



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction des affaires criminelles et des grâces

Sous-direction de la justice pénale spécialisée
Bureau de la lutte contre la criminalité organisée,
le terrorisme et le blanchiment

Paris, le 27 juillet 2021

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice

A

Pour attribution

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel
Madame la procureure de la République près le tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires

Pour information

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel
Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux judiciaires

N° NOR : JUS D 2123311C

N° CIRCULAIRE : CRIM 2021-07/G1-26/07/2021

N/REF : DP 2021/0052/T24

OBJET : Circulaire relative à la lutte contre les atteintes portées aux travailleurs humanitaires à l'étranger et à la spécificité des missions des organisations exerçant des activités humanitaires

ANNEXE : Principes applicables aux activités des organisations fournissant de l'aide humanitaire

L'environnement sécuritaire de l'action humanitaire s'est dégradé au cours des dernières années en raison de la recrudescence des conflits armés, de la poursuite des violations du droit international humanitaire et de l'accroissement des crimes perpétrés à l'encontre du personnel humanitaire¹, pris délibérément pour cible, notamment par des groupes terroristes.

L'année 2020 a ainsi été marquée par des événements dramatiques et en particulier par l'assassinat, le 9 août 2020, au Niger, de six travailleurs humanitaires français appartenant à l'ONG Acted.

Indispensables à la préservation de l'espace humanitaire, la protection des travailleurs humanitaires et la sécurité qui s'attache à la mise en œuvre de leurs missions constituent une priorité de l'action du gouvernement justifiant une mobilisation particulière de la part de vos parquets.

A ce titre, et dès lors que la compétence des juridictions françaises pourra être retenue, je vous demande d'assurer une prise en compte judiciaire systématique des faits les plus graves dont sont victimes, à l'étranger, les personnels humanitaires.

J'attire par ailleurs votre attention sur les spécificités de l'exercice de leurs missions qui, dans le respect du droit international humanitaire et du droit national, doivent vous inviter à une appréciation éclairée des conditions d'engagement éventuel de leur responsabilité pénale.

1. Une parfaite mobilisation des parquets dans la poursuite des infractions perpétrées à l'encontre des travailleurs humanitaires à l'étranger

En droit international humanitaire, le personnel humanitaire bénéficie de la protection accordée par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels aux civils ne participant pas directement aux hostilités, en situation de conflit armé et d'occupation. Les attaques qui visent délibérément des travailleurs humanitaires sont ainsi constitutives d'une violation grave du droit international humanitaire.

Le droit national propose, pour sa part, un large éventail d'incriminations permettant de réprimer de façon efficace les atteintes les plus graves commises à l'encontre de ce même personnel.

- La compétence des juridictions françaises

Il convient de rappeler que les juridictions françaises disposent d'une compétence pour poursuivre et juger les faits criminels commis à l'étranger à l'encontre du personnel humanitaire dès lors que la victime est de nationalité française (en application de l'article 113-7 du code pénal) ou si l'auteur est de nationalité française (en application de l'article 113-6 du même code)².

Les juridictions françaises sont également compétentes, y compris lorsque ni l'auteur ni la victime ne sont de nationalité française :

- dès lors que l'auteur des faits, poursuivi ou jugé sous une qualification terroriste pour l'une des infractions visées à l'article 689-3 du même code, se trouve en France (article 689-1 du code de procédure pénale) ;
- dès lors que l'auteur des faits, poursuivi ou jugé pour actes de torture compris au sens de l'article 1^{er} de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants adoptée à New York le 10 décembre 1984, se trouve en France (article 689-2 du code de procédure pénale) ;

¹ Selon l'Organisation des Nations unies (ONU), 483 travailleurs humanitaires ont été tués, enlevés ou blessés en 2019 notamment en Syrie, au Soudan du Sud, en République démocratique du Congo, en Afghanistan, en République centrafricaine, au Mali et au Yémen. La décennie 2010-2019 a connu une augmentation de 117 % des attaques par rapport à la période 2000-2009.

² Concernant les délits, la loi française est applicable, en cas d'auteur français, si les faits sont punis par la législation du pays où ils ont été commis (article 113-6 du code pénal) et, en cas de victime française, si le délit est puni d'emprisonnement (article 113-7 du code pénal). Dans les deux cas, les poursuites ne peuvent être mises en œuvre que par le ministère public, et doivent être précédées d'une plainte de la victime ou de ses ayants droit ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis (article 113-8 du code pénal). Les juridictions disposant d'une compétence territoriale concurrente et spécialisée s'étendant sur le ressort de plusieurs tribunaux judiciaires ou sur l'ensemble du territoire ne sont cependant pas soumises à la nécessité d'une plainte ou d'une dénonciation.

- dès lors que l'auteur des faits est suspecté d'avoir commis un des crimes ou délits de guerre définis aux articles 461-1 à 461-31 du code pénal si, d'une part, celui-ci réside habituellement sur le territoire de la République et si, d'autre part, les faits sont punis par la législation de l'Etat où ils ont été commis ou si cet Etat ou l'Etat dont la personne soupçonnée a la nationalité est partie à la convention portant statut de la Cour pénale internationale (article 689-11 du code de procédure pénale).

En application de l'article 693 du code de procédure pénale, la juridiction du lieu de résidence de l'auteur³, celle du lieu de résidence de la victime ainsi que, de manière concurrente, le tribunal judiciaire de Paris sont les juridictions compétentes afin de poursuivre et juger ces faits.

Dans le prolongement de la circulaire du 1^{er} juillet 2019, la compétence du parquet national antiterroriste devra être utilement privilégiée s'agissant des faits relevant de son champ de compétence. En cas de doute sur la nature terroriste des faits, il apparaît ainsi nécessaire que le parquet compétent prenne immédiatement attache avec le parquet national antiterroriste, afin de garantir la mise en œuvre d'une réponse pénale adaptée et coordonnée.

- L'ouverture systématique d'une procédure judiciaire

Afin de lutter contre l'impunité de ce type d'agissements, les parquets veilleront à ouvrir systématiquement une enquête judiciaire. Si les investigations ne semblent pas pouvoir prioritairement prospérer sur le territoire national, l'ouverture d'une enquête permet toutefois, outre l'audition des proches des victimes, de solliciter, par la voie de l'entraide judiciaire, la réalisation de certains actes d'investigation ou la transmission des pièces de procédure auprès de l'autorité étrangère en charge, sur le lieu des faits, de la réalisation des investigations.

Ces transmissions permettent naturellement de coordonner les poursuites susceptibles d'être diligentées en France avec celles réalisées à l'étranger, et d'assurer une parfaite prise en compte des familles des victimes.

A ce titre, et en lien avec le bureau de l'entraide pénale internationale de la Direction des affaires criminelles et des grâces, vous pourrez développer avec le magistrat de liaison ou l'attaché de sécurité intérieure compétent sur la zone les contacts opérationnels idoines permettant de garantir la meilleure prise en compte de vos demandes de coopération.

- La recherche de la plus haute qualification pénale

Vous veillerez à viser systématiquement la plus haute qualification pénale susceptible d'être appliquée aux faits dont vous êtes saisis, et privilégiez notamment, quand le cas d'espèce s'y prête, les crimes de meurtre⁴ ou d'assassinat⁵, de tortures et d'actes de barbarie⁶ ainsi que d'enlèvement et de séquestration⁷ et viserez, lorsque cela est possible, la circonstance de bande organisée.

Le parquet national antiterroriste, informé par le parquet localement compétent et/ou par ses partenaires institutionnels habituels, examinera si une qualification relevant de sa compétence nationale concurrente peut être envisagée, au regard tant du contexte des faits que de la motivation de leurs auteurs.

A ce titre, les situations de conflit armé dans lesquelles interviennent les personnels humanitaires prédisposent à un examen des faits sous l'angle des crimes de guerre, conformément aux articles 461-

³ Qu'il s'agisse de la résidence actuelle ou de la dernière résidence connue

⁴ Prévu et réprimé par l'article 221-1 du code pénal

⁵ Prévu et réprimé par l'article 221-3 du code pénal

⁶ Prévu et réprimé par l'article 222-1 du code pénal

⁷ Prévu et réprimé par l'article 224-1 du code pénal

1 et 461-2 du code pénal, et notamment en cas d'attaques délibérées d'humanitaires, telles que visées à l'article 461-12 du code pénal.

Les faits sont également susceptibles de constituer des actes de terrorisme, lorsqu'ils sont commis intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur, conformément aux articles 421-1 et suivants du code pénal.

2. L'exercice d'une activité humanitaire dans les zones contrôlées par des groupements terroristes et les infractions commises en matière de terrorisme

Certaines organisations non gouvernementales humanitaires ont fait part de leurs craintes de voir leurs activités sur des zones contrôlées par des groupes terroristes recevoir une qualification pénale, notamment terroriste.

Il peut tout d'abord être relevé que certaines activités paraissent insusceptibles de caractériser, à elles seules, les infractions visées aux articles 421-1 et suivants du code pénal.

Ainsi, le seul fait d'apporter un secours médical ou un soutien humanitaire impartial aux populations civiles situées dans les zones dans lesquelles opèrent des groupes terroristes ne paraît pas susceptible d'être poursuivi.

De la même façon, le seul dialogue avec des organisations terroristes, dès lors qu'il ne traduit pas une entente destinée à favoriser un dessein terroriste, ne semble pas davantage pouvoir caractériser l'infraction d'association de malfaiteurs terroriste.

Certaines situations peuvent en revanche aboutir à des contacts plus avancés avec les groupes terroristes, voire à leur faire bénéficier de certaines prestations ou de certains des moyens déployés par les organisations humanitaires sur la zone⁸. Ces situations devront faire l'objet d'un examen particulièrement attentif.

S'il est impératif d'empêcher que des individus mal intentionnés, sous couvert de prétendues activités humanitaires, ne puissent apporter un soutien aux actions criminelles des groupes terroristes, il apparaît également indispensable que les organisations humanitaires, dans le cadre de leurs missions légitimes, puissent agir en toute sérénité et apporter une aide d'urgence, sans discrimination, aux populations les plus vulnérables (voir annexe 1 pour la présentation des principes applicables aux activités des organisations fournissant de l'aide humanitaire).

L'éventuelle responsabilité pénale de membres d'une organisation exerçant des activités humanitaires qui fourniraient, en connaissance de cause, une aide à des groupes terroristes doit s'apprécier avec discernement et au cas par cas. En effet, aucune poursuite pénale n'a vocation à être exercée à l'encontre des organisations fournissant une aide humanitaire impartiale dans le cadre de leurs activités légitimes ; en revanche tel n'est pas le cas dès lors que leurs agissements s'inscriraient dans une volonté spécifique d'apporter un soutien à la cause terroriste elle-même.

Enfin, l'éventuel versement de sommes d'argent aux organisations terroristes par les acteurs de l'aide humanitaire agissant dans le cadre de leurs missions sur le terrain doit faire l'objet d'un examen particulièrement minutieux.

Aux termes de l'article 421-2-2 du code pénal, le financement du terrorisme est caractérisé par le seul fait de fournir des fonds en sachant qu'ils sont destinés à être utilisés, en tout ou partie, en vue de commettre un acte de terrorisme.

⁸ Aide médicale, paiement de péages et de « bakchichs » destinés à assurer l'accès en toute sécurité à certaines zones

Aussi, une approche nuancée, au cas par cas, doit permettre, en cas de versements de sommes d'argent à une organisation terroriste, de prendre en compte, notamment, les contraintes propres à la mise en œuvre des interventions sur place⁹, l'importance des montants éventuellement versés, et, bien sûr, la réalité et la légitimité de l'engagement humanitaire impartial de l'organisation.

Je vous saurais gré de bien vouloir me tenir informé, sous le timbre du [bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment](#) de la Direction des affaires criminelles et des grâces, de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente circulaire.



ERIC DUPOND-MORETTI

⁹ Ex : Demande systématique de bakchichs pour accéder aux populations civiles.