. Il est recommandé que les agents humanitaires engagent des dialogues à l'échelle du secteur et élaborent pour l'ensemble de celui-ci des politiques, propositions et positions sur les moyens de réduire au minimum l'effet des lois et des mesures visant à empêcher l'action humanitaire et l'accès humanitaire.**

---