

Observations de Maître Matteo BONAGLIA au soutien de la requête présentée par l'association ACTION SECURITE ETHIQUE REPUBLICAINE tendant à obtenir la suspension des licences d'exportation d'armes françaises à destination des pays impliqués dans la guerre du Yémen.

*

* *

Avant de soutenir la présente requête et de développer les moyens qui la fondent, je ne peux faire l'économie d'un propos liminaire relatif à son objet ainsi qu'au contexte international et interne dans lequel elle prend place.

1/ **OBJET DE LA REQUETE.** Entendons-nous bien, il ne s'agit pas pour les associations requérantes de demander à la juridiction administrative de se substituer au gouvernement pour apprécier de la façon dont il doit conduire les relations internationales de la France.

Il ne s'agit pas non plus d'arbitrer un conflit de politique intérieure ou de vous pousser à arbitrer une querelle politicienne.

La requête de l'association ASER tend **UNIQUEMENT** à ce que le commerce des armes françaises se fasse dans le respect du droit, dans le **CADRE NORMATIF** que lui a fixé la représentation nationale en faisant le choix de :

- ratifier un instrument international de contrôle et de régulation du commerce des armes, d'une part ;
- concourir à l'intégration européenne en respectant les positions contraignantes que l'Union fixe à ses états membres, d'autre part.

En effet, il est **UTILE** et **IMPORTANT** que le gouvernement jouisse de cette latitude qui permet à la France de conduire ses relations commerciales et stratégiques à l'international au mieux de la défense de ses intérêts.

Ne sont pas non plus contestés les divers intérêts légitimes reconnus aux Etats dans le commerce des armes et, en particulier, ce si dévoyé droit à la légitime défense.

Mais il est en revanche **DANGEREUX** que le gouvernement se dispense du respect du droit, ici de source interne (les dispositions du code de la défense), communautaire (la position commune de l'Union européenne sur les exportations d'armes) et international (le droit de la charte des Nations Unies et le traité sur le commerce des armes né en son sein).

C'est une condition de l'Etat de droit en même temps qu'une condition du droit international car les Etats ont un intérêt commun à la régulation du commerce des armes, au respect de leurs engagements internationaux : un intérêt qui nous touche directement, à la toute fin, en qualité de citoyens de ces Etats.

2/ CONTEXTE INTERNATIONAL DE LA REQUETE. Le contexte de la requête est celui des exportations d'armes françaises à des pays intervenant militairement au Yémen en violation des conventions de Genève, du droit international humanitaire et en perpétrant des attaques contre des civils ou des biens civils protégés comme tels.

Ici encore, la requête de l'association ASER se veut la plus réaliste et la plus rassembleuse possible. Il ne s'agit pas de demander au tribunal administratif de Paris de rétablir la paix et l'unité du Yémen, il s'agit de demander au tribunal administratif de ne pas permettre au Gouvernement de favoriser cette « SALE GUERRE » en se dispensant du respect du droit.

C'est pour cela que la requête de l'association ASER tend à la seule **SUSPENSION** et non à l'**ABROGATION** des licences d'exportations d'armes, une suspension aussi longtemps que dureront les exactions qui, chaque jour, endeuillent le Yémen et nous éloignent un peu plus de la résolution de ce conflit.

J'emprunte la formulation « SALE GUERRE » aux éléments de langage les plus récents du gouvernement qui, sans une certaine schizophrénie, est tout à la fois :

- capable de condamner les horreurs de cette guerre tout en s'affichant comme cobelligérant de celle-ci ;
- capable de demander à ce que l'aide humanitaire puisse parvenir aux populations civiles tout en livrant des navires militaires qui participent au blocus du pays ;
- capable de condamner l'assassinat atroce du journaliste Jamal Khashoggi tout en vantant ses excellentes relations avec la monarchie des Saoud ;
- capable de pleurer les milliers de morts, souvent des enfants, que fait naître ce conflit tout en se félicitant des excellents résultats en matière de vente d'armes aux pays qui en sont responsables ;
- capable de condamner le développement du terrorisme tout en fermant les yeux sur les accords que l'Arabie saoudite et les Emirats Arabes Unis (EAU) nouent au besoin avec des groupes tel Al Qaïda dans la Péninsule Arabique (AQPA), pourtant commanditaire de la tuerie de Charlie hebdo ;
- capable de s'opposer aux afflux massifs de réfugiés au sein de nos frontières tout en permettant les conditions de cet exode ;

En une phrase, capable des plus belles paroles et des pires actions.

La résolution d'un conflit armé n'appelle JAMAIS une réponse juridictionnelle mais bien une solution POLITIQUE toutefois, une telle solution n'est jamais possible que dans le respect du droit, au besoin par un appui juridictionnel.

S'il est incontestable que le contexte du Yémen est celui d'un conflit armé interne, alors la solution politique à y apporter doit se faire dans le respect de la Charte des Nations-Unies, dans l'enceinte des Nations-Unies, au besoin par l'intervention d'une force d'interposition commune placée sous état-major commun et avec comme seul objectif de rétablir et garantir le maintien de la paix.

En nous affichant comme COBELLIGERANT des pays engagés dans la guerre du Yémen, car c'est ce que nous sommes, nous foulons du pied le triste enseignement de ceux qui, par deux fois en l'espace

d'une vie humaine, ont vécu les horreurs de la guerre et s'étaient engagés à en préserver les générations futures.

3/ CONTEXTE INTERNE DE LA REQUETE

Le débat sur le commerce des armes en France est symptomatique d'une profonde crise institutionnelle.

Notre Vème république est ainsi faite que de régime semi-présidentiel elle est devenue, avec l'élection au suffrage universel du PDR, l'alignement de son mandat sur celui de l'assemblée et le monisme inversé, un régime ultra-présidentiel dont certaines décisions échappent à tout contrôle des français.

Le commerce des armes en est l'exemple le plus parlant :

- Quoique censées faire l'objet d'un processus d'adoption interministériel, les décisions de livrer ou ne pas livrer sont systématiquement arbitrées par Bercy et l'Élysée ;
- Il n'existe aucun contrôle parlementaire efficace (les demandes de commission d'enquête et les questions de parlementaires traînent depuis des mois dans les lymbes du palais bourbon, il y a fort à parier qu'elle ne seront jamais examinées) ;
- Il existe une opacité totale sur cette question, l'ensemble étant couvert par le secret – défense ;
- Il y a fort à parier qu'il n'existera pas non plus de contrôle juridictionnel, vous nous fixerez sur ce point ;

A cela se conjugue une **opinion publique majoritairement favorable à la suspension des exportations** mais **INAUDIBLE** faute de contre-pouvoir et faute d'outil démocratique efficace ; de lourdes menaces sur la presse d'investigation lorsqu'elle cherche à s'intéresser à ce domaine (les récentes convocations de nombreux journalistes par la DGSJ en sont l'exemple le plus parlant) et des conditions d'un débat juridictionnel équitable lamentables, je pense ici à la suppression unilatérale et peu respectueuse du contradictoire de la note du renseignement militaire produite par l'association ASER au soutien de son dernier mémoire.

Mais sur ce dernier point, peut-être nous donnerez-vous acte que le Gouvernement ne souhaite pas discuter cette pièce ; vous en tirerez j'espère toutes les conclusions nécessaires.

Sur votre COMPÉTENCE et donc la question des ACTES DE GOUVERNEMENT

De la longue instruction de ce dossier et des brillantes conclusions de Madame le rapporteur public, je retiens que, pas une seule fois, la question du respect des engagements internationaux de la France n'a été discutée, que leur respect n'a tenté d'être prouvé par l'administration.

Bien au contraire, c'est à vous dénier une compétence pour connaître de ce dossier que s'est exclusivement employée Madame Claire Landais pour le Gouvernement ; soutenant que la délivrance de licences autorisant l'exportation d'armes à destination des pays engagés dans la guerre du Yémen est un ACTE DE GOUVERNEMENT, insusceptible d'un quelconque contrôle juridictionnel.

Alors qu'en penser ? Qu'est-ce qu'un acte de gouvernement et que signifie-t-il pour la justice française du XXIème siècle ?

Dois-je, avec le doyen George VEDEL, conclure qu'il s'agit, encore de nos jours, d'un fort pratique *signe anachronique dont on marque les domaines enchantés que le juge évité, de peur de se heurter à la raison d'état ?*

Ou dois-je au contraire aborder avec optimisme ce dossier et croire que, pour inachevée qu'elle soit encore, la compétence de la juridiction administrative n'en est pas moins prête à complètement s'affirmer ? Que cet ultime îlot de justice retenue, sera un jour et peut-être aujourd'hui, enfin déléguée à votre juridiction ?

Vous avez en la matière, me semble-t-il, de forts arguments sur lesquels vous appuyer. Par ailleurs, la situation a quelque peu changée, et vous ne jugez plus sous une France du début du XXème siècle mais au cœur d'une France participant à la construction et l'intégration européenne dont la promotion de l'Etat de droit et du droit au recours est le trait le plus apprécié.

En effet, l'acte administratif en cause EST détachable de la conduite des relations internationales.

Tournée vers l'ordre interne, la décision d'autoriser l'exportation de matériel militaire est donnée à des industriels de l'armement français, personnes morales de droit privé.

Si, bien sûr, il existe dans cette matière des enjeux propres au développement de notre BASE INDUSTRIELLE ET TECHNOLOGIQUE DE DEFENSE (BITD), il n'en reste pas moins que la défense nationale est une question d'ordre INTERNE et qu'à ce titre, elle est détachable de la conduite des relations internationales.

Enfin, la dualité de notre BITD a prouvé qu'elle savait au besoin se tourner vers le domaine civil pour continuer à se développer et garder sa compétitivité, sans avoir à se compromettre dans le domaine militaire. Cette souplesse industrielle contredit l'argument selon lequel il en irait de la survie de notre armée que de vendre à des Etats voyous. D'ailleurs, le rapport au parlement 2019 sur les exportations d'armes PROUVE, s'il en était encore besoin, l'excellente santé financière des industriels de l'armement français. ALORS QUEL BESOIN DE VIOLER NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX ET DE NOS RENDRE COMPLICES DES HORREURS DU YEMEN SI CELA NE SERT PAS MÊME NOS INTERET VITAUX ?

Mais, la plus récente actualité jurisprudentielle, me laisse à espérer.

En effet, par trois fois votre juridiction s'est tout récemment prononcée par la voie du référé sur des questions relatives à des cessions de matériels de guerre.

Par deux ordonnances rendues en mai, votre juridiction a ainsi rejeté les référés de l'association ASER et de l'association ACAT relatifs aux chargements de matériels militaires français sur des cargos saoudiens à destination de l'Arabie Saoudite et destinés à être employés contre des populations civiles yéménites.

Toutefois, c'est sur le critère de l'URGENCE que ces référés ont été rejetés, non sur celui de la COMPETENCE. Quoiqu'on s'étonne que vous n'ayez perçue l'urgence à suspendre ces chargement d'armes, nous nous félicitons que vous vous soyez estimés compétents pour en juger.

A contrario, le référé AMNESTY INTERNATIONAL et autres, qui visait à obtenir l'annulation des cessions à titre gratuits envisagés par la marine nationale française au profit des gardes côtes libyens a, quant à lui, été rejeté sur le critère de la COMPETENCE.

Il m'a donc semblé, plein de cet optimisme que j'évoquais, que votre juridiction entrouvrait la porte à un contrôle, certes nuancé, mais à un contrôle tout de même de l'action de l'administration dans le domaine des autorisations d'exporter du matériel militaire.

Aussi ai-je conclu, je n'espère trop hâtivement, que votre juridiction se disait ENFIN prête à contrôler la délivrance des licences autorisant l'exportation d'armes au profit d'industriels de l'armement français, acte détachable de la conduite des relations internationales, tandis qu'elle se refusait d'apprécier de la légalité d'une décision impliquant directement deux ETATS, acte se rattachant à la conduite des relations internationales de la France.

Et en effet, à la différence du présent contentieux, la cession gratuite d'embarcation pneumatiques semi-rigides à la Libye était le fait d'une émanation de l'Etat (la marine nationale) au profit de l'émanation d'un autre Etat (les gardes côtes libyens). Elle prenait par ailleurs place dans le cadre d'un accord de coopération entre ces deux Etats relatif à la gestion de la crise migratoire en méditerranée.

Il s'agissait donc d'un rapport DIRECT de gouvernement à gouvernement, insusceptible de se détacher de la conduite des relations internationales de la France, et l'on comprend qu'en cette matière votre juridiction soit encore rétive à contrôler l'action du Gouvernement.

Elle l'a montré récemment en refusant de se prononcer sur le sort des enfants de combattants français partis en Syrie car cela impliquait des négociations internationales que seul l'Etat était à même de mener.

TEL N'EST PAS le cas de la délivrance de licences autorisant l'exportation de matériels de guerres à nos industriels de l'armement, rien de s'oppose donc à ce que vous vous estimiez compétent.

D'ailleurs dans son arrêt ROBATEL de 1978, le Conseil d'Etat s'est bien jugé compétent pour apprécier de la légalité d'un refus d'exporter du matériel civil nucléaire au Pakistan, quoique cette décision « *trouve son origine dans la volonté du Gouvernement français d'obtenir des garanties de la part du Pakistan contre le risque de prolifération nucléaire* ».

Pourquoi n'appliqueriez-vous pas cette jurisprudence ?

Par ailleurs, il faut prendre garde à ce que le cumul de l'autorisation préalable donnée aux industriels de l'armement français par l'administration, couplée à leur éventuelle injusticiabilité, ne finisse par transformer ces licences en une couverture destinée à assurer une totale impunité aux ventes d'armes des industriels français.

Il est enfin un dernier point sur lequel nous sommes jusqu'à présent restés muets, Madame le rapporteur public vos conclusions m'ont, semble-t-il, omis de l'évoquer.

En effet, il est acquis que la France adhère à la position commune de l'Union européenne de 2008 sur les exportations d'armes. Il est également acquis que, quoique la position commune ne puisse faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, LES ACTES DE DROIT INTERNE PRIS SUR SON FONDEMENT, EUX,

LE PEUVENT, à tout le moins lorsqu'ils ne se limitent pas à de simples orientations. Sur ce point, la jurisprudence du conseil d'Etat me semble claire, refusant de se livrer à un contrôle de conformité des actions communes de l'UE mais acceptant de contrôler la conformité des actes de droit interne aux positions communes de l'UE.

Ce sont d'ailleurs les termes du courrier de Madame Caroline CLIFF, Présidente du groupe du CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE en charges des questions relatives aux exportations d'armes conventionnelles (COARM) saisie d'une plainte adressée par le Député français Sébastien Nadot :

Les Etats membres de l'Union doivent veiller à ce que leurs politiques nationales soient conformes aux positions de l'Union. LES TRIBUNAUX NATIONAUX SONT COMPETENTS POUR FAIRE RESPECTER CES POSITIONS.

ON NE SAURAIT ÊTRE PLUS CLAIR. Vous êtes, sauf à violer le droit au recours, garanti dans une Union de droit par l'article 47 de la Charte de l'Union européenne, COMPETENT POUR APPRECIER DE LA CONFORMITE DES LICENCES AYANT AUTORISE L'EXPORTATION DE MATERIEL DE GUERRE FRANÇAIS AUX POSITIONS DE L'UNION ET PLUS EXACTEMENT A LA POSITION DE L'UNION DE 2008 SUR LES EXPORTATIONS D'ARMES.

*

* *

SUR LES MOYENS DE LEGALITE PRESENTES PAR L'ASSOCIATION ASER AU SOUTIEN DE SA DEMANDE DE SUSPENSION

Je serai bref et renverrait, pour l'essentiel, aux mémoires déposés et aux pièces produites par l'ASER.

Quelques observations toutefois.

1/ Le TRAITE SUR LE COMMERCE DES ARMES est bien doté d'un effet direct.

Il résulte en effet, tant du cadre et des modalités d'adoption que de l'intention exprimée par les parties et de l'économie générale du traité que celui-ci ne concerne pas uniquement les Etats.

Car si les Etats sont effectivement les entités constitutives du Traité, celles qui en permettent l'existence par leur adhésion et leur transposition en droit national, ce sont les ONG 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.

L'adoption et la négociation de ce traité est le fait de la société civile.

Le préambule ainsi que d'autres stipulations du traité reconnaissent que la société civile et les ONG peuvent contribuer activement, de leur propre initiative, à concourir à la REALISATION de l'objet et du but du traité.

Enfin l'économie générale de celui-ci TEND A PROUVER que les stipulations du Traité sont susceptibles d'être immédiatement appliquées à des situations individuelles, fussent-elles portées par l'association requérante qui a un intérêt, non contesté, au respect de la légalité dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir.

Je pense en particulier aux objectifs du traité qui visent à empêcher le développement du terrorisme et les exodes massifs de populations.

Or, en l'espèce, cette guerre est le TERREAU du terrorisme moderne, favorisant l'émergence, le renforcement et l'armement de groupe affiliés à AL QAIDA DANS LA PENINSULE ARABIQUE dont il est acquis que les membres de la coalition se servent et au besoin laissent prospérer au gré de leurs intérêts.

Elle est par ailleurs SUSCEPTIBLE d'aggraver une CRISE MIGRATOIRE qui ne cesse pourtant d'être dénoncée par les autorités publiques, nous l'avons vu avec la Libye et la Syrie, voulons nous à nouveau le voir avec le Yémen ?

Dès lors les citoyens français ont un intérêt au respect des engagements internationaux de la France, car si nous n'avons pas la preuve que vendre de l'armement à l'Arabie Saoudite et aux EAU puisse nous apporter un quelconque intérêt autre qu'économique et de court terme, à tout le moins avons-nous la preuve de toutes les conséquences néfastes que le maintien de ces ventes risque de causer à moyen et long terme.

2/ La position commune de l'UE est bien dotée d'un effet direct.

Ici, les termes des arrêts du Conseil d'Etat cités dans les écritures de l'ASER et les termes du courrier de Madame Caroline Cliff n'appellent, me semble-t-il aucun développements particulier.

VOUS JUGERER à n'en pas douter de la conformité des licences d'exportation françaises à cette position commune et vous trancherez, j'en suis sûr, à l'erreur manifeste d'appréciation du gouvernement dans ses décisions de maintenir et renouveler de nouvelles licences autorisant l'exportation d'armes classiques aux pays engagés dans la guerre du Yémen.

3/ La demande avant-dire droit

Si la juridiction de céans devait se refuser à prendre connaissance des termes de la note du renseignement militaire, qui atteste pourtant que la France ne respecte pas ses engagements internationaux dans le domaine du commerce des armes, alors elle ne manquerait pas de faire usage de son pouvoir d'injonction afin de demander au 1^{er} ministre, après avis de la CSDN, de déclassifier et produire au contradictoire des parties les éléments susceptibles de lui permettre d'apprécier de la conformité au droit de l'action du Gouvernement.

En effet, la juridiction n'est pas, en l'état, susceptible d'assurer un contrôle de la légalité externe des licences d'exportation, qu'il s'agisse de la compétence du décisionnaire, de la régularité des procédures encadrant la délivrance des licences et de tout autre moyen de légalité externe qu'elle jugerait susceptible de contrôle d'office.

Elle est, toujours dans l'hypothèse où elle se refuserait à se confronter à la vérité de la note de la DRM, encore moins à même d'apprécier de la légalité interne desdites licences.

POUR TOUTES CES RAISONS, l'association ACTION SECURITE ETHIQUE REPUBLICAINE, rejointe en cela par l'ASSOCIATION DES CHRETIENS CONTRE LA TORTURE, a saisi votre juridiction à défaut d'avoir réussi, aux côtés de la majorité des français et entités de la société civile, à obtenir de l'administration qu'elle conduise d'elle-même une politique respectueuse des dispositions du code de la défense, du droit de l'union européenne et des engagements internationaux de la France et, pour cela, cesse d'autoriser l'exportation de matériels de guerre à destination des pays impliqués dans la guerre du Yémen aussi longtemps que ces derniers continueront leurs exactions dont payent le prix, au quotidien, l'immense majorité des yéménites.

Ce que les alertes de la société civile et des ONG, ce que le souhait de la majorité des français n'arrive à obtenir de leur Gouvernement, il vous appartient de le faire en enjoignant à l'administration de suspendre ces exportation au nom du respect de la loi interne et internationale.

Paris, 11 juin 2019