



Conseil de sécurité

Distr. générale
8 septembre 2023
Français
Original : anglais

Application de la résolution [2664 \(2022\)](#) du Conseil de sécurité

Rapport du Secrétaire général

I. Introduction

1. Le présent rapport est soumis en application du paragraphe 7 de la résolution [2664 \(2022\)](#) du Conseil de sécurité, dans laquelle le Conseil a prié le Secrétaire général de publier un rapport écrit sur les conséquences humanitaires négatives imprévues des sanctions imposées par le Conseil, y compris les mesures d'interdiction de voyager et d'embargo sur les armes, ainsi que les mesures propres à certains régimes de sanctions donnés. Le Conseil a également demandé que ce rapport contienne des recommandations sur les moyens de minimiser et d'atténuer ces conséquences, y compris grâce à l'adoption de dérogations permanentes supplémentaires.

2. Dans son Aperçu de la situation humanitaire mondiale de 2023, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a indiqué qu'un tiers des 339 millions de personnes ayant besoin d'une aide humanitaire en 2023 vivait dans des pays où des mesures de sanction de l'Organisation des Nations Unies étaient en vigueur. Dans certains de ces pays, des personnes, groupes et entités étaient visés par des mesures de sanction imposées par le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) et [2253 \(2015\)](#) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés, mesures qui formaient un régime général de sanctions ciblées contre ces deux grands groupes terroristes. Le Bureau a indiqué que tous ces pays représentaient 67 % du total des appels humanitaires pour 2023 (au 10 août 2023), dont 7 des 10 appels interinstitutions coordonnés les plus importants.

3. Les mesures de sanction sont souvent imposées dans des environnements très complexes d'un point de vue politique et sur le plan de la sécurité, marqués par un conflit prolongé, une insécurité chronique et des enjeux liés à l'économie et à la gouvernance souvent aggravés par une situation humanitaire désastreuse. Dans ces contextes, les acteurs humanitaires font souvent face à de nombreux problèmes interdépendants, auxquels peuvent se greffer les sanctions imposées par le Conseil de sécurité, que ce soit de manière directe, du fait même de leur existence, ou de manière indirecte, lorsque les différents acteurs de la chaîne d'approvisionnement de l'aide humanitaire, tels que les États tenus d'appliquer les mesures de sanction du Conseil, les donateurs, les fournisseurs internationaux et les parties prenantes du secteur financier les appliquent de manière zélée (c'est-à-dire, au-delà de ce qui est



juridiquement nécessaire) ou préfèrent se désengager face aux risques potentiels (plutôt que de s'engager en gérant ces risques). Il est difficile de déterminer dans quelle mesure les difficultés rencontrées par les opérations humanitaires peuvent être attribuées aux seules sanctions de l'ONU, d'autres facteurs entrant en ligne de compte, notamment les sanctions imposées unilatéralement par les États Membres ou par des organisations régionales ou sous-régionales.

4. Dans le présent rapport, le Secrétaire général examine les différentes manières dont les sanctions imposées par l'ONU peuvent avoir des conséquences humanitaires négatives imprévues, en s'intéressant notamment à leurs effets directs et indirects sur : la capacité des organisations humanitaires à fournir une aide qui soit conforme aux principes humanitaires ; les entreprises du secteur privé et les banques qui collaborent avec les organisations humanitaires ; les pratiques des donateurs ; les États Membres dans lesquels les sanctions sont imposées. Il se penche également sur les avantages fortuits que les personnes ou entités visées par des sanctions peuvent tirer des interventions humanitaires, ainsi qu'aux procédures de gestion des risques et de diligence raisonnable mises en place pour minimiser ces effets négatifs. Pris dans son ensemble, le rapport fournit un cadre qui permet d'examiner les conséquences des mesures de sanction de l'ONU pour l'action humanitaire, ainsi que les mesures d'atténuation prises par le Conseil de sécurité, les États Membres, les agents humanitaires et d'autres acteurs pour y remédier.

5. Le présent rapport s'appuie sur des informations compilées par les entités des Nations Unies, principalement le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Département des affaires politiques et de la consolidation de la paix. Il contient également des données recueillies lors de consultations menées avec des organismes humanitaires et les groupes d'experts créés à l'appui des comités des sanctions du Conseil de sécurité, ou tirées d'autres sources pertinentes, dont des travaux de recherche universitaire.

II. Régimes de sanctions de l'Organisation des Nations Unies

6. Le Conseil de sécurité impose des sanctions en vertu du pouvoir qui lui est conféré au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies de décider d'agir de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Le gel des avoirs, l'interdiction de voyager et les autres mesures de sanction visant des personnes sont des mesures préventives mises en place par le Conseil pour provoquer un changement de comportement, notamment à l'appui des transitions pacifiques, l'objectif étant de dissuader les actes de violence, de lutter contre le terrorisme, de protéger les droits humains, de décourager les changements de gouvernement anticonstitutionnels ou de promouvoir la non-prolifération.

7. La mise en place d'un régime de sanctions de l'ONU s'accompagne de la création d'un comité des sanctions composé de tous les membres du Conseil de sécurité, dont le mandat consiste, en général, à surveiller l'application des mesures de sanction, à examiner les notifications et les demandes de dérogation à ces mesures et à se prononcer à leur sujet, et à désigner les personnes et entités qui répondent aux critères établis dans les résolutions pertinentes. Pour faciliter l'application des mesures de sanction, les comités publient des notices d'aide à l'application, dans lesquelles ils donnent des conseils aux États Membres et aux autres parties prenantes sur la manière de s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu des résolutions du Conseil. En outre, le Conseil crée souvent des groupes fréquemment appelés « groupes d'experts », qui prêtent leur concours aux comités des sanctions.

8. Les dispositifs de sanctions de l'ONU ont subi d'importantes transformations depuis la mise place en 1966 d'un régime de sanctions concernant la Rhodésie du

Sud, auquel ont succédé un certain nombre d'autres régimes de sanctions générales. Or, par exemple, les sanctions générales imposées par l'ONU en Iraq en 1990 ont eu pour résultat d'entraver les échanges commerciaux, ce qui a eu des répercussions considérables sur les populations civiles, entraînant une dégradation de leurs conditions de vie et une augmentation du taux de mortalité infantile et juvénile. Face à cette situation, le Conseil de sécurité a décidé de limiter le recours à des sanctions générales, pour introduire en 2003 des sanctions plus ciblées visant à réduire les conséquences humanitaires imprévues. Ainsi, depuis 2004, tous les régimes de sanctions de l'ONU prévoient des mesures restreintes et ciblées dont l'objectif stratégique est de viser des personnes, des entités, des entreprises ou des groupes précis.

9. Sur les 31 régimes de sanctions établis par le Conseil de sécurité au 1^{er} septembre 2023, 14 sont toujours en vigueur, à savoir ceux concernant Al-Qaida et l'EIL (Daech), Al-Shabaab, la Guinée-Bissau, Haïti, l'Iraq, le Liban, la Libye, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la République populaire démocratique de Corée, le Soudan, le Soudan du Sud, le Yémen et les Talibans. Le Conseil a souligné à maintes reprises que ces sanctions n'avaient pas pour objet d'avoir des conséquences humanitaires négatives pour la population civile. Ce principe a été réaffirmé dans les résolutions relatives au régime de sanctions concernant la République populaire démocratique de Corée, ainsi que dans celles relatives aux régimes de sanctions concernant Haïti, la Libye, le Mali, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, le Soudan du Sud et Al-Qaida et l'EIL (Daech). Pourtant, malgré ce principe de longue date, les sanctions ciblées n'ont pas eu que des effets positifs sur les activités humanitaires menées par l'ONU et ont même parfois eu des conséquences humanitaires négatives imprévues.

III. Sanctions de l'ONU et activités humanitaires

A. Effets escomptés des mesures de sanction de l'ONU

10. Bien que les effets des sanctions de l'ONU aient fait l'objet de larges débats, il a également été observé que les sanctions ciblées ont, dans de nombreux cas, permis de limiter les comportements négatifs et d'appuyer les cadres normatifs internationaux. Selon certains travaux de recherche universitaire, le fait de recourir aux sanctions pour influencer le comportement des parties visées s'est parfois avéré efficace, y compris en Angola, au Libéria et en Sierra Leone. En République démocratique du Congo, par exemple, la menace de sanctions imposées par l'ONU a été un facteur décisif dans la libération d'enfants par certains groupes armés. Au Soudan du Sud, le spectre des sanctions a contribué à l'adoption de directives militaires interdisant les violences sexuelles, ainsi qu'à la libération de femmes victimes d'actes de violence de la part de soldats. Répondant à une enquête menée par l'Université des Nations Unies, certaines organisations humanitaires ont reconnu que les sanctions de l'ONU pouvaient avoir des effets positifs, notamment dans la mesure où elles avaient un effet dissuasif sur la commission de violations du droit international humanitaire ou mettaient en avant des questions humanitaires spécifiques (par l'intermédiaire des rapports établis par les groupes d'experts).

11. Le Conseil de sécurité a également adopté des critères de désignation conçus pour promouvoir activement les normes humanitaires. Ainsi, huit régimes de sanctions en vigueur (République centrafricaine, République démocratique du Congo, Libye, Soudan, Soudan du Sud, Yémen, Al-Qaida et l'EIL (Daech), et Al-Shabaab) prévoient des critères relatifs à la protection, lesquels concernent notamment les violences sexuelles, les attaques contre les civils, les acteurs humanitaires et les biens, et les obstacles à l'accès humanitaire. Plusieurs personnes et entités ont été désignées

sur la base de ces critères, notamment dans le cadre des régimes de sanctions concernant la République centrafricaine, le Soudan du Sud et le Yémen.

12. Les comités des sanctions du Conseil de sécurité ont adopté des critères de désignation qui permettent de restreindre les agissements des personnes qui entravent les opérations humanitaires. Dans le contexte du régime de sanctions relatif au Mali, une personne a été inscrite sur la liste du comité concerné en juillet 2019 pour avoir entravé l'accès humanitaire et la fourniture de l'aide humanitaire et sapé la capacité des autorités locales légitimes à assurer la liaison avec des organisations humanitaires (ce qui a également menacé la mise en œuvre de l'Accord de paix). Cette personne a été démise de ses fonctions suivant sa désignation. Ce cas de figure illustre la manière dont les sanctions de l'ONU peuvent être utilisées pour appuyer les interventions humanitaires et protéger l'espace humanitaire.

B. Conséquences négatives imprévues des sanctions de l'ONU pour les activités humanitaires

13. Les mesures de sanction de l'ONU imposent des obligations directes aux entités des Nations Unies participant à des interventions humanitaires, dont celle de veiller à ce que, dans le cadre de leurs opérations, aucun fonds ou autre ressource économique ne soit mis, directement ou indirectement, à la disposition d'acteurs désignés par le Conseil de sécurité. Or, le risque de violation de cette obligation inhibe parfois certaines entités des Nations Unies, leurs partenaires et les prestataires de services participant aux interventions humanitaires.

14. La complexité qui caractérise l'application des mesures de sanction de l'ONU est aggravée par l'adoption de divers types de lois nationales visant à donner effet à ces mesures, auxquelles les organisations humanitaires n'appartenant pas au système des Nations Unies sont juridiquement tenues de se conformer. Certaines juridictions imposent des mesures d'application des sanctions de l'ONU concernant des acteurs qu'elles désignent unilatéralement sans que ceux-ci soient visés par le Conseil de sécurité. Dans certains cas, des mesures restrictives d'un autre type que celles prévues par les régimes de sanctions du Conseil concernés sont imposées en plus des mesures de sanctions prévues par le Conseil. Les mesures de sanction imposées par l'ONU ne sont généralement pas appliquées dans le vide, mais plutôt en combinaison avec d'autres paramètres liés à la politique générale ou d'ordre économique ou juridique, tels que des sanctions unilatérales ou des lois nationales. Le chevauchement délicat de toutes ces mesures restrictives empêche de déterminer avec précision quels effets sont attribuables aux seules mesures de sanction de l'ONU. En outre, la mesure dans laquelle les conséquences négatives des sanctions peuvent être associées, au moins en partie, aux mesures de sanction de l'ONU, reste incertaine. Par exemple, le Groupe d'experts créé en application de la résolution [1874 \(2009\)](#) du Conseil de sécurité a indiqué que l'aggravation de la crise humanitaire en République populaire démocratique de Corée avait eu des effets disproportionnés sur les femmes, les enfants et d'autres groupes vulnérables, notamment en ce qui concernait l'accès à la nourriture et aux soins de santé. Il a cependant également constaté qu'il était difficile de dissocier les effets des sanctions de l'ONU d'autres facteurs (voir [S/2022/668](#)).

Contraintes pesant sur les activités humanitaires

15. Selon plusieurs études, la crainte de violer les mesures de sanction, y compris les sanctions de l'ONU (et la crainte concomitante de faire l'objet d'une accusation de non-respect) aurait entraîné une réduction des activités dans de multiples contextes humanitaires. D'après certains travaux de recherche universitaire, plusieurs agents humanitaires intervenant en Somalie ont indiqué que la crainte de violer les mesures

de sanction ou de perdre leur financement (dans les cas où leurs activités profiteraient indirectement à des acteurs désignés par l'ONU) les dissuadait souvent d'établir des liens avec certaines personnes ou certains groupes et d'opérer dans certaines zones. Des réactions similaires ont été signalées dans plusieurs autres contextes au cours des 10 dernières années, notamment au Moyen-Orient, dans la région des Grands Lacs et en Afghanistan.

16. La facilitation de la livraison de l'aide humanitaire aux personnes dans le besoin suppose parfois d'avoir divers types d'échanges directs ou indirects avec des personnes ou des entités visées par des sanctions de l'ONU. Dans certaines régions, ces personnes ou entités exercent un contrôle effectif, font office d'autorité de facto et assument des fonctions publiques, contrôlant par exemple la sécurité et les structures publiques ainsi que toute traversée et tout mouvement à destination et à l'intérieur de ces régions. Lorsqu'ils apportent une aide à des populations se trouvant sous l'influence de tels acteurs, les intervenants humanitaires, faute d'autres options, doivent recourir aux services de prestataires locaux indirectement liés à ces acteurs ou relevant de leur juridiction de facto, qui leur fournissent par exemple des services d'utilité publique, de transport, de transfert d'argent ou de sécurité. Pour permettre aux programmes humanitaires d'atteindre les populations vulnérables avec l'ampleur et la rapidité voulues, il arrive parfois qu'il n'y ait pas d'autre solution que de faire appel à des structures agissant sous la direction d'acteurs visés par des sanctions de l'ONU. Par exemple, en Afghanistan, des agents humanitaires ont dû payer des frais de services collectifs à des sociétés publiques relevant de ministères de facto probablement contrôlés par des personnes visées par des sanctions. Toujours en Afghanistan, des entrepreneurs locaux sont contraints de verser des taxes aux autorités de facto, qui elles-mêmes agissent pour le compte de personnes désignées ou servent de façade civile à des groupes visés par des sanctions.

Contraintes et retards administratifs

17. L'embargo sur les armes est une mesure de prévention des conflits qui vise à empêcher l'importation ou l'exportation d'armes au profit d'un gouvernement ou d'un groupe armé. Cette mesure peut également avoir des répercussions sur les activités humanitaires car elle entrave l'importation d'articles à double usage (par exemple, les articles et les technologies dont l'usage peut être civil ou militaire). Ainsi, il arrive que du matériel et des équipements (tels que les explosifs et les détonateurs) essentiels au déminage et à l'élimination des restes explosifs de guerre sur le terrain soient sous le coup d'un embargo sur les armes. Bien que les acteurs concernés de la lutte antimines puissent demander des dérogations à cet égard, ces dernières ne sont octroyées qu'à l'issue de longues démarches qui entraînent parfois des retards dans les activités de déminage. D'autres biens à double usage, tels que les tenues de protection balistique et le matériel militaire non létal, qui sont nécessaires à la protection des acteurs humanitaires, peuvent susciter un surcroît d'attention au cours du processus d'approvisionnement si un embargo sur les armes est en vigueur. Les fournisseurs internationaux exigent souvent que des informations supplémentaires leur soient communiquées sur la destination finale des biens et des articles, en particulier lorsqu'il s'agit de biens à double usage, d'articles médicaux et de nouvelles technologies.

18. En République populaire démocratique de Corée, le fait qu'il faille obtenir une autorisation spéciale du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution [1718 \(2006\)](#) préalablement à l'exportation de toute une série d'articles (parmi lesquels certains métaux contenus dans les trousseaux d'hygiène ou de santé procréative, certains engrais, certains types d'équipements médicaux et de télécommunications et certains systèmes d'assainissement de l'eau) nécessaires aux opérations menées par les organisations humanitaires dans le pays, procédure dont il a été signalé qu'elle

entraînait des lourdeurs et retards importants sur le plan administratif, a eu des répercussions sur ces opérations.

19. Les restrictions sectorielles imposées par le Conseil de sécurité au secteur financier de la République populaire démocratique de Corée continuent de limiter la capacité des organisations humanitaires à transférer des fonds à l'intérieur du pays. Le Conseil ayant interdit aux institutions financières étrangères d'entretenir des relations d'établissement correspondant avec la République populaire démocratique de Corée [voir par. 33 de la résolution 2270 (2016)], à moins que ces transactions ne soient préalablement approuvées au cas par cas par le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 1718 (2006), il est difficile pour les organisations humanitaires, entre autres, de trouver des organismes de financement qui soient en mesure de réaliser des opérations financières avec le personnel local et d'autres parties prenantes, ou qui soient disposés à le faire. Faute de circuit bancaire, les organisations humanitaires œuvrant en République populaire démocratique de Corée sont contraintes d'apporter physiquement de l'argent liquide dans le pays, ce qui ne fait qu'augmenter les risques. Avec l'aide des États Membres et des institutions financières concernés, les organismes humanitaires de l'ONU poursuivent leurs efforts pour rétablir un circuit bancaire durable et efficace qui puisse financer les activités menées en République populaire démocratique de Corée, et continuent de rechercher des solutions provisoires à cet égard.

Surconformité de la part des acteurs humanitaires et des autres parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement de l'aide et désengagement face aux risques

20. Une préoccupation soulevée par les acteurs humanitaires et évoquée dans des travaux de recherche universitaire est le zèle avec lequel les intervenants humanitaires, le secteur bancaire ou d'autres parties prenantes appliquent parfois les mesures de sanction. En effet, un acteur humanitaire peut choisir de ne pas avoir d'échange avec une personne ou une entité donnée par crainte que cela n'entraîne des risques juridiques ou financiers ou ne porte atteinte à sa réputation. Ces préoccupations sont soulevées par des entités des Nations Unies comme par des organismes externes. À cet égard, le Secrétariat pourrait, le cas échéant, s'attaquer à ce phénomène vraisemblablement répandu en faisant mieux connaître les conséquences humanitaires négatives imprévues que peuvent avoir la surconformité et le désengagement face aux risques.

21. La surconformité et le désengagement face aux risques ont été observés dans de nombreux contextes humanitaires. Plusieurs organisations humanitaires œuvrant dans différentes régions ont indiqué avoir peur de violer les mesures de sanction, y compris celles imposées par l'ONU. Outre les organisations humanitaires, diverses parties prenantes participent à la fourniture de l'aide aux populations civiles, notamment des organismes donateurs, des banques et autres institutions financières, des fournisseurs et des prestataires de services. Il arrive que ces parties prenantes fassent preuve de zèle dans l'application des mesures de sanction ou se désengagent afin de réduire les risques juridiques, financiers et d'atteinte à la réputation auxquels les exposent les transactions réalisées dans le cadre d'activités humanitaires menées dans des pays où opèrent des acteurs visés par des sanctions.

22. Par exemple, plusieurs banques et opérateurs de transferts monétaires ont refusé de fournir des services à certaines organisations humanitaires pour les activités qu'elles menaient dans certains pays, ou ont brusquement cessé de le faire, de peur de contrevenir aux sanctions de l'ONU ou à d'autres réglementations. En Somalie et en Afghanistan, l'adoption d'une exemption humanitaire s'est avérée nécessaire pour que les agents humanitaires puissent continuer de réaliser un minimum d'opérations avec les secteurs financiers formels. Dans le cas de la Somalie, l'adoption d'une telle

exemption en 2010 a déclenché des initiatives au niveau national, notamment un dialogue entre les autorités gouvernementales, les banques et les organisations humanitaires, lequel s'est avéré efficace puisque certaines transactions suspendues depuis plusieurs semaines ont été débloquées en l'espace de quelques jours. De même, en Afghanistan, grâce à l'adoption de la résolution 2615 (2021) du Conseil de sécurité, certaines organisations humanitaires ont pu recevoir des fonds limités sur place, qui ont dû néanmoins être complétés par des facilités de trésorerie de l'ONU pour permettre le financement complet des opérations humanitaires.

23. Afin d'éviter autant que possible que des fonds humanitaires profitent à des personnes ou à des entités inscrites sur les listes de l'ONU relatives aux sanctions, il arrive que les organismes donateurs qui financent des opérations humanitaires adoptent des stratégies de réduction des risques, dont ils demandent qu'elles soient, pour certaines, appliquées par les organisations bénéficiaires. Par exemple, certains donateurs peuvent exiger que les bénéficiaires potentiels disposent d'équipes spécialisées dans la gestion des risques dans les régions où le risque de détournement de l'aide est élevé, ce qui entraîne des frais généraux qui réduisent la part des budgets-programmes consacrée à la fourniture d'une aide directe aux personnes dans le besoin. Plusieurs organisations humanitaires ont indiqué que certains donateurs hésitaient à financer des cours de formation au droit international humanitaire dispensés sur le terrain, ce type de formation étant associé à l'utilisation d'armes et constituant donc à leurs yeux une violation des mesures d'embargo sur les armes imposées par le Conseil de sécurité. La stratégie de réduction du risque dans le domaine bancaire a des répercussions évidentes sur la conception et la mise en œuvre des programmes humanitaires, les organisations humanitaires étant obligées de laisser certains programmes de côté afin d'éviter toute violation involontaire des sanctions.

24. Dans certains contextes, les États Membres invoquent la désignation de certains groupes non étatiques pour justifier les restrictions qu'ils imposent aux organisations collaborant avec ces groupes à des fins humanitaires (par exemple, pour faciliter l'accès de l'aide), leur interdisant notamment l'accès aux zones dans lesquelles ces groupes ont une présence et une influence. Ce respect zélé des mesures de sanction s'est traduite par la désignation de zones interdites aux acteurs humanitaires, ainsi que par des politiques strictes interdisant tout contact avec les groupes visés.

Avantages fortuits pouvant être tirés par les personnes et entités visées par des sanctions

25. Au paragraphe 3 de sa résolution 2664 (2022), le Conseil de sécurité a demandé aux prestataires de l'aide humanitaire de faire des efforts raisonnables pour que les avantages interdits par les sanctions soient réduits au maximum, notamment en renforçant les stratégies et les processus de gestion des risques et de diligence raisonnable. Les personnes et entités visées par des sanctions de l'ONU peuvent, en effet, tirer des avantages des activités menées par les organisations humanitaires, malgré la mise en place de stratégies de gestion des risques et de diligence raisonnable. Ces avantages fortuits peuvent provenir, par exemple : a) de redevances ou de taxes versées au titre de services administratifs ou de services d'utilité publique à des autorités de facto contrôlées par des personnes ou groupes désignés par l'ONU ; b) de transferts de biens ou de fonds à des structures qui facilitent la mise en œuvre de programmes humanitaires (par exemple, des hôpitaux, des fondations, des administrations de facto, des prestataires de services locaux, etc.) et sont contrôlées par des personnes ou des groupes armés désignés par l'ONU ; c) de l'aide fournie à des personnes susceptibles d'être extorquées et taxées ou de se faire confisquer leurs biens par des entités et personnes désignées par l'ONU ; d) du recours aux services d'entrepreneurs, de fournisseurs ou de sociétés de transfert de fonds locaux susceptibles d'être taxés par des entités et des personnes désignées par l'ONU.

26. Dans ces situations, qui ne concernent pas seulement la Somalie, la capacité des organisations humanitaires à convenir des modalités de la fourniture de l'aide directement avec les entités et les personnes visées par des sanctions de l'ONU est primordiale pour réduire les avantages fortuits au maximum. Elle leur permet essentiellement de fixer des lignes rouges et de négocier certaines conditions. Il n'est pas rare que les organisations humanitaires rejettent les conditions inacceptables que cherchent à imposer ces acteurs, et refusent par exemple de faire appel à des prestataires de services désignés lorsqu'il existe d'autres solutions ou de payer des taxes exorbitantes sur les visas dont elles ont besoin pour faire venir leur personnel depuis l'étranger. Les interventions humanitaires ont souvent permis de mettre fin à certaines pratiques émergentes, telles que celle consistant à faire payer le passage aux points de contrôle.

27. Des mesures sont en place pour réduire le risque de détournement de fonds ou de biens dans le cadre de la fourniture d'une aide humanitaire aux personnes dans le besoin. Bien qu'elles présentent le risque de retarder la livraison de l'aide humanitaire et de contribuer à une augmentation globale des coûts, ces mesures servent aussi de garde-fous qui permettent de réduire les détournements au maximum. Le recours croissant aux technologies numériques et à des modalités innovantes de fourniture de l'aide permet de mieux suivre l'acheminement de celle-ci à distance, qu'il s'agisse d'une aide en nature ou d'une aide en espèces. Par exemple, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a recours au paiement numérique et aux nouvelles technologies dans le cadre de son programme d'assistance en espèces et en bons d'achat, et le Programme alimentaire mondial a mis sur pied une application de suivi des instruments de paiement dans au moins 15 pays pour remplacer la distribution manuelle de cartes et la vérification d'identité.

Perceptions, réputation et gestion des risques

28. L'application de sanctions visant des entités et des personnes qui opèrent dans des zones où se déroulent des opérations humanitaires coordonnées par l'ONU peut également avoir des répercussions sur la manière dont les acteurs humanitaires et leur activités sont perçus, et, par conséquent, sur l'accueil qui leur est réservé, leur sécurité et leur capacité à accéder à toutes les personnes qui en ont besoin. En effet, dans certains contextes, les intervenants humanitaires auraient été perçus comme des agents ou des défenseurs des sanctions imposées par l'ONU. De nombreux facteurs, qui ne sont pas nécessairement propres aux contextes dans lesquels les sanctions sont imposées, peuvent générer ou renforcer cette perception, par exemple le fait que certains impératifs de sécurité entraînent une proximité physique avec les soldats de la paix ou les forces de l'État. Certaines entités des Nations Unies ont pris des mesures pour résoudre ce problème.

29. Plusieurs organisations humanitaires ont mis sur pied des procédures rigoureuses pour sélectionner leurs partenaires de mise en œuvre et contrôler leurs activités. Elles ont également établi des règles et des procédures pour signaler les cas et les soupçons de fraude et enquêter à leur sujet, qui prévoient notamment la suspension des programmes pendant les enquêtes et comprennent des mesures correctives telles que la résiliation des relations contractuelles et le recouvrement des subventions non dépensées.

30. En Afghanistan, des groupes de gestion des risques ont été mis en place sur le modèle de ceux établis en Somalie pour permettre aux organisations humanitaires de mieux atténuer les risques dans le cadre des activités relatives à l'aide internationale, notamment celles qui sont menées à des fins humanitaires. Ces groupes dispensent des services à toutes les organisations participant à des opérations humanitaires,

notamment en leur fournissant des outils de gestion des risques, en renforçant leurs capacités dans ce domaine et en favorisant l'échange régulier d'informations.

IV. Mesures prises par le Conseil de sécurité pour faire face aux conséquences humanitaires négatives imprévues

31. Pour répondre aux difficultés signalées par la communauté humanitaire, le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires ont, au fil des ans, adopté pour certains régimes de sanctions des dérogations aux mesures de gel des avoirs, d'embargo sur les armes et d'interdiction de voyager et des dérogations aux restrictions sectorielles, qui visent à faciliter la mise en œuvre des activités humanitaires. Par exemple, le Conseil a insisté sur l'importance de faciliter l'aide humanitaire en décidant que le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution [2140 \(2014\)](#) (concernant le Yémen) pouvait, au cas par cas, autoriser toute activité interdite par les mesures de sanction imposées contre le Yémen s'il estimait qu'elle était nécessaire à la bonne marche des activités des organisations humanitaires. D'autres exemples de dérogations pour raison humanitaire propres à certains régimes et à certaines mesures de sanction sont présentés ci-dessous.

A. Dérogations aux mesures de gel des avoirs pour raison humanitaire

32. Afin de garantir que le flux de l'aide humanitaire ne soit pas indûment perturbé, le Conseil de sécurité a peu à peu modifié le cadre régissant les mesures de gel des avoirs. Ainsi une exemption limitée a-t-elle été introduite en 2010 en vertu de la résolution [1916 \(2010\)](#) pour faciliter l'acheminement sans entrave et en temps voulu de l'aide humanitaire en Somalie. Au paragraphe 4 de cette résolution, le Conseil a insisté sur l'importance des opérations d'aide humanitaire et condamné la politisation, le mauvais usage et le détournement de cette aide par les groupes armés.

33. Dans sa résolution [2615 \(2021\)](#), le Conseil de sécurité a décidé que l'aide humanitaire et les autres activités qui visaient à répondre aux besoins essentiels des personnes en Afghanistan ne constituaient pas une violation du gel des avoirs, et que le traitement et le versement de fonds, la remise d'autres avoirs financiers ou ressources économiques, et la fourniture de biens et de services nécessaires à l'acheminement de cette aide en temps voulu ou au soutien de ces activités étaient autorisés.

B. Dérogations aux mesures d'embargo sur les armes pour raison humanitaire

34. Des dérogations aux mesures d'embargo sur les armes ont été adoptées dans le cadre de plusieurs régimes de sanctions de l'ONU, notamment : a) des dérogations permanentes relatives aux vêtements de protection, dont les gilets pare-éclats et les casques militaires, temporairement exportés pour leur usage personnel uniquement, par le personnel des Nations Unies, les représentants des médias, le personnel humanitaire, le personnel d'aide au développement et le personnel associé (une notification devant être adressée au comité des sanctions concerné dans certains cas); b) des dérogations permanentes relatives à l'exportation de matériel militaire non légal destiné exclusivement à un usage humanitaire et à des fins de protection, ainsi qu'à l'assistance technique ou à la formation connexe (une notification devant être adressée au comité des sanctions concerné dans certains cas).

35. Les dérogations susmentionnées ont été mises en place au moment où le Conseil de sécurité a imposé des mesures d'embargo sur les armes au Soudan du Sud en 2018, puis lorsqu'il a adopté la résolution [2488 \(2019\)](#), par laquelle il a modifié une première fois les mesures d'embargo sur les armes imposées à la République centrafricaine.

C. Dérogations aux mesures d'interdiction de voyager pour raison humanitaire

36. Des dérogations aux mesures d'interdiction de voyager visant à empêcher les personnes désignées de sortir de leur pays ont été mises en place afin d'autoriser ces personnes à entreprendre certains voyages, notamment lorsqu'ils se justifiaient par des raisons médicales, un devoir religieux ou la participation à des processus judiciaires, de paix et de réconciliation. Certains acteurs humanitaires se sont dits préoccupés par le fait que les demandes de dérogation visant à autoriser l'entrée ou le passage en transit de personnes visées par des sanctions sur les territoires de certains États Membres pouvaient retarder le transfert urgent de combattants blessés dans des conflits armés vers l'installation médicale la plus proche. Ils se sont notamment inquiétés du fait que le transport médical pouvait être considéré comme interdit par les sanctions de l'ONU, ce qui présentait le risque d'entraver leurs activités. En cas d'urgence, les comités acceptent en général qu'une notification leur soit adressée a posteriori, ce qui évite aux organisations de devoir obtenir une autorisation préalable pour certains besoins médicaux ou humanitaires ou dans les cas éventuels de force majeure.

D. Dérogations aux mesures de sanctions sectorielles pour raison humanitaire

37. Afin de faciliter les activités menées par l'ONU et les organisations humanitaires en République populaire démocratique de Corée, le Conseil de sécurité a adopté des dérogations permanentes applicables à certaines mesures de restriction liées au transport, à l'exportation et au secteur financier imposées dans le cadre du régime de sanctions concernant ce pays. Le Conseil a également décidé que le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution [1718 \(2006\)](#) pouvait, au cas par cas, autoriser des activités en principe interdites par certaines des mesures susmentionnées.

38. En outre, le Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution [1718 \(2006\)](#) a simplifié les procédures de demande de dérogation et d'obtention d'autorisations concernant les activités humanitaires menées en République populaire démocratique de Corée et s'est engagé à accélérer le processus décisionnel en se prononçant sur ces demandes dans un délai de cinq jours, ou dans un délai plus court en cas d'urgence. Il a également étendu de six à neuf mois la durée standard des périodes de dérogation afin de permettre une plus grande souplesse dans le processus de livraison.

E. Exemption humanitaire prévue dans la résolution [2664 \(2022\)](#) du Conseil de sécurité

39. Conscient des limites de certaines mesures humanitaires et de l'approche consistant à accorder des dérogations de manière fragmentaire, comité par comité, et s'inspirant des exemptions plus larges adoptées dans le cadre des régimes de sanctions concernant Al-Shabaab et les Taliban, le Conseil de sécurité a entamé des débats sur une éventuelle exemption transversale. Le 9 décembre 2022, il a adopté la résolution

2664 (2022), qui vise à remédier aux conséquences humanitaires négatives imprévues des sanctions par la création d'une exemption humanitaire, qui s'applique à tous les contextes dans lesquels des mesures de gel des avoirs sont en place, à l'exception du régime de sanctions établi par la résolution 1988 (2011), pour lequel les dispositions énoncées au paragraphe 1 de la résolution 2615 (2021) restent en vigueur. Cette exemption permet aux organisations humanitaires énoncées au paragraphe 1 de la résolution 2664 (2022), ainsi qu'à leurs donateurs, banques et fournisseurs, entre autres, d'effectuer ou de recevoir des paiements et de fournir des ressources économiques, des biens et des services, puisqu'en vertu des dispositions du même paragraphe, ces opérations sont autorisées et ne constituent plus une violation des mesures de gel des avoirs imposées par le Conseil ou ses comités des sanctions.

40. Suivant l'adoption de la résolution 2664 (2022), certaines organisations humanitaires ont fait part de progrès quant à leur capacité d'opérer efficacement et conformément aux principes humanitaires dans certains des pays où étaient basées des entités et des personnes visées par des sanctions. Elles ont constaté que les donateurs étaient plus souples concernant certains programmes, certains d'entre eux faisant preuve d'une plus grande tolérance au risque, et qu'il était plus facile d'accéder aux services financiers des banques internationales pour transférer des fonds destinés à financer leurs opérations. Certains États Membres ont intégré l'exemption humanitaire dans leur législation nationale, et d'autres élaborent actuellement des mesures législatives similaires. L'adoption de la résolution 2664 (2022) permettra de mettre en œuvre cette exemption et de faciliter la fourniture de l'aide humanitaire dans les contextes où sont imposées des mesures de sanction de l'ONU.

V. Recommandations

41. L'application de la résolution 2664 (2022) vise à répondre à un grand nombre des préoccupations les plus récurrentes des acteurs humanitaires concernant les risques perçus ou réels de violation des sanctions que présentent les transferts d'avoirs. Au paragraphe 1, le Conseil a donné à un large éventail d'acteurs humanitaires œuvrant dans des contextes où ils n'ont pas d'autre choix que d'effectuer des transactions avec des personnes et des entités visées par des sanctions l'assurance que ces transactions, transferts de ressources et autres opérations ne constituent pas une violation des sanctions de gel des avoirs imposées par l'ONU. Cependant, il semble être trop tôt pour évaluer les effets de la résolution sur les activités humanitaires. Le paragraphe 5 de la résolution prévoit que le Coordonnateur des secours d'urgence fasse un exposé à chaque comité concerné, dans les 11 mois suivant la date de l'adoption de la résolution et tous les 12 mois par la suite, sur la fourniture de l'aide humanitaire et d'autres activités visant à répondre aux besoins essentiels conformément à la résolution.

42. Les sanctions de l'ONU, de même que les sanctions unilatérales et régionales, sont imposées dans des environnements complexes d'un point de vue politique et sur le plan de la sécurité et continueront probablement d'avoir des conséquences humanitaires négatives imprévues malgré l'exemption humanitaire prévue par la résolution 2664 (2022). Par conséquent, les agents humanitaires continueront sûrement de rencontrer des obstacles d'ordre financier et des retards opérationnels, en raison notamment de la surconformité et du désengagement des banques et du secteur privé face aux risques. Dans la mesure où les sanctions de l'ONU peuvent contribuer à ces problèmes, le Conseil de sécurité sera probablement amené à apporter de nouveaux ajustements au contenu et à la portée de l'exemption humanitaire. Il faudra continuer de s'attacher en priorité à adapter les sanctions de l'ONU et leur application de manière à réduire toute conséquence humanitaire négative que celles-ci

pourraient avoir. C'est dans cette perspective que les recommandations ci-après sont formulées.

43. Les États Membres sont encouragés à faire en sorte que les résolutions du Conseil de sécurité soient appliquées et à coopérer pleinement avec les comités des sanctions compétents. Ils sont également invités à envisager d'adopter rapidement dans leur législation nationale des mesures visant à garantir la pleine application de la résolution [2664 \(2022\)](#) et d'autres exemptions humanitaires existantes. Il est rappelé aux États Membres qu'au paragraphe 2 de la résolution, le Conseil leur a demandé de coopérer avec le Comité du Conseil de sécurité faisant suite aux résolutions [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) et [2253 \(2015\)](#) concernant l'État islamique d'Iraq et du Levant (Daech), Al-Qaida et les personnes, groupes, entreprises et entités qui leur sont associés.

44. Les États Membres sont encouragés, notamment en menant des dialogues avec leurs organismes donateurs et le secteur privé (notamment le secteur bancaire) et en suivant leurs conseils, à adopter des politiques de gestion des risques qui créent un environnement propice à une action humanitaire respectueuse des principes établis.

45. Le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires pourraient envisager d'encourager les États Membres et les autres parties prenantes à signaler les obstacles à l'application de l'exemption humanitaire afin de compléter les exposés du Coordonnateur des secours d'urgence.

46. Le Conseil de sécurité et ses organes subsidiaires pourraient envisager de favoriser une interprétation et une application cohérentes de l'exemption humanitaire, notamment en publiant des notices d'aide à l'application, conformément au paragraphe 6 de la résolution [2664 \(2022\)](#) du Conseil.
