



N° 4354

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juillet 2021.

PROPOSITION DE LOI

relative à la préservation de l'espace humanitaire,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Fabien GOUTTEFARDE, Jean François MBAYE, Bruno STUDER, Laurianne ROSSI, Annie CHAPELIER, Maina SAGE, Jean-Charles COLAS-ROY, Olivier FALORNI, Delphine BAGARRY, Jennifer DE TEMMERMAN, Carole GRANDJEAN, Philippe CHALUMEAU, Pascal BOIS, Françoise BALLEST-BLU, Sandrine MÖRCH, Gaël LE BOHEC, Frédéric BARBIER, Muriel ROQUES-ETIENNE, Hervé PELLOIS, Robert THERRY, Didier BAICHÈRE, Nicole TRISSE, Bertrand BOUYX, M'jid EL GUERRAB, Damien ADAM, Fabienne COLBOC, Patrice ANATO, Pierre VENTEAU, Sira SYLLA, Thierry BENOIT, Moetai BROTHERTON, Jean-Paul LECOQ, Dominique POTIER,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

1. Face à la pérennité d'une menace terroriste protéiforme qui s'est accrue ces trente dernières années, les États se sont dotés d'instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux aux fins de lutte contre le financement du terrorisme.

2. Ainsi, les régimes de sanctions et les mesures de lutte contre le terrorisme, et en particulier contre son financement, font peser des contraintes d'ordre opérationnel, sécuritaire, juridique et financier sur l'espace humanitaire.

3. Le 22 septembre 2020, dans son discours lors de la 75^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Président de la République française, Emmanuel Macron, a rappelé avec force la nécessité de protéger l'espace humanitaire, « patrimoine commun », indiquant que « la neutralité de l'action humanitaire doit être respectée et sa criminalisation endiguée », au regard des difficultés croissantes que rencontrent les organisations non gouvernementales et associations humanitaires dans le maintien ou le déploiement de leurs activités, notamment sur les territoires faisant l'objet de sanctions internationales ou encore dans lesquels des groupes armés non étatiques à caractère terroriste agissent.

4. Les organisations non gouvernementales et associations humanitaires, quant à elles, s'expriment depuis plusieurs années pour que soient adoptées des mesures nationales afin d'exclure les activités humanitaires du champ d'application des régimes de sanctions internationales et des législations anti-terroristes, et ainsi leur permettre de maintenir l'aide indispensable qu'elles prodiguent aux populations locales sans risquer d'engager leur responsabilité pénale ni de mettre en danger les personnels opérationnels.

5. En effet, en raison de l'augmentation des obligations de conformité applicables aux institutions financières, qui résultent principalement des instruments nationaux et internationaux de lutte contre le financement du terrorisme, et notamment du chapitre I^{er} du titre VI du livre V de la partie législative du code monétaire et financier, les organisations non gouvernementales et associations humanitaires opérants dans des zones à risques sont indûment contraintes de financer leurs programmes d'aide humanitaire en multipliant le nombre d'institutions financières intermédiaires ou en recourant à la monnaie fiduciaire, les institutions

bancaires et financières leur refusant la réalisation de certaines opérations comme les transferts bancaires.

6. Cette situation engendre d'une part, une augmentation significative du coût de financement de leurs programmes en raison de la multiplication des taux de change, et d'autre part, un accroissement des risques sécuritaires en raison du transport et de la conservation de montants significatifs de monnaie fiduciaire.

7. Ainsi, les organisations non gouvernementales et associations humanitaires subissent deux autres effets pervers de l'application des normes visant à lutter contre le financement du terrorisme, sans égard à la particularité de leurs actions : le retard ou l'arrêt des programmes d'aide en raison d'une insuffisance de trésorerie, et des risques de poursuites judiciaires pour non-respect des obligations de conformité pouvant aboutir au paiement d'amendes et/ou de dommages-intérêts mettant en péril leur viabilité financière jusqu'à les faire péricliter.

8. La nécessité d'adopter des mesures nationales, régionales et internationales permettant de protéger les activités humanitaires des conséquences drastiques d'une application rigoriste et indiscriminée des mesures de lutte contre le financement du terrorisme a émergé.

9. Dans sa Résolution 2462 adoptée le 28 mars 2019, paragraphe 24, le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies « [p]rie instamment les États, lorsqu'ils élaborent et appliquent des mesures visant à lutter contre le financement du terrorisme, de tenir compte des effets qu'elles pourraient avoir sur les activités exclusivement humanitaires, y compris médicales, menées par des acteurs humanitaires impartiaux, de manière conforme au droit international humanitaire ; ».

10. La Directive 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil prévoit, à son considérant 38, que « [l]es activités humanitaires menées par des organisations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, ne relèvent pas du champ d'application de la présente directive, tout en prenant en considération la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ».

11. En France, le Conseil constitutionnel, dans sa décision 2018-717 QPC et 2018-718 QPC du 6 juillet 2018 relative au délit d'aide à l'entrée, à

la circulation ou au séjour irréguliers d'un étranger a consacré pour la première fois la valeur constitutionnelle du principe de fraternité. Le Conseil constitutionnel a, par là même, reconnu la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans aucune autre considération que le but poursuivi et la vulnérabilité de la personne concernée. Il a également souligné la nécessité pour le législateur de concilier de manière équilibrée la sauvegarde de l'ordre public d'une part, et les droits fondamentaux et autres principes à valeur constitutionnelle dont le principe de fraternité, d'autre part.

12. Par conséquent, il apparaît désormais essentiel, pour la mise en œuvre de la stratégie humanitaire de la France, plus encore au regard de sa position au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, d'adopter des mesures nationales qui permettent d'entériner ces mesures internationales et régionales afin de garantir la pérennité de l'espace humanitaire dans un contexte de multiplication des crises.

13. Dans son avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire du 14 décembre 2020, la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme saluant l'appel à l'action humanitaire initié conjointement par la France et l'Allemagne en 2019, recommande d'intégrer dans le code pénal des dispositions excluant les poursuites à l'encontre des organisations humanitaires et de leurs personnels qui agissent dans le strict exercice de leurs missions des chefs d'actes de terrorisme.

14. En outre, la nécessité de l'adoption de mesures législatives nationales de renforcement de la préservation de l'espace humanitaire est corroborée par l'augmentation des meurtres des personnels humanitaires comme les six personnels d'Acted tués au Niger le 9 août 2020.

15. Dans son discours devant l'Assemblée générale des Nations-Unies, du 22 septembre 2020, le Président de la République, Emmanuel Macron, a rappelé que depuis la création, en 2003, par les Nations-Unies d'une Journée Mondiale Humanitaire, 5 000 humanitaires ont été victimes d'attaques et que 1 800 ont été tués.

16. L'année 2019 est celle où le nombre d'infractions perpétrées contre les personnels humanitaires et recensées a été le plus élevé depuis 1997. Au total, 483 humanitaires ont été tués, kidnappés ou blessés lors de 277 attaques distinctes.

17. Selon certaines données disponibles en ligne sur le site aidworkersecurity.org, sur les cinq dernières années, 2015 – 2020, les dix pays où il y a eu le plus de personnels humanitaires agressés sont : le Soudan

du Sud, la Syrie, l'Afghanistan, la République Démocratique du Congo, la Somalie, le Mali, le Nigeria et le Yémen, constituant 83 % de l'ensemble des victimes. Ces données sont reprises dans l'avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme du 14 décembre 2020.

18. Dans cet avis, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) met en exergue « l'enjeu que représentent la sécurité et les conditions de travail du personnel humanitaire pour l'effectivité même de l'action humanitaire, essentielle pour répondre aux besoins et contribuer au respect des populations confrontées à des situations de conflit armé ou à d'autres situations de violence, à des catastrophes naturelles ou à des épidémies ».

19. Les personnels humanitaires étant ciblés en raison de cette qualité, il convient de signifier aux auteurs de ces infractions que la commission à dessein contre les personnels humanitaires est expressément réprimée et constitue une cause d'aggravation de la peine encourue.

20. Néanmoins, afin de renforcer la confiance indispensable dans les activités humanitaires, il semble, par ailleurs, incontournable de renforcer la protection des populations destinataires de l'aide humanitaire en augmentant les peines encourues pour la commission de certaines infractions, notamment à caractère sexuel, lorsque l'auteur abuse de sa qualité de personnel humanitaire.

21. En effet, ces dernières années la médiatisation de crimes sexuels perpétrés par des personnels humanitaires lors de l'exercice de leur mission, comme l'a révélé l'affaire d'Oxfam GB en Haïti, en 2018 et connue en interne depuis une enquête de 2011, a permis de dénoncer une forme d'impunité à laquelle il convient d'apporter une réponse ferme pour permettre aux organisations humanitaires de garantir leur intégrité.

22. Par conséquent, la présente proposition de loi comprend six articles dont les dispositions, ci-après détaillées, permettent de renforcer la préservation de l'espace humanitaire, aujourd'hui largement restreint et menacé, tout en préservant la capacité de la France à lutter efficacement contre le terrorisme et à tarir ses modes de financement.

L'article 1 crée un nouvel article 422-8 au sein du code pénal qui exclut de l'exercice de poursuites pénales, sur le fondement des infractions à caractère terroriste, les personnels des organisations non gouvernementales et des associations humanitaires ainsi que ces organisations elles-mêmes, en

raison de leurs activités strictement humanitaires, y compris sur des territoires où sont présents des groupes armés non étatiques qualifiés de terroristes et/ou faisant l'objet de sanctions internationales.

L'article 2 crée un nouvel article 226-22-3 au sein du code pénal qui réprime le refus à l'accès au système bancaire aux organisations non gouvernementales et associations humanitaires sur le seul critère de l'exigence de la procédure de contrôle et de filtrage dite du « criblage » des bénéficiaires finaux, personnes physiques, des programmes humanitaires.

L'article 3 crée un nouvel article L. 561-34-1 au sein du code monétaire et financier pendant de l'article 2 de la présente proposition de loi, par coordination législative.

L'article 4 érige en circonstance aggravante la qualité de personnel des organisations non gouvernementales et des associations humanitaires de la victime de certaines infractions graves contre les personnes : meurtre, actes de torture et barbarie, violences ayant entraîné la mort sans intention, violences ayant entraîné une mutilation ou infirmité permanente, violences ayant entraîné une interruption temporaire de travail (ITT) de plus de huit jours, violences ayant entraîné une ITT inférieure ou égale à huit jours, enlèvement et séquestration, embuscade, viol, autres agressions sexuelles, réduction en esclavage et exploitation.

L'article 5 crée un nouvel article 689-15 au sein du code de procédure pénale pour étendre expressément la compétence universelle des juridictions pénales françaises à l'application des 4 Conventions de Genève qui régissent le droit international humanitaire.

L'article 6 érige en circonstance aggravante la qualité de personnel des organisations non gouvernementales et des associations humanitaires de l'auteur pour certaines infractions, principalement à caractère sexuel : viol, agressions sexuelles, traite des êtres humains, proxénétisme, recours à la prostitution, atteinte sexuelle.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Le code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre II du titre II du livre IV est complété par un article 422-8 ainsi rédigé :
- ③ « Art. 422-8. – I. – Les personnels des organisations non gouvernementales et des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dont les activités sont exclusivement humanitaires, y compris médicales, ne peuvent être poursuivis en qualité d’auteur ou de complice des crimes et délits prévus au présent titre, en raison du seul exercice de leurs activités humanitaires, y compris lorsque ces activités sont exercées sur un territoire dans lequel opèrent des personnes physiques ou des personnes morales faisant l’objet de sanctions internationales ou sur un territoire où un groupe armé non étatique est présent.
- ④ « II. – Les organisations non gouvernementales et associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dont les activités sont exclusivement humanitaires, y compris médicales, ne peuvent être poursuivies en qualité d’auteur ou de complice des crimes et délits prévus au présent titre, en raison du seul exercice de leurs activités, y compris lorsque ces activités sont exercées sur un territoire faisant l’objet de sanctions internationales ou sur un territoire où un groupe armé non étatique est présent. »
- ⑤ 2° Le chapitre II du livre IV *bis* est complété par un article 462-12 ainsi rédigé :
- ⑥ « Art. 462-12. – N’est pas constitutif d’une infraction visée par le présent livre le fait d’avoir pratiqué des actes médicaux conformes à la déontologie, et ce quelles que soient les circonstances. »

Article 2

- ① Après l’article 226-22-2 du code pénal, il est inséré un article 226-22-3 ainsi rédigé :

- ② « *Art. 226-22-3.* – Le fait de refuser d’assister dans la préparation ou la réalisation d’une transaction visée par les articles L. 561-1 à L. 564-2 du code monétaire et financier une organisation non gouvernementale ou une association humanitaire impartiale reconnue par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dont les activités sont exclusivement humanitaires, est puni de cinq ans d’emprisonnement et de 300 000 euros d’amende.
- ③ « L’infraction de refus d’assistance dans la préparation ou la réalisation d’une transaction visée par les articles L. 561-1 à L. 564-2 du code monétaire et financier est constituée dès lors que ce refus se fonde exclusivement sur l’exigence par l’une des personnes visées à l’article L. 561-2 du même code que l’organisation non gouvernementale ou l’association humanitaire impartiale susvisée procède au contrôle et au filtrage de l’identité des bénéficiaires effectifs au sens de l’article L. 561-2-2 du même code, de ses programmes d’aide humanitaire, aux fins de vérification que ces bénéficiaires, personnes physiques, ne soient pas recensées sur une liste portant mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou impliquées dans des violations du droit international, par la mise en œuvre d’un outil automatisé de détection. »

Article 3

- ① Après l’article L. 561-34 du code monétaire et financier, il est inséré un article L. 561-34-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 561-34-1.* – I. – Sans préjudice des dispositions des articles L. 561-45-1 à 561-50 et en vue d’assurer le respect des obligations prévues aux chapitres I^{er} et II du présent titre, les personnes mentionnées à l’article L. 561-2 du même code ne peuvent refuser d’assister dans la préparation ou la réalisation d’une transaction, soumises aux obligations prévues par les sections 2 à 7 du présent chapitre, les organisations non gouvernementales et les associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, uniquement sur le fondement de l’absence de contrôle des bénéficiaires effectifs au sens de l’article L. 561-2-2, personnes physiques destinataires finales des programmes d’aide humanitaire, par la mise en œuvre d’un outil automatisé de détection et aux fins de vérification de leur recensement sur une liste portant mesures restrictives dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ou impliquées dans des violations du droit international.

- ③ « II. – Le refus d’assister dans la préparation ou la réalisation d’une transaction les personnes mentionnées à l’article L. 561-2, tel que défini au I constitue une infraction réprimée par les dispositions de l’article 226-22-3 du code pénal. »

Article 4

- ① Le titre II du livre II du code pénal est ainsi modifié :
- ② I. – À l’article 221-4, il est rétabli un 6° ainsi rédigé :
- ③ « 6° Sur un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l’exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de son auteur ; » ;
- ④ II. – Aux articles 222-3, 222-8, 222-10 et 222-12, il est rétabli un 5° *bis* ainsi rédigé :
- ⑤ « 5° *bis* Sur un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l’exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de son auteur ; » ;
- ⑥ III. – Après le 4° *ter* de l’article 222-13, il est inséré un 4° *quater* ainsi rédigé :
- ⑦ « 4° *quater* Sur un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l’exercice ou du fait de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de son auteur ; » ;
- ⑧ IV. – Après le premier alinéa de l’article 222-15-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « L’infraction définie à l’alinéa précédent est constituée lorsque la victime est un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans les mêmes conditions. » ;

- ⑩ V. – À l'article 222-24, il est rétabli un 9° ainsi rédigé :
- ⑪ « 9° Lorsqu'il est commis sur un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de son auteur ; » ;
- ⑫ VI. – Après le 3° de l'article 222-28, il est inséré un 3° *bis* :
- ⑬ « 3° *bis* Lorsqu'elle est commise sur un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de son auteur ; » ;
- ⑭ VII. – Après le 2° de l'article 224-1 C, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ⑮ « 2° *bis* À l'égard d'un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions, lorsque la qualité de la victime est apparente ou connue de son auteur ; ».
- ⑯ VIII. – Au premier alinéa de l'article 224-5, après la première occurrence du mot : « ans, » sont insérés les mots : « ou un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions, ».

Article 5

- ① Le chapitre I^{er} du titre IX du livre IV du code de procédure pénale est complété par un article 689-15 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 689-15.* – Pour l'application de la Convention de Genève du 12 août 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, de la convention de Genève du 12 août 1949 pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer, de la Convention de Genève du 27 juillet 1929 relative au traitement des prisonniers de guerre, de la Convention de Genève

du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, ainsi que de leurs trois protocoles additionnels relatifs à la protection des victimes des conflits armés internationaux, à la protection des victimes des conflits armés non internationaux ouverts à la signature le 8 juin 1977 et à l'adoption d'un signe distinctif additionnel ouvert à la signature le 8 décembre 2005, peut être poursuivie et jugée dans les conditions prévues à l'article 689-1 toute personne coupable des infractions relevant desdites conventions et desdits protocoles additionnels. »

Article 6

- ① Le titre II du livre II du code pénal est ainsi modifié :
- ② 1° Après le 4° de l'article 222-24, il est inséré un 4° *bis* ainsi rédigé :
 - ③ « 4° *bis* Lorsqu'il est commis par un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions ; »
- ④ 2° Après le 3° de l'article 222-28, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :
 - ⑤ « 3° *bis* Lorsqu'elle est commise par un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions ; »
- ⑥ 3° À l'article 222-30, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :
- ⑦ « 3° *bis* Lorsqu'elle est commise par un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions ; »
- ⑧ 4° Après le 6° du I de l'article L. 225-4-2, il est inséré un 6° *bis* ainsi rédigé :
 - ⑨ « 6° *bis* Par un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions ; »
- ⑩ 5° Après le 6° de l'article L. 225-7, il est inséré un 6° *bis* ainsi rédigé :

- ⑪ « 6° *bis* Par un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions ; »
- ⑫ 6° Après le 3° de l'article 225-12-2, il est inséré un 3° *bis* ainsi rédigé :
- ⑬ « 3° *bis* Lorsque les faits sont commis par un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions ; »
- ⑭ 7° Après le 2° des articles 227-26 et 227-27, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ⑮ « 2° *bis* Lorsqu'elle est commise par un membre des personnels des organisations non gouvernementales ou des associations humanitaires impartiales reconnues par le droit international, y compris le droit international humanitaire, dans l'exercice ou en raison de ses fonctions ; ».