



Matteo Bonaglia

Avocat à la Cour

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

MEMOIRE EN REPLIQUE

POUR :

- **ACTION SECURITE ETHIQUE REPUBLICAINE (ASER)**, association loi 1901 régulièrement déclarée auprès de la Préfecture de police de Paris, sous le numéro (RNA) W751136535 et dont le siège social est situé 13, rue De Suez, 75018 Paris ;

Membre du Réseau d'Action International sur les Armes Légères, ASER dispose du statut consultatif spécial ECOSOC aux Nations unies

Représentée par son Président, Monsieur Benoît MURACCIOLE, domicilié en cette qualité audit siège, dûment habilité à agir en justice.

Ayant pour Avocat : Matteo Bonaglia – Avocat au Barreau de Paris
4, place Denfert-Rochereau – 75014 Paris
Tél. 01.40.64.00.25 | Fax. 01.42.79.84.14
mbo@bonaglia.law

CONTRE :

- La décision implicite en date du 3 mai 2018 par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande du 1^{er} mars 2018 tendant à la suspension des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen (**pièces n°1, 2 et 3**).

L'association Action Sécurité Ethique Républicaine (ci-après « ASER »), saisit le tribunal administratif de Paris d'un recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision susvisée en tous les faits et chefs qui lui font grief.

EXPOSE DES FAITS¹

1. Une coalition de dix pays, emmenée par l'Arabie saoudite, a lancé dans la nuit du mercredi 25 au jeudi 26 mars 2015 une intervention militaire au Yémen.

Le cadre de cette intervention militaire interroge le respect de la légalité internationale telle que fixée par la Charte des Nations-Unies.

De plus, les modalités de cette intervention militaire laissent apparaître la commission de crimes de guerres, des violations graves des Conventions de Genève de 1949 ainsi que des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels.

De telles affirmations trouvent leurs fondements dans les très nombreux rapports présentés dans le cadre des Nations-Unies ainsi que par nombre d'organisations non-gouvernementales (ONG).

Il est par ailleurs avéré que des militants d'Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) – organisation terroriste ayant préparé et revendiqué l'attentat de janvier 2015 qui a frappé la rédaction du journal *Charlie Hebdo* – combattent aux côtés des membres de la coalition².

Les modalités de cette intervention sont par ailleurs telles qu'elles ont plongé le pays dans ce que l'Organisation des Nations-Unies a dénoncé comme « *la pire crise humanitaire de la planète* »³.

Le secrétaire général adjoint de l'ONU pour les affaires humanitaires, Mark Lowcock, estime ainsi que : « *la situation humanitaire au Yémen est la pire au monde : 75 % de la population, soit 22 millions de personnes, a besoin d'une aide et de protection, dont 8,4 millions sont en situation d'insécurité alimentaire grave et dépendent d'un apport en nourriture urgent.* »

2. Ce sont ces raisons qui ont, par deux fois, conduit le Parlement européen à demander un embargo sur les exportations d'armes à destination de l'Arabie Saoudite.

Ce sont ces mêmes raisons qui ont conduit de nombreux Etats à suspendre leurs exportations d'armes à destination de ces pays, à l'instar de l'Allemagne, du gouvernement Flamand, de la Suède de la Finlande ou encore de la Norvège.

¹ Il sera renvoyé aux **pièces numérotées 2 et 4** pour un exposé exhaustif et documenté des faits de l'espèce, lesquelles pièces forment un tout indissociable avec le présent exposé synthétique des faits.

² AP investigations : *US allies, al-Qaida battle rebels in Yemen*, enquête conjointe de l'agence de Presse Associated Press (AP) et du Pulitzer Center on Crisis Reporting - 7 août 2018 – **pièce n°7**

³ António Guterres, Secrétaire général de l'ONU, lors d'une conférence des donateurs à Genève le 3 avril 2018 ; <https://news.un.org/fr/focus/yemen>

Enfin, ce sont les mêmes raisons qui conduisent trois français sur quatre à souhaiter la suspension des exportations d'armes à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen⁴.

3. Or, la France continue de s'illustrer comme l'un des plus importants pourvoyeurs d'armes aux pays de la coalition menée par l'Arabie Saoudite, tant dans le quantum que dans la nature des armes exportées.

Elle viole, ce faisant, ses engagements internationaux et, notamment, le Traité sur le commerce des armes (ci-après « TCA ») qu'elle a signé le 3 juin 2013 et ratifié le 2 avril 2014 après adoption par l'Assemblée Nationale et le Sénat de la loi n°2013-1202 du 23 décembre 2013 autorisant sa ratification.

4. Elle dispose pourtant de tous les outils nécessaires à l'évaluation des risques d'usage des armes classiques exportés et, notamment, du Guide d'utilisation de la Position commune de l'Union européenne de 2009.

Ce dernier précise en effet les sources d'informations sur lesquelles les Etats membres doivent s'appuyer afin d'évaluer si l'interdiction des transferts d'armes s'impose et, dans la négative, s'il existe des risques d'usages contraires aux droits de l'homme ou au droit humanitaire international.

Il s'agit :

- *des missions diplomatiques et autres organismes officiels des Etats membres;*
- *des documents des Nations unies, du CICR et d'autres organismes internationaux ou régionaux;*
- *des rapports des ONG internationales;*
- *des rapports des ONG locales de défense des droits de l'homme et d'autres sources locales dignes de foi;*
- *des informations transmises par la société civile⁵.*

5. Il devra par ailleurs être relevé par la juridiction de céans que la France ne dispose d'aucun mécanisme de contrôle parlementaire efficace sur la question des transferts d'armes.

La proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire déposée en avril 2018 par le député Sébastien Nadot et soutenue par près

⁴ Enquête d'opinion *YouGov* réalisée pour *SumOfUs* – France, mars 2018 | sondage réalisé auprès d'un échantillon de 1 026 personnes représentatives de la population française – **pièce n°8**

⁵ Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires | Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 29 avril 2009.

de quatre-vingt dix députés de tous bords politiques⁶, n'a toujours pas été examinée et l'intéressé a finalement été exclu du groupe *La République en marche* (LREM) en décembre 2018.

A la différence d'une simple mission d'information parlementaire, une commission d'enquête parlementaire aurait pourtant disposé des prérogatives nécessaires pour exercer un véritable contrôle démocratique sur l'action du gouvernement en matière de transfert d'armes.

*

* *

6. C'est la raison pour laquelle, connaissance prise de ces informations et conformément à son objet social (**pièces n°5 et 6**), l'association ASER a sollicité du Premier ministre, le 1^{er} mars 2018, la suspension des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen (**pièces n°1 et 2**).

Ce courrier a été reçu par le Premier ministre le 2 mars 2018 (**pièce n°3**).

A ce jour, l'association requérante n'a reçu aucune réponse.

7. Dans ces conditions, le silence gardé par l'administration durant plus de deux mois a fait naître, le 3 mai 2018, une décision implicite de rejet de la demande de suspension des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen.

C'est la décision attaquée.

*

* *

8. Par un mémoire en date du 23 novembre 2018, Madame la Secrétaire générale de la Défense et de la Sécurité Nationale (SGDSN) a conclu au rejet de l'ensemble des conclusions de la requête présentée par l'association ASER excipant, à titre principal, de l'incompétence de la juridiction administrative et, subsidiairement, de l'absence d'incidence des moyens de légalité externe et du caractère inopérant des moyens de légalité interne soulevés par la requérante.

Le présent mémoire entend y répliquer⁷.

⁶ Résolution n°856 du 6 avril 2018 pour la création d'une commission d'enquête parlementaire sur le respect des engagements internationaux de la France au regard des autorisations d'exportations d'armes aux belligérants du conflit au Yémen | <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion0856.asp>

⁷ Il sera renvoyé à la **pièce n°9** pour un exposé des faits de l'espèce actualisé à la date du 25 janvier 2019, laquelle pièce forme un tout indissociable avec le présent exposé synthétique des faits.

EXPOSE DES MOYENS

I. Sur la compétence de la juridiction administrative.

9. « *Signe anachronique dont on marque les domaines enchantés que le juge évite, de peur de se heurter à la raison d'État* »⁸, la théorie des actes de gouvernement a vu son champ d'application se réduire au cours des dernières décennies en raison de sa contrariété avec les principes d'Etat de droit, de légalité et de droit au recours.

A cet égard, le caractère fondamental du droit au recours (1) ainsi que le caractère détachable de la conduite des relations internationales de l'acte attaqué (2) s'opposent à ce que la juridiction de céans décline sa compétence.

1. Sur le droit au recours et le principe de légalité

10. Le principe de légalité, essentiel dans un État de droit, suppose que les actes administratifs soient soumis, même sans texte, à un contrôle de légalité⁹.

Par ailleurs, l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacre le droit au recours effectif devant une juridiction, « *droit auquel il ne peut être porté d'atteintes substantielles* »¹⁰.

Par-delà l'ordre interne, le droit au procès équitable, associé au droit au recours effectif, fondé sur les articles 6 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et l'article 2.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 10 décembre 1966 consacrent un droit à un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

Enfin, l'absence de recours juridictionnel et de contrôle dans une Union de droit serait contraire au principe fondamental du droit au recours consacré par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

2. Sur le caractère détachable de la conduite des relations internationales de l'acte attaqué

11. Il est constant que la juridiction administrative est compétente pour connaître des décisions qui sont détachables de la conduite des relations internationales de la France.

⁸ Note du doyen G. VEDEL, sous CE 25 janv. 1963, *Min. de l'Intérieur c/ Bovero*, JCP 1963. II. 13326

⁹ CE, ass., 17 févr. 1950, *Dame Lamotte*, Rec. CE, p. 110, RD publ. 1951. 478, concl. DELVOLVE, note WALINE

¹⁰ Décis. Cons. const. N°96-373 du 9 avr. 1996, Rec. Cons. const., p. 43 ; Décis. Cons. const. N°99-422 DC du 21 déc. 1999, Rec. Cons. const., p. 143, RFD const. 2000. 426, note RIBES, AJDA 2000. 48, note SCHOETTL

L'acte détachable est soit défini comme un acte tourné vers l'ordre interne¹¹, soit défini comme correspondant à des « *mesures pour lesquelles l'État garde une marge de manœuvre et le choix des moyens* »¹².

A contrario, il est rigoureusement exact que lorsque l'acte est directement tourné vers l'ordre international en ce qu'il intéresse un rapport diplomatique, c'est-à-dire mettant directement en cause les rapports du gouvernement avec un Etat étranger ou une organisation internationale, alors le juge administratif continue de se déclarer incompétent (par ex. autorisation de survol du territoire français donné à l'aviation militaire américaine et britannique¹³).

En effet, la tendance profonde de la jurisprudence administrative est d'admettre de plus en plus largement sa compétence :

- mise en jeu de la responsabilité de l'Etat en raison d'une éventuelle insuffisance des mesures prises pour assurer la protection des membres d'une mission diplomatique¹⁴;
- destruction par la marine nationale d'un navire abandonné en haute mer¹⁵;
- décision arrêtée par les pouvoirs publics en ce qui concerne le site d'implantation du laboratoire européen de rayonnement « Synchrotron »¹⁶;
- inscription d'une association suspectée d'avoir des liens avec des organisations terroristes internationales sur la liste des personnes pour lesquelles les opérations de change et les mouvements de capitaux sont soumis à autorisation ministérielle¹⁷;
- refus du Premier ministre de notifier à la Commission européenne une disposition législative instaurant un mécanisme pouvant être constitutif d'une aide d'Etat au regard des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne¹⁸.

Les plus récentes solutions jurisprudentielles confirment cette analyse.

¹¹ HEUMANN, Le contrôle juridictionnel du Conseil d'État sur l'application des traités diplomatiques, EDCE 1953. 71 ; GENEVOIS, conclusions sous CE, sect., 22 déc. 1978, *Sieur Vo Thanh Nghia*, AJDA 1979. 36

¹² MASSOT, conclusions sur CE 19 févr. 1988, *Sté Robotel*, D. 1988. 365 ; V. égal., R. ODENT, conclusions sur T. confl. 2 févr. 1950, *Radiodiffusion française c/ Sté Radio-Andorre*, estimant qu'il y a acte détachable « *dès l'instant que les autorités françaises jouissent d'une certaine indépendance dans le choix des procédés par lesquels elles exécutent leurs obligations internationales, qu'elles ont l'initiative des moyens grâce auxquels elles se conforment auxdites obligations* » ; v. enfin conclusions A. BACQUET sur CE, sect., 13 juill. 1979, *SA Coparex*, AJDA 1980. 371

¹³ CE, 10 avril 2003, *Comité contre la guerre en Irak et autres*, req. n°255905

¹⁴ CE Sect. 29 avr. 1987, *Consorts Yener*, Lebon 152

¹⁵ CE Sect. 23 oct. 1987, *Société Nachfolger Navigation*, Lebon 319

¹⁶ CE Ass. 8 janv. 1988, *Ministre chargé du plan et de l'aménagement du territoire c. Communauté urbaine de Strasbourg*, req. n° 74361 Lebon

¹⁷ CE 3 nov. 2004, *Association Secours mondial de France*, Lebon 548

¹⁸ CE Ass. 7 nov. 2008, *Comité national des interprofessions des vins à appellations d'origine*

Le Conseil d'Etat considère ainsi qu'un décret d'extradition est détachable des relations internationales et examine au fond ledit décret : « *Considérant que la décision rejetant une demande d'extradition est détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France avec l'Etat dont émane cette demande ; que, par suite, la juridiction administrative est compétente pour connaître de la requête* »¹⁹.

Plus récemment encore, le Conseil d'Etat a jugé que « *si la notification de la décision de la France de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures prévue à l'article 27 du « code frontières Schengen » n'est pas détachable de la procédure d'information des autres États membres et de la Commission dans laquelle elle s'inscrit, la décision nationale que cette notification porte à connaissance constitue une décision administrative dont il appartient au juge administratif de connaître par la voie du recours pour excès de pouvoir* »²⁰.

En toute hypothèse, le Conseil d'Etat a clairement jugé dans une espèce similaire que « *la décision des autorités françaises d'interdire l'exportation des matériels faisant l'objet de deux contrats conclus les 16 mai et 24 novembre 1978 entre la commission pakistanaise de l'énergie atomique et la SOCIETE ROBATEL SLPI pour la fourniture de "châteaux d'intervention" et de "boîtes à gants et de boîtes à pinces" destinés à une usine de retraitement des combustibles irradiés située au Pakistan, même si elle trouve son origine dans la volonté du gouvernement français d'obtenir des garanties de la part du Pakistan contre le risque de prolifération nucléaire, est un acte détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France* »²¹.

12. Or, en l'espèce, la décision attaquée présente toutes les caractéristiques de l'acte détachable.

- Il n'existe aucun vide normatif dans lequel s'inscrirait les décisions d'autoriser l'exportation de matériels de guerre, celles-ci devant être conformes aux dispositions pertinentes du code de la défense ainsi qu'à la légalité internationale et aux stipulations des engagements internationaux de la France : position commune de l'Union européenne et Traité sur le commerce des armes des Nations Unies.

Un contrôle de légalité et de conformité de la décision attaquée peut et doit donc pouvoir s'exercer.

- La mesure intervient uniquement dans les rapports de l'État français et de ses propres nationaux puisque la politique d'exportation de matériels de guerre repose sur un principe de prohibition assorti d'un régime de dérogations prenant la forme d'autorisation délivrées par le premier ministre à des personnes morales de droit français.

¹⁹ CE, Ass. 15 octobre 1993, req. n°142578, Lebon

²⁰ CE 28 décembre 2017 – req. n° 415291

²¹ CE, 19 février 1988, *Robatel*, req. n° 51456, publié au Recueil Lebon.

La mesure n'est donc pas directement tournée vers l'ordre international et il n'existe aucun droit acquis à la livraison d'armes, l'administration française ne pouvant couvrir des engagements contractuels dont l'objet serait illégal ou illicite.

Le lien entre le respect de la légalité internationale et des engagements internationaux de la France est même encore renforcé s'agissant de ce type de décisions qui ont pour effet de remettre en cause une autorisation d'exportation lorsqu'il est acquis que son maintien contreviendrait à la légalité internationale et aux engagements internationaux de la France.

Ces décisions ne peuvent manquer à ce titre d'être regardées comme de strictes applications de la norme interne et internationale quand bien même elles soulèveraient, indirectement, des difficultés d'ordre commercial²².

Il résulte de ce qui précède que la juridiction administrative est compétente pour connaître des conclusions tendant à l'annulation de la décision de refus de suspension attaquée.

L'exception d'incompétence sera rejetée.

II. Sur la légalité externe

- 13. En premier lieu**, la décision attaquée encourt la censure en ce qu'elle rejette à tort une demande tendant à la suspension des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen, lesquelles ont été délivrées par une autorité et au terme d'une procédure dont la compétence et la régularité ne peuvent, en l'état, faire l'objet d'une quelconque vérification.

Par ailleurs, l'éventuel non-respect des conditions spécifiées dans la licence, hypothèse devant donner lieu à suspension au titre des dispositions de l'article L. 2335-4 du code de la défense, ne peut pas non plus, en l'état, faire l'objet d'une quelconque vérification.

Cette considération est d'autant plus importante lorsque les licences portent sur des transferts d'armes à destination de pays intervenants militairement sur des zones de conflits où il est avéré que sont commis des crimes de guerres, des violations graves des Conventions de Genève de 1949 ainsi que des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels.

En effet, les licences délivrées sont le plus souvent assorties de l'obligation faite à l'industriel d'obtenir de son client – qu'il s'agisse d'un État, d'une société ou d'un

²² Les incidences commerciales nées de la décision du Président François Hollande de retirer, en 2015, l'autorisation d'exportation de deux bâtiments de projection et de commandement à la marine russe à la suite des actes belliqueux en Ukraine en sont la parfaite illustration.

particulier – des engagements en matière de destination finale et de non-réexportation des matériels livrés qui ne peuvent être cédés à un tiers qu’après accord préalable des autorités françaises.

En l’état, il est impossible de s’assurer du strict respect des conditions qui assortissent les licences litigieuses et qui justifierait leur maintien par l’autorité administrative.

De ce chef, l’annulation de la décision litigieuse est acquise ou, à tout le moins, la requérante se réserve le droit de faire valoir des moyens de nullité externe postérieurement aux vérifications qu’elle sollicite au point **23** des présentes.

III. Sur la légalité interne

- 14.** En deuxième lieu, la décision est entachée d’une erreur de droit en ce qu’elle refuse la suspension des licences d’exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen, délivrées ou maintenues en violation des engagements internationaux souscrits par la France.

En effet, en droit, l’article L. 2335-4 du code de la défense dispose que :

L'autorité administrative peut à tout moment, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat, suspendre, modifier, abroger ou retirer les licences d'exportation qu'elle a délivrées, pour des raisons de respect des engagements internationaux de la France, de protection des intérêts essentiels de sécurité, d'ordre public ou de sécurité publique ou pour non-respect des conditions spécifiées dans la licence.

Il en est de même en cas d'inexécution des mesures correctives prescrites en application de l'article L. 2339-1-2.

L’article R. 2335-15 précise quant à lui que :

La licence individuelle ou globale d'exportation et le droit pour l'exportateur d'utiliser la licence générale d'exportation pour laquelle il est enregistré, peuvent être suspendus, modifiés, abrogés ou retirés par le Premier ministre, après avis des ministres représentés de façon permanente à la commission interministérielle instituée par le décret n° 55-965 du 16 juillet 1955 portant réorganisation de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre, ainsi que pour les licences individuelles ou globales d'exportation, du ministre chargé des douanes, pour l'un des motifs mentionnés à l'article L. 2335-4.

En cas d'urgence, le Premier ministre peut suspendre sans délai la licence individuelle ou globale ou le droit mentionné au premier alinéa. Cette suspension ne peut excéder une durée de trente jours ouvrables lorsque l'opération d'exportation concerne des matériels de guerre ou des matériels assimilés provenant d'un autre Etat membre de

l'Union européenne au titre d'une licence de transfert et incorporés dans un autre matériel de guerre ou matériel assimilé.

La modification, l'abrogation ou le retrait de la licence ou du droit mentionné au premier alinéa ne peut intervenir qu'après que son titulaire a été mis à même de faire valoir ses observations, dans un délai de quinze jours, selon les modalités prévues aux articles L. 121-1, L. 121-2 et L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration.

La décision portant suspension, abrogation ou retrait du droit d'utiliser la licence générale d'exportation est notifiée à son titulaire par le ministre de la défense.

La décision portant suspension, modification, abrogation ou retrait de la licence individuelle ou globale d'exportation est notifiée à son titulaire par le ministre chargé des douanes.

- 15.** En outre, et toujours en droit, la France est partie au Traité sur le commerce des armes qu'elle a signé le 3 juin 2013 et a ratifié le 2 avril 2014 après adoption par l'Assemblée Nationale et le Sénat de la loi n°2013-1202 du 23 décembre 2013 autorisation sa ratification²³.

L'article 6 du TCA stipule que :

Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2(1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 s'il a connaissance, lors de l'autorisation, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie

Par ailleurs, la France souscrit aux buts et principes de la Charte des Nations-Unies dont l'article 2-4 prohibe le recours à la force dans les relations entre Etats :

Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

- 16.** La requérante est bien fondée à requérir de la juridiction de céans un contrôle de conformité de la décision attaquée aux engagements susvisés.

²³ Le TCA a fait l'objet d'une publication au Journal officiel | JORF n°0002 du 3 janvier 2015 page 76 - texte n° 6

En effet, il résulte tant du cadre et des modalités d'adoption (1) que de l'intention exprimée par les parties (2) et de l'économie générale du Traité sur le commerce des armes (3) que celui-ci ne concerne pas uniquement les Etats.

1. Sur le cadre et les modalités d'adoption du Traité sur le commerce des armes

17. Partant de l'idée que les principales victimes des guerres sont les Peuples, c'est à eux que la Charte des Nations-Unies a confié le soin de veiller à la sécurité internationale²⁴ en même temps qu'elle les a invités à ne détourner vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde²⁵.

C'est dans cet esprit que le 2 avril 2013, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le traité sur le commerce des armes (TCA), premier instrument juridiquement contraignant de réglementation du commerce international des armes classiques²⁶.

Il est le fruit de plus de quinze ans de mobilisation de la société civile internationale, de multiples ONG et prix Nobels de la paix ayant agité dans le cadre des Nations-Unies²⁷ | ²⁸.

2. Sur l'intention exprimée par les parties

18. Le préambule du traité sur le commerce des armes reconnaît que « *la société civile, notamment les organisations non gouvernementales, et le secteur industriel peuvent contribuer activement, de leur propre initiative, à faire connaître l'objet et le but du présent Traité et **concourir à leur réalisation*** » (§15).

Cette place allouée à la société civile est conforme à l'esprit de la Charte qui fait des Peuples des Nations Unies les sujets du droit international et place entre leurs mains les questions de paix, de sécurité internationale et de respect des droits humains.

Mais avec ce pouvoir viennent des responsabilités d'où ce devoir des Peuples d'assurer, au sein de leur propre système juridique, le respect de la légalité internationale par leur Gouvernement.

C'est une condition de l'Etat de droit en même temps qu'une condition du droit international.

²⁴ Charte des Nations Unies, Chap. I – Buts et principes | <http://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

²⁵ *Ibid.*, Chap. V – article 26 | <http://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-v/index.html>

²⁶ <https://www.un.org/disarmament/fr/convarms/sur-des-commerces-des-armes/>

²⁷ <https://www.oxfamfrance.org/humanitaire-et-urgences/victoire-historique-sur-le-commerce-des-armes/>

²⁸ Projet de loi – ratification du TCA : v. spéc. III - historique des négociations | <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl12-837-ei/pjl12-837-ei.html>

Aussi la société civile française est-elle pleinement concernée par cet instrument international.

Car si les États sont les entités constitutives du Traité, celles qui en permettent l'existence par leur adhésion et leur transposition en droit national, ce sont les organisations non gouvernementales et la société civile qui jouent un rôle capital dans son fonctionnement et sa mise en œuvre, nonobstant les alternances gouvernementales, ce que reconnaît explicitement le Traité.

Ainsi, outre le préambule, le chapitre sur l'assistance internationale²⁹ prévoit explicitement que les ONG contribuent à conseiller les autorités nationales sur la mise en œuvre du Traité, développer des plans d'action, sensibiliser les acteurs et États non-signataires et, au besoin, agir pour assurer le respect ou encore proposer des évolutions lorsque des failles sont identifiées dans les dispositions du Traité.

3. Sur l'économie générale du Traité

Outre que les stipulations du Traité sur le commerce des armes reconnaissent expressément à la société civile la prérogative de concourir à sa réalisation, il résulte de l'économie générale du texte que celui-ci concerne les particuliers à l'égard desquels il produit divers effets.

En effet, si le Traité sur le commerce des armes « *reconnaît aux États des intérêts légitimes d'ordre politique, sécuritaire, économique et commercial dans le commerce international des armes classiques* » ; il n'en souligne pas moins « **la nécessité de prévenir et d'éliminer le commerce illicite d'armes classiques et d'empêcher leur détournement vers le marché illicite ou pour un usage final non autorisé, ou encore à destination d'utilisateurs finaux non autorisés, notamment aux fins de la commission d'actes terroristes** »³⁰.

Autrement formulé, les États parties n'entendent pas cesser de vendre des armes mais ont un intérêt commun à la régulation de ce commerce face à la mondialisation croissante des échanges.

Les déplacements massifs de populations, l'accès de plus en plus facile à des armes sur les marchés illicites et le développement du terrorisme sont autant de conséquences néfastes pour les particuliers d'un marché de l'armement dérégulé qu'il est de plus en plus difficile pour le Gouvernement de justifier aux yeux de l'opinion publique notre inertie face aux horreurs de la guerre au Yémen et des violations massives du droit international humanitaire qui s'y produisent chaque jour.

²⁹ Chapitre 16 du TCA

³⁰ Préambule, §15 du TCA

C'est l'objet du TCA que de lutter contre ces conséquences néfastes pour les particuliers.

Les stipulations des articles 6 et 7³¹ du TCA sont suffisamment précises, complètes et inconditionnelles pour servir à cette fin.

Aussi, la juridiction de céans ne pourra que constater que les stipulations des articles 6 et 7 du TCA sont susceptibles d'être immédiatement appliquées à des situations individuelles – fussent-elles portées par l'association requérante qui a un intérêt au respect de la légalité dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

Dès lors, et nonobstant les termes du mémoire de Madame la Secrétaire générale de la Défense *et de la sécurité nationale (sic !)*, les particuliers ont un intérêt direct au respect des stipulations du Traité – et en particulier, ses articles 6 et 7 – en ce qu'il garantit leur droit à la vie et à la sécurité collective et en ce qu'il prévient des déplacements massifs de populations au sein des frontières.

La preuve en est qu'il n'a pas été besoin d'édicter des normes nationales d'applications du Traité permettant de lui faire produire des effets concrets puisque les textes de droit et en particulier les dispositions du code de la défense prévoient d'ores et déjà la possibilité de suspendre les licences « *pour des raisons de respect des engagements internationaux de la France, de protection des intérêts essentiels de sécurité, d'ordre public ou de sécurité publique ou pour non-respect des conditions spécifiées dans la licence.* »³²

19. Or, en l'espèce, depuis le début de l'année 2015, ce qu'il est convenu d'appeler le « conflit au Yémen » connaît de terribles évolutions, notamment du fait de l'intervention d'une coalition menée par l'Arabie saoudite (ci-après la « Coalition »).

Les modalités de cette intervention militaire laissent apparaître la commission de crimes de guerres, des violations graves des Conventions de Genève de 1949 ainsi que des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels.

De telles affirmations trouvent leur fondement dans les très nombreux rapports présentés dans le cadre des Nations-Unies ainsi que par nombre d'organisations non gouvernementales (ONG).

Il est par ailleurs avéré que des militants d'Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) – organisation reconnue coupable d'actes de terrorisme et ayant préparé et revendiqué

³¹ Lequel ne trouve à s'appliquer que dans l'hypothèse où « *l'exportation n'est pas interdite par l'article 6* »

³² Projet de loi autorisant la ratification du traité sur le commerce des armes – étude d'impact : « *la France applique d'ores et déjà (...) les dispositions du Traité relatives au contrôle des transferts d'armes classiques. L'approbation du Traité sera donc sans conséquence pour notre dispositif national* ».

l'attentat de janvier 2015 qui a frappé la rédaction du journal *Charlie Hebdo* – combattent aux côtés des membres de la coalition³³.

Les modalités de cette intervention sont par ailleurs telles qu'elles ont plongé le pays dans ce que l'Organisation des Nations-Unies a dénoncé comme « *la pire crise humanitaire de la planète* »³⁴.

Dès lors, en maintenant ou délivrant de nouvelles autorisations préalables d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination de ces pays, la France viole les dispositions du TCA susvisées.

L'administration porte également une atteinte grave et disproportionnée au droit à la vie et à la sécurité collective des français que garantissent les stipulations du Traité.

Enfin, par la fourniture d'armes aux pays de la Coalition qui interviennent au Yémen, elle participe à l'érosion des acquis de la Charte des Nations-Unies en prêtant son concours à des Etats dont les actes violent la légalité internationale.

- 20.** Dans ces conditions, la décision litigieuse est entachée d'une erreur de droit en méconnaissance de l'article L. 2335-4 du code de la défense, ainsi que des engagements internationaux susvisés.

De ce chef, l'annulation de la décision litigieuse est certaine.

*

*

*

³³ AP investigations : *US allies, al-Qaida battle rebels in Yemen*, précité.

³⁴ António Guterres, Secrétaire général de l'ONU, lors d'une conférence des donateurs à Genève le 3 avril 2018, précité.

21. En troisième lieu, et à titre subsidiaire, la décision est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation en ce qu'elle refuse la suspension des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen délivrées ou maintenues, l'administration n'ayant pas tenu compte des plus récentes informations sur l'évolution du conflit dans le cadre de son obligation d'évaluation des risques d'usage, prévue par les stipulations de la position commune de l'Union européenne et du Traité sur le commerce des armes.

En effet, l'article 7 du **Traité sur le commerce des armes** stipule que l'état exportateur « *évalue, de manière objective et non discriminatoire, en tenant compte de tout élément utile (...) si l'exportation de ces armes ou biens :*

a) *Contribuerait ou porterait atteinte à la paix et à la sécurité ;*

b) *Pourrait servir à :*

i) *Commencer une violation grave du droit international humanitaire ou à en faciliter la commission ;*

ii) *Commencer une violation grave du droit international des droits de l'homme ou à en faciliter la commission ;*

iii) *Commencer un acte constitutif d'infraction au regard des conventions et protocoles internationaux relatifs au terrorisme auxquels l'État exportateur est Partie, ou à en faciliter la commission ; (...)*

L'État Partie exportateur envisage également si des mesures pourraient être adoptées pour atténuer les risques énoncés aux alinéas a) et b) du paragraphe 1), y compris des mesures de confiance ou des programmes arrêtés conjointement par les États exportateurs et importateurs.

Si, à l'issue de cette évaluation et après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques disponibles, l'État Partie exportateur estime qu'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences négatives prévues au paragraphe 1, il n'autorise pas l'exportation.

Lors de son évaluation, l'État Partie exportateur tient compte du risque que des armes classiques visées à l'article 2 (1) ou des biens visés aux articles 3 ou 4 puissent servir à commettre des actes graves de violence fondée sur le sexe ou des actes graves de violence contre les femmes et les enfants, ou à en faciliter la commission.

Chaque État Partie exportateur prend des mesures pour s'assurer que toutes les autorisations d'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou de biens visés par les articles 3 ou 4 soient détaillées et délivrées préalablement à l'exportation.

(...)

Si, après avoir accordé l'autorisation, un État Partie exportateur obtient de nouvelles informations pertinentes, il est encouragé à réexaminer son autorisation, après avoir consulté au besoin l'État importateur.

Par ailleurs, la France adhère à la **position commune de l'Union européenne** du 8 décembre 2008³⁵, instrument contraignant définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires (qui a succédé au Code de conduite européen sur les exportations d'armements adopté par le Conseil en 1998).

Les articles 1 et 2 de la position commune prévoient un mécanisme d'évaluation des risques d'usage basé sur huit critères :

- respect des obligations et des engagements internationaux des États membres, en particulier des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou l'Union européenne, des accords en matière, notamment, de non-prolifération, ainsi que des autres obligations internationales.
- respect des droits de l'homme dans le pays de destination finale et respect du droit humanitaire international par ce pays.
- situation intérieure dans le pays de destination finale (existence de tensions ou de conflits armés).
- préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.
- sécurité nationale des États membres et des territoires dont les relations extérieures relèvent de la responsabilité d'un État membre, ainsi que celle des pays amis ou alliés.
- comportement du pays acheteur à l'égard de la communauté internationale, et notamment son attitude envers le terrorisme, la nature de ses alliances et le respect du droit international.
- existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées.
- compatibilité des exportations de technologie ou d'équipements militaires avec la capacité technique et économique du pays destinataire, compte tenu du fait qu'il est

³⁵ Position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires | Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 8 décembre 2008 sous présidence française de l'Union.

souhaitable que les États répondent à leurs besoins légitimes de sécurité et de défense en consacrant un minimum de ressources humaines et économiques aux armements.

22. A ce titre, il doit être rappelé qu'une « *position commune* » peut être invoquée à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir³⁶.

En effet, si la position commune bénéficie d'une immunité juridictionnelle, cela ne signifie pas que les actes de droit interne pris sur son fondement ne puissent pas faire l'objet d'un recours.

L'absence de recours juridictionnel et de contrôle dans une Union de droit est en effet contraire au principe fondamental du droit au recours consacré à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et reconnu par la Cour de justice de l'Union européenne³⁷.

C'est ainsi qu'à la différence d'une « action commune » qui ne crée d'obligations qu'à l'égard des Etats membres³⁸, une « position commune » peut être utilement invoquée pour contester la légalité d'un acte de droit interne lorsqu'elle ne se borne pas « à *définir une position de négociation* » et ne revêt pas « *le caractère de simples orientations communiquées aux organes administratifs de l'Union européenne chargée de cette négociation* »³⁹.

Tel est le cas de la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, fondement sur lequel la présente requête sollicite de votre juridiction qu'elle annule la décision attaquée en ce qu'elle est constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation des risques d'usages au regard des critères contraignant fixés par la position commune de l'Union européenne

De ce chef subsidiaire et surabondant, l'annulation de la décision litigieuse est certaine.

*

*

*

³⁶ V. par ex. CAA Paris, 27 avril 2017 N°15PA01986

³⁷ V. par ex. CJUE 17 avril 2018, *Vera Egenberger contre Evangelisches Werk für diakonie und Entwicklung*, n° C-414/16

³⁸ CE, 11 décembre 2006, req. n°279690

³⁹ CE, 19 juin 2015, req. n°372588 – publié au recueil Lebon

23. Toutefois, **et avant dire droit**, l'association requérante sollicite de la juridiction de céans qu'elle demande au Premier ministre de déclassifier et communiquer au contradictoire des parties, après avis de la Commission du secret de la Défense nationale (CSDN) :

- L'ensemble des licences – de tous type – délivrées aux pays membre de la coalition impliquée dans la guerre au Yémen à compter du 26 mars 2015 et antérieurement mais dont l'exécution serait postérieure ;
- L'ensemble des délibérations et avis de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) afférents aux licences susvisées ;
- Plus généralement, toutes informations susceptibles de mettre la juridiction de céans et les parties en mesure d'apprécier de la conformité des autorisations délivrées par rapport aux engagements internationaux de la France ainsi que de la légalité des procédures suivies.

24. En effet, et en l'espèce, l'opacité entourant le régime français d'exportation d'armes empêche la requérante et la juridiction de céans – et, partant, l'ensemble du corps social – de s'assurer, sur le fond, que les autorisations d'exportation sont bien délivrées à la suite d'une procédure régulière et conformément aux critères posés par le TCA et la Position commune de l'Union européenne, à savoir notamment l'assurance que les armes exportées ne seront pas susceptibles de concourir à la violation de la légalité internationale, du droit international des droits de l'homme ou du droit international humanitaire.

25. L'affirmation péremptoire de Madame la Secrétaire générale de la Défense et de la sécurité nationale selon laquelle « *le juge doit refuser ou s'abstenir d'ordonner des mesures qui seraient « frustratoires » en raison de leur inutilité* » lorsque « *l'examen d'une question de droit est de nature à rendre inutile toute recherche relative aux faits* » n'est appuyée sur aucune principe général du droit ou jurisprudence du Conseil d'Etat⁴⁰.

Au contraire, « *il appartient au juge d'apprécier souverainement l'opportunité d'ordonner la production par l'administration de tous documents susceptibles d'établir sa conviction, lorsque le requérant fait état de présomptions suffisamment sérieuses* »⁴¹.

Par ailleurs, l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et du citoyen garantit à toute personne que « *sa cause soit entendue équitablement* », la Cour européenne veillant au respect de cette obligation par le juge interne⁴²

Il est par ailleurs étonnant de lire que les allégations selon lesquelles se perpétraient au Yémen des crimes de guerres, des violations graves des Conventions de Genève de 1949

⁴⁰ Page 8 du mémoire en défense : 3. Sur la demande d'injonction, deuxième paragraphe.

⁴¹ CE, 26 octobre 1992, *Conféd. Des associations familiales catholiques*, req. n°110988 - publié au Recueil Lebon

⁴² CEDH 24 février 1994, *Bendenoun c/ France*, req. n°12547/86

ainsi que des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels « *ne sont pas suffisamment sérieuses pour être prises en considération* »⁴³.

C'est faire fi de l'immense travail opéré au sein des Nations-Unies, par de nombreuses ONG et associations et par la totalité des observateurs du conflit au Yémen.

C'est, également, faire fi des dramatiques évènements qui touchent la population du Yémen.

Votre juridiction n'accordera donc bien évidemment aucune considération à de tels propos lesquels sont dénués de fondements pour ne pas être fallacieux.

La mesure d'instruction sollicitée ne présentant aucun caractère frustratoire, votre juridiction ne manquera pas de demander au Premier ministre de déclassifier et communiquer au contradictoire des parties, après avis de la Commission du secret de la Défense nationale (CSDN), les documents essentiels à la résolution équitable du présent litige.

*

*

*

⁴³ Page 8 du mémoire en défense : 3. Sur la demande d'injonction, deuxième paragraphe, précité.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire, suppléer, au besoin même d'office, l'association exposante conclue à ce qu'il plaise au tribunal administratif de Paris :

Avant dire droit,

- **ENJOINDRE** au Premier ministre de déclassifier et communiquer au contradictoire des parties, après avis de la Commission du secret de la Défense nationale (CSDN) :

- L'ensemble des licences – de tous type – délivrées aux pays membre de la coalition impliquée dans la guerre au Yémen à compter du 26 mars 2015 et antérieurement mais dont l'exécution serait postérieure ;
- L'ensemble des délibérations et avis de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) afférents aux licences susvisées ;
- Plus généralement, toutes informations susceptibles de mettre la juridiction de céans et les parties en mesure d'apprécier de la conformité des autorisations délivrées par rapport aux engagements internationaux de la France ainsi que de la légalité des procédures suivies.

Au fond,

- **ANNULER** la décision implicite en date du 3 mai 2018 par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande tendant à la suspension des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen.

- **ENJOINDRE** au Premier ministre de procéder à une nouvelle instruction de sa demande et de prononcer la suspension des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen.

- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 2.500 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

Paris, le 25 janvier 2018
Matteo Bonaglia
Avocat à la Cour

Productions

1. Demande de suspension en date du 1^{er} mars 2018 des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen
2. Annexe de la demande de suspension en date du 1^{er} mars 2018 des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen
3. Accusé de réception de la demande par le Premier ministre et le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)
4. Avis juridique du cabinet Ancile Avocats en date du 16 mars 2018 : « *Les transferts d'armes de la France dans le cadre du conflit au Yémen, à compter d'avril 2015 jusqu'à la période actuelle* »
5. Statuts de l'association Action Sécurité Ethique Républicaine et règlement intérieur de l'association
6. Compte rendu de la réunion du bureau de l'association ASER ayant donné pouvoir à son Président

Productions du 25 janvier 2018 :

7. AP investigations : *US allies, al-Qaida battle rebels in Yemen*, enquête conjointe de l'agence de Presse Associated Press (AP) et du Pulitzer Center on Crisis Reporting datée du 7 août 2018
8. Enquête d'opinion YouGov réalisée pour SumOfUs – France, mars 2018
9. Exposé des faits de l'espèce actualisé à la date du 25 janvier 2019 - complément de la pièce n°2