



Matteo Bonaglia

*Avocat à la Cour*

## COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE PARIS

### REQUÊTE ET MEMOIRE D'APPEL

#### POUR :

- **ACTION SECURITE ETHIQUE REPUBLICAINES (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](mailto:mbo@bonaglia.law)

#### CONTRE :

- Le jugement n°1807203 du tribunal administratif de Paris du 8 juillet 2019 qui a rejeté la requête de l'association ASER visant à obtenir l'annulation de la décision implicite en date du 3 mai 2018 par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande du 1<sup>er</sup> 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 la cour administrative d'appel de Paris d'un appel interjeté contre le jugement susvisé en tous les chefs qui lui font grief.

## EXPOSE DES FAITS<sup>1</sup>

1. Une coalition de dix pays (ci-après « la Coalition »), emmenée par l'Arabie saoudite, a débuté 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.

Par ailleurs, les modalités de cette intervention militaire laissent apparaître la commission de crimes contre l'humanité, 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 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 coalition<sup>2</sup>.

Les modalités de cette intervention sont 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* »<sup>3</sup>. 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 ou encore de la Suède, de la Finlande et de la Norvège. C'est également ce qui a conduit le Congrès des Etats-Unis à demander l'arrêt du soutien

---

<sup>1</sup> Il sera renvoyé à la **pièce numérotée 4** pour un exposé exhaustif et documenté des faits de l'espèce, laquelle pièce forme un tout indissociable avec le présent exposé synthétique des faits.

<sup>2</sup> 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°5**

<sup>3</sup> 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>

militaire des Etats Unis à l'Arabie Saoudite et aux Emirats arabes unis<sup>4</sup> et à lancer un appel à l'arrêt du soutien de tous les pays occidentaux<sup>5</sup>.

C'est enfin le cas du Royaume-Uni<sup>6</sup> et de la Belgique<sup>7</sup> dont les juridictions nationales ont jugé nécessaire un réexamen des licences accordées aux membres de la Coalition ou ont procédé à l'annulation des licences en vigueur.

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 du Yémen<sup>8</sup>.

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<sup>9</sup>.

Il est en outre désormais acquis que le matériel français est effectivement déployé sur les différents fronts yéménites et que la France n'est pas en mesure de contrôler l'utilisation finale qui est faite de ces armes, ni la qualité de leurs utilisateurs finaux<sup>10</sup>.

En effet, le 15 avril 2019, le média d'investigation *Disclose*, en partenariat avec de nombreux médias français et étrangers, a divulgué une note de la Direction du renseignement militaire (DRM) qui est venue contredire la version des autorités françaises d'une situation « sous contrôle » et d'une utilisation uniquement « défensive » de l'armement français au Yémen<sup>11</sup>.

Pis, le croisement des informations issues de la note de la DRM avec les informations fournies par la base de données de l'ONG ACLED (*Armed Conflict Location and Event Data Project*)<sup>12</sup> qui recense tous les bombardements intervenus au Yémen depuis le début du conflit, permet de constater qu'entre mars 2016 et décembre 2018, trente-cinq civils sont morts au cours de cinquante-deux bombardements localisés dans le champ d'action des seuls canons français Caesar<sup>13</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://www.theguardian.com/us-news/2019/feb/13/us-congress-house-yemen-war-trump-saudi-arabia>

<sup>5</sup> <http://newsstand7.com/2019/07/06/us-senator-urges-stronger-congress-efforts-for-ending-saudi-arms-sales/>

<sup>6</sup> Cour d'appel de Londres, 20 juin 2019 – **pièce n°6**

<sup>7</sup> Conseil d'Etat belge, 14 juin 2019 – **pièce n°7**

<sup>8</sup> Enquête d'opinion *YouGov* réalisée pour *SumOfUs* – France, mars 2018 | sondage réalisé auprès d'un échantillon de 1026 personnes représentatives de la population française – **pièce n°8**

<sup>9</sup> Rapports au Parlement sur les exportations d'armements de la France accessibles sur le site du ministère de la Défense : <https://www.defense.gouv.fr> ; v. notamment les années 2015 – 2019 et l'augmentation constante des exportations vers les deux principaux belligérants responsables des exactions commises au Yémen : Emirats arabes unis et Arabie saoudite

<sup>10</sup> Libye : les missiles américains retrouvés chez Haftar avaient été vendus à la France :

[https://www.lepoint.fr/monde/libye-les-missiles-americains-retrouves-chez-haftar-avaient-ete-vendus-a-la-france-10-07-2019-2323678\\_24.php](https://www.lepoint.fr/monde/libye-les-missiles-americains-retrouves-chez-haftar-avaient-ete-vendus-a-la-france-10-07-2019-2323678_24.php) ;

<sup>11</sup> Note de la Direction du renseignement militaire du 25 septembre 2018 et son annexe – **pièces n° 9 et 10**.

<sup>12</sup> <https://www.acleddata.com/>

<sup>13</sup> <https://made-in-france.disclose.ngo/fr/>

Cela sans compter avec le déploiement de chars Leclerc sur le champ de bataille au Yémen, la présence de pods Damoclès (système de guidage laser compatible avec tous les types de missiles) sur les avions de chasse saoudiens ou encore l'engagement de navires de guerre de fabrication française dans le blocus maritime imposé au pays.

Enfin, le renseignement militaire français reconnaît aussi ses limites, admettant qu'il ne dispose d'« aucune information sur [l']emploi au Yémen ou à la frontière saoudo-yéménite » de « mortier de 120 mm » ou de « missile[s] antichar Milan 3 » de fabrication française. Dans un passage consacré aux « unités blindées mécanisées appuyées par l'artillerie », la DRM écrit qu'elle n'est « pas en mesure d'évaluer de manière précise le dispositif saoudien actuel à la frontière, du fait d'un manque de capteurs dans la zone. »

Ce dernier point contredit l'argumentation de Madame la Secrétaire générale à la Défense et à la Sécurité Nationale (SGDSN) qui n'a eu de cesse d'opposer à l'association requérante au cours de la première instance l'existence de très « exigeants » mécanismes de contrôle et d'évaluation *a priori* et *a posteriori* de la délivrance des licences autorisant l'exportation d'armes vers les pays impliqués dans la guerre du Yémen.

4. Aussi, en maintenant et délivrant de nouvelle autorisation d'exportation à destination des pays de la Coalition, la France viole ses engagements internationaux et, notamment, le Traité sur le commerce des armes des Nations Unies (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.

Elle mène par ailleurs une politique nationale qui n'est pas conforme au droit de l'Union européenne et, en particulier, contraire aux termes 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 des pays membres de l'Union européenne ainsi qu'aux termes des règlements qui y renvoient<sup>14</sup>.

5. 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 susvisée. Ce dernier précise en effet les sources d'informations sur lesquelles les Etats membres doivent s'appuyer afin d'évaluer les risques d'usages contraires aux droits de l'homme ou du droit international humanitaire.

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;

---

<sup>14</sup> V. note n°14 sous point n°12

- *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 civile<sup>15</sup>.*

6. 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 de quatre-vingt-dix députés de tous bords politiques<sup>16</sup>, n'a toujours pas été examinée et ne le sera probablement jamais.

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

\* \*

7. C'est la raison pour laquelle, connaissance prise de ces informations et conformément à son objet social (**pièces n°12 et 13**), l'association ASER a sollicité du Premier ministre, le 1<sup>er</sup> 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 (**pièce n°1**).

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

8. 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 qui a été attaquée devant le tribunal administratif de Paris par requête introductive d'instance du 7 mai 2018.

9. Par jugement en date du 8 juillet 2019, le tribunal administratif de Paris a rejeté la requête (**pièce n°3**).

**C'est le jugement dont appel.**

---

<sup>15</sup> 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, le 29 avril 2009 – **pièce n°11**

<sup>16</sup> 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>

## PLAN DES DEVELOPPEMENTS

**EXPOSE DES FAITS** – *supra*

**EXPOSE DES MOYENS**

### **I. Sur la compétence de la juridiction administrative**

*La décision litigieuse revêt le caractère d'une décision administrative détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France.*

### **II. Sur la légalité externe**

*Premier moyen : la gravité des vices affectant la procédure d'octroi des licences litigieuses est susceptible de les priver d'effets de droit et de conduire au constat de leur inexistence.*

### **III. Sur la légalité interne**

*Deuxième moyen : le non-respect des conditions spécifiées dans une licence portant autorisation d'exportation d'armes est une hypothèse devant donner lieu à suspension.*

*Troisième moyen : le Premier ministre a méconnu les dispositions de l'article L. 2335-4 du code de la défense, son refus de suspendre est constitutif :*

- *D'une erreur de droit ;*
- *D'une erreur manifeste d'appréciation ;*
- *La requérante est bien fondée à se prévaloir du non-respect des engagements internationaux de la France ;*
- *Le jugement dont appel devra être infirmé et, connaissance prise des faits de l'espèce, la décision litigieuse annulée.*

### **IV. Sur les demandes avant-dire droit**

*Première demande : déclassifier et communiquer au contradictoire des parties les éléments couverts par le secret défense utiles à la résolution du présent litige ;*

*Seconde demande : renvoyer deux questions en interprétation à titre préjudiciel à la Cour de justice de l'union européenne.*

## EXPOSE DES MOYENS

### **I. Sur la compétence de la juridiction administrative.**

**10.** Sur l'exception d'incompétence soulevée en première instance par la Secrétaire générale de la Défense et de la Sécurité nationale, le tribunal administratif de Paris a parfaitement jugé que :

*La décision par laquelle le Premier ministre refuse de suspendre une licence d'exportation d'armes pour l'un des motifs prévus à l'article L.2335-4 du code de la défense revêt le caractère d'une décision administrative détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France, qui est susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Par suite, contrairement à ce que soutient la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale, la juridiction administrative est compétente pour connaître de la requête de l'association « Action sécurité éthique républicaines ».*

**11.** Cette décision sera confirmée par la juridiction de céans pour être conforme en droit et s'inscrire dans la continuité de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Il est en effet constant que la juridiction administrative est compétente pour connaître des décisions qui sont détachables de la conduite des relations internationales de la France, à l'instar d'ailleurs du juge judiciaire<sup>17</sup>.

L'acte détachable est soit défini comme un acte tourné vers l'ordre interne<sup>18</sup>, soit défini comme correspondant à des « *mesures pour lesquelles l'État garde une marge de manœuvre et le choix des moyens* »<sup>19</sup>.

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 britannique<sup>20</sup>; rapatriement des ressortissants français en Syrie<sup>21</sup>).

---

<sup>17</sup> Cass. 1ère civ. 30 juin 1992, pourvoi n°90-22.122

<sup>18</sup> HEUMANN, Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur l'application des traités diplomatiques, EDCE 1953. 71 ; GENEVOIS, conclusions sous CE, sect., 22 déc. 1978, *Sieur Vo Thanh Nghia*, AJDA 1979. 36

<sup>19</sup> 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 aux dites obligations » ; v. enfin conclusions A. BACQUET sur CE, sect., 13 juill. 1979, *SA Coparex*, AJDA 1980. 371

<sup>20</sup> CE, 10 avril 2003, *Comité contre la guerre en Irak et autres*, req. n°255905 ;

<sup>21</sup> CE Ordonnances du 23 avril 2019, n°429668, 429669, 429674 et 429701 : « Les mesures ainsi demandées en vue d'un rapatriement (...) nécessiteraient l'engagement de négociations avec des autorités étrangères ou une

Tel n'est pas le cas concernant de licences portant autorisation d'exportation d'armes, acte détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France.

D'ailleurs, 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* »<sup>22</sup>.

Les considérations diplomatiques trouvent donc leurs limites dans le respect de la loi.

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

- La décision attaquée correspond à un refus implicite du premier ministre de mettre en œuvre des dispositions du code de la défense pour suspendre les exportations d'armes litigieuses.
- Il n'existe aucun vide normatif dans lequel s'inscriraient 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 : droit 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.

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 et la cause seraient illégal ou illicite.

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.

**Le jugement dont appel sera en conséquence confirmé sur ce point.**

---

*intervention sur un territoire étranger. Elles ne sont pas détachables de la conduite des relations internationales de la France. En conséquence, une juridiction n'est pas compétente pour en connaître. »*

<sup>22</sup> CE, 19 février 1988, *Robatel*, req. n° 51456, publié au Recueil Lebon.



**13. En outre**, et subsidiairement, le caractère fondamental du droit au recours s'oppose à ce que la juridiction de céans infirme la décision de première instance et décline sa compétence.

« *Signe anachronique dont on marque les domaines enchantés que le juge évite, de peur de se heurter à la raison d'État* »<sup>23</sup>, la théorie des actes de gouvernement heurte en effet les principes d'Etat de droit, de légalité et de droit au recours.

Or, 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.

En effet, il est constant et non contesté que la décision attaquée « met en œuvre le droit de l'Union européenne », la politique de la France devant être conforme aux termes 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 ainsi qu'aux termes des règlements qui y renvoient<sup>24</sup>.

La juridiction administrative devant exercer un contrôle de la conformité des décisions administratives au droit de l'Union européenne, toute immunité juridictionnelle s'avérerait dès lors contraire au droit à un recours effectif et au droit d'accès à un tribunal impartial garanti par la Charte de l'Union.

Aussi, l'association exposante conclut-elle au point **34** des présentes à fin de renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne d'une question relative à la conformité de la théorie des actes de gouvernement avec le droit au recours effectif garanti par l'article 47 de la charte de l'Union dans l'hypothèse où la juridiction de céans venait à infirmer sur ce point le jugement du tribunal administratif de Paris.

## **II. Sur la légalité externe**

**14. Sur le premier moyen** d'annulation présenté par l'association requérante et tiré des vices propres entachant les décisions par lesquelles le premier ministre a délivré des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen, le tribunal administratif de Paris a jugé que :

---

<sup>23</sup> Note du doyen G. VEDEL, sous CE 25 janv. 1963, *Min. de l'Intérieur c/ Bovero*, JCP 1963. II. 13326

<sup>24</sup> Par ex. Règlement (CE) n°428/2009 du Conseil du 5 mai 2009 instituant un régime communautaire de contrôle des exportations, des transferts, du courtage et du transit de biens à double usage ; Règlement (UE) n°258/2012 du parlement européen et du conseil du 14 mars 2012 portant application de l'article 10 du protocole des Nations unies contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (protocole relatif aux armes à feu) et instaurant des autorisations d'exportation, ainsi que des mesures concernant l'importation et le transit d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions

*(...) l'association « Action sécurité éthique républicaines » ne peut utilement se prévaloir, à l'encontre de la décision de refus de suspension des licences d'exportation d'armes en litige, des éventuels vices propres dont seraient entachées les décisions par lesquelles ont été délivrées ces licences. Par suite, les moyens tirés de ce que les licences d'exportation auraient été délivrées en l'absence de consultation préalable de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre, par une autorité [in]compétente et selon une procédure [ir]régulière ne peuvent qu'être écartés comme inopérants.*

**15. Or,** la décision attaquée n'encourt pas moins 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, viciées, 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.

La gravité des vices affectant la procédure d'octroi des licences litigieuses est en effet susceptible de les priver d'effets de droit et de conduire au constat de leur inexistence<sup>25</sup>.

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 légalité externe, susceptibles de conduire au constat d'inexistence des licences litigieuses, postérieurement aux vérifications qu'elle sollicite au point **31** des présentes.

**Le jugement dont appel sera en conséquence infirmé sur ce point.**

### **III. Sur la légalité interne**

**16. Sur le deuxième moyen** d'annulation présenté par l'association requérante et tiré du non-respect des conditions spécifiées dans les licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen, le tribunal administratif de Paris a jugé que :

*(...) la décision attaquée n'ayant pas de caractère réglementaire, l'association requérante ne peut utilement se prévaloir de la méconnaissance des dispositions du premier alinéa de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration relatif aux cas dans lesquels l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet. Le moyen doit ainsi être écarté comme inopérant.*

---

<sup>25</sup> CE Ass. 31 mai 1957, Rosan Girard, Rec.. 355, concl. Gazier. – inexistence devant être relevée d'office, sans condition de délai, pouvant l'être par voie d'exception.

17. Or, le non-respect des conditions spécifiées dans une licence autorisant l'exportation d'armes est une hypothèse devant donner lieu à suspension au titre des dispositions de l'article L. 2335-4 du code de la défense.

Ce dernier dispose en effet 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 non-respect des conditions spécifiées dans la licence.*

En outre, si l'article L. 242-1 du code des relations entre le public et l'administration dispose que :

*L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision.*

L'article L. 242-2 du code des relations entre le public et l'administration précise toutefois que :

*Par dérogation à l'article L. 242-1, l'administration peut, sans condition de délai :*

*1° Abroger une décision créatrice de droits dont le maintien est subordonné à une condition qui n'est plus remplie ;*

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 le moyen tiré du non-respect des conditions subordonnant le maintien des licences litigieuses, postérieurement aux vérifications qu'elle sollicite au point **31** des présentes.

En effet, en l'état, le moyen tiré du non-respect des conditions subordonnant le maintien des licences litigieuses ne peut 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.

Or, il est constant que les licences litigieuses sont 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 particulier – des engagements en matière d'utilisation 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.

La note de la DRM illustre toutefois et d'ores et déjà que le matériel livré ne respecte pas les conditions qui assortissent les licences et, notamment, les engagements en matière d'utilisation finale.

**Le jugement dont appel sera en conséquence infirmé sur ce point.**

- 18. Sur le troisième moyen** d'annulation présenté par l'association requérante tiré de la violation de l'article L. 2335-4 du code de la défense, ensemble les engagements internationaux de la France, le tribunal administratif de Paris a jugé que :

*(...) les stipulations précitées du point 3 de l'article 6 et du point 7 de l'article 7 du traité sur le commerce des armes, du point 4 de l'article 2 de la charte des Nations Unies et des articles 1 et 2 de la position commune n° 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 ont pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne créent aucun droit dont les particuliers peuvent directement se prévaloir. Ces stipulations étant dépourvues d'effet direct en droit interne, elles ne sauraient donc être utilement invoquées à l'appui de la contestation de la décision attaquée, ni directement, ni au soutien du moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2335-4 du code de la défense.*

Pourtant, 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.*

**19.** C'est sur le fondement de ces dispositions de droit interne que la requérante a sollicité du Premier ministre, le 1<sup>er</sup> 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.

Et c'est à tort que le tribunal administratif de Paris a rejeté le recours pour excès de pouvoir dirigé contre la décision implicite de rejet née du silence gardé par le Premier ministre durant deux mois.

La décision attaquée est en effet 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 **(A)**.

La décision attaquée est en outre entachée d'une erreur manifeste d'appréciation, 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 **(B)**

Ces stipulations étant d'effet direct en droit interne, elles peuvent être utilement invoquées à l'appui de la contestation de la décision attaquée, qui plus est au soutien du moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 2335-4 du code de la défense **(C)**.

Le jugement dont appel devra donc être infirmé et, considération prise des faits de l'espèce **(D)**, la décision litigieuse annulée.

## A – La décision du Premier ministre est entachée d’une erreur de droit

20. La France est partie au **Traité sur le commerce des armes** (TCA) des Nations Unies 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 ratification<sup>26</sup>.

L’article 6 du TCA stipule que :

*1. 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*

*2. Aucun État Partie ne doit autoriser le transfert d’armes classiques visées par l’article 2(1) ou de tout autre bien visé par les articles 3 ou 4 qui violerait ses obligations internationales, résultant des accords internationaux pertinents auxquels il est partie, en particulier celles relatives au transfert international ou au trafic illicite d’armes classiques.*

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.*

La légalité internationale impose donc qu’en présence d’un conflit armé interne, la solution politique à y apporter se fasse 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 prêtant son concours à des Etats dont les actes violent la légalité internationale, un Etat s’expose à la commission de graves violations du droit international :

*The continuous violations are arguably so distinctively foreseeable and grave that the transfer of arms that would assist in their perpetration is contrary to the very object and purpose of the Treaty and, more generally, to fundamental principles of international law<sup>27</sup>.*

---

<sup>26</sup> Le TCA a fait l’objet d’une publication au Journal officiel | JORF n°0002 du 3 janvier 2015 page 76 - texte n° 6

<sup>27</sup> **Pièce n°14** - “*Opinion on the International Legality of Arms Transfers to Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Other Members of the Coalition Militarily Involved in Yemen*” E. DAVID, D. TURP, B. WOOD et V. AZAROVA – Sept 19 (trad. française en cours, pour mémoire – production à venir).

## B – La décision du Premier ministre est entachée d’une erreur manifeste d’appréciation

**21.** La France adhère à la **position commune de l’Union européenne** du 8 décembre 2008<sup>28</sup>, 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 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.

---

<sup>28</sup> 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.

L'article 7 du TCA stipule quant à lui 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) Commettre une violation grave du droit international humanitaire ou à en faciliter la commission ;*

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

*iii) Commettre 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.***

En outre, divers Règlements de l'Union européenne, applicables au présent litige, renvoient aux termes de la position commune<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Voir note de bas de page n°24



C - La requérante est bien fondée à se prévaloir du non-respect des engagements internationaux de la France

22. Le grief d'une prétendue absence d'effet direct devra être écarté, tant en ce qui concerne le traité sur le commerce des armes (1), qu'en ce qui concerne la position commune de l'union européenne (2) ; stipulations internationales expressément visées par les dispositions du code de la défense qui fondent la requête en annulation (3).

1. Le traité sur le commerce des armes est doté d'un effet direct

23. L'article 27 du traité de Vienne stipule qu' « une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité » et, conformément à la tradition moniste de la France, l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

24. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a systématisé sa jurisprudence relative à l'effet direct des traités internationaux dans son arrêt GISTI et FAPIL du 11 avril 2012<sup>30</sup> :

*(...) sous réserve des cas où est en cause un traité pour lequel la Cour de justice de l'Union européenne dispose d'une compétence exclusive pour déterminer s'il est d'effet direct, une stipulation doit être reconnue d'effet direct par le juge administratif lorsque, eu égard à l'intention exprimée des parties et à l'économie générale du traité invoqué, ainsi qu'à son contenu et à ses termes, elle n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers ; que l'absence de tels effets ne saurait être déduite de la seule circonstance que la stipulation désigne les Etats parties comme sujets de l'obligation qu'elle définit ;*

Or, il résulte tant du cadre et des modalités d'adoption (1.1) que de l'intention exprimée par les parties (1.2) et de l'économie générale du Traité sur le commerce des armes (1.3) que celui-ci n'a pas pour objet exclusif de régir les relations entre Etats et ne requiert l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers.

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

25. 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 internationale<sup>31</sup> en

---

<sup>30</sup> CE – 11 avril 2012 *Gisti et Fapil* req. n°322326, publié au rec. Lebon.

même temps qu'elle les a invités à ne détourner vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde<sup>32</sup>.

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 classiques<sup>33</sup>.

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 agi dans le cadre des Nations Unies<sup>34</sup> | <sup>35</sup>.

### 1.2. Sur l'intention exprimée par les parties

26. 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.**

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 internationale<sup>36</sup> prévoit explicitement que les ONG contribuent à conseiller les autorités nationales sur la mise en

---

<sup>31</sup> Charte des Nations Unies, Chap. I – Buts et principes | <http://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-i/index.html>

<sup>32</sup> *Ibid.*, Chap. V – article 26 | <http://www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-v/index.html>

<sup>33</sup> <https://www.un.org/disarmament/fr/convarms/sur-des-commerces-des-armes/>

<sup>34</sup> <https://www.oxfamfrance.org/humanitaire-et-urgences/victoire-historique-sur-le-commerce-des-armes/>

<sup>35</sup> 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>

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.

La requérante est ainsi bien fondée à agir pour assurer le respect du TCA.

### 1.3. Sur l'économie générale du Traité

27. 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** »<sup>37</sup>.

Autrement formulé, les États parties n'entendent pas cesser de vendre des armes mais les particuliers 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 l'implication de la France dans les horreurs de la guerre du Yémen et les violations massives du droit international humanitaire qui s'y produisent chaque jour.

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

Les stipulations des articles 6 et 7<sup>38</sup> du TCA sont suffisamment précises, complètes et inconditionnelles pour servir à cette fin.

Aussi, la juridiction de ceans 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.

---

<sup>36</sup> Chapitre 16 du TCA

<sup>37</sup> Préambule, §15 du TCA

<sup>38</sup> Lequel ne trouve à s'appliquer que dans l'hypothèse où « *l'exportation n'est pas interdite par l'article 6* »

Les particuliers ont en effet 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.* »<sup>39</sup>

## 2. Un contrôle de conformité de la politique nationale au droit de l’Union européenne doit être exercé par le juge interne

28. Il est constant qu’une « *position commune* » peut être invoquée à l’appui d’un recours pour excès de pouvoir<sup>40</sup>.

C’est ainsi qu’à la différence d’une « *action commune* » qui ne crée d’obligations qu’à l’égard des Etats membres<sup>41</sup>, 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* »<sup>42</sup>.

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.

C’est la raison pour laquelle, si par extraordinaire la juridiction de céans n’entendait pas suivre les jurisprudences précitées, l’association exposante conclut-elle *infra* à fin de renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l’Union européenne d’une question relative à la nécessité et à l’étendue du contrôle de conformité à la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 que le juge interne doit exercer dans cette affaire.

---

<sup>39</sup> 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** ».

<sup>40</sup> V. par ex. CAA Paris, 27 avril 2017 N°15PA01986

<sup>41</sup> CE, 11 décembre 2006, req. n°279690

<sup>42</sup> CE, 19 juin 2015, req. n°372588 – publié au recueil Lebon

3. Les dispositions du code de la défense qui fondent la requête en annulation visent expressément les engagements internationaux de la France

29. L'article L. 2335-4 du code de la défense doit être analysé comme la transposition en droit interne des engagements internationaux de la France en matière de commerce des armes.

Une stipulation internationale est d'effet direct lorsqu'elle crée des droits au profit des individus sans réclamer un acte d'exécution complémentaire.

Inversement, en présence d'un acte d'exécution complémentaire, la question de l'effet direct n'a pas lieu d'être.

La juridiction administrative doit apprécier si, au regard des dispositions de l'article L. 2335-4 du code de la défense qui renvoient expressément aux engagements internationaux pertinents de la France, la Premier ministre a ou non commis une erreur de droit ou une erreur manifeste d'appréciation en refusant de suspendre les licences d'exportations.

D – Le jugement dont appel devra être infirmé et, considération prise des faits de l'espèce, la décision litigieuse annulée.

30. 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 l'attentat de janvier 2015 qui a frappé la rédaction du journal *Charlie Hebdo* – combattent aux côtés des membres de la coalition<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> AP investigations : *US allies, al-Qaida battle rebels in Yemen*, précité.

Les modalités de cette intervention sont par ailleurs telles qu'elles ont plongées le pays dans ce que l'Organisation des Nations Unies a dénoncé comme « *la pire crise humanitaire de la planète* »<sup>44</sup>.

Dès lors, en maintenant ou délivrant de nouvelles autorisations préalables d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination de ces pays, le Gouvernement français viole les dispositions du code de la défense susvisées et, partant, ses engagements internationaux.

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 sur le commerce des armes.

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.

**Le jugement dont appel sera en conséquence infirmé sur ce point et, statuant à nouveau, la juridiction de céans prononcera l'annulation de la décision litigieuse.**

\*

\*

\*

---

<sup>44</sup>António Guterres, Secrétaire général de l'ONU, lors d'une conférence des donateurs à Genève le 3 avril 2018, précité.

#### IV. Sur les demandes avant-dire droit

##### A – Sur la demande de déclassification

31. 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.

32. En effet, et en l'espèce, l'opacité entourant le régime français d'exportation d'armes empêche la requérante et la juridiction de céans de s'assurer, sur la forme comme le fond, que les autorisations d'exportation sont bien délivrées, d'une part, à la suite d'une procédure dont les éventuels vices seraient susceptibles de conduire au constat de leur inexistence et, d'autre part, conformément aux critères posés par les dispositions du code de la défense, le TCA et la Position commune de l'Union européenne ; à savoir notamment l'assurance que les armes exportées respectent les conditions qui assortissent les licences et 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.

33. Or, il est constant qu'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* »<sup>45</sup> et que 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 strictement au respect de cette obligation par le juge interne<sup>46</sup>.

La mesure d'instruction sollicitée ne présentant aucun caractère frustratoire et étant utile à la résolution équitable du litige, 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 susmentionnés.

---

<sup>45</sup> CE, 26 octobre 1992, *Conféd. Des associations familiales catholiques*, req. n°110988 - publié au Recueil Lebon

<sup>46</sup> CEDH 24 février 1994, *Bendenoun c/ France*, req. n°12547/86

**B – Sur la demande de renvoi en interprétation préjudicielle à la Cour de justice de l’Union européenne**

1. *Sur la compatibilité de la théorie des actes de gouvernement au droit au recours effectif garanti par l’article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*

34. Comme développé ci-avant<sup>47</sup>, l’association exposante sollicite de la juridiction de céans qu’elle saisisse la Cour de justice de l’Union européenne d’une question relative à la conformité de la théorie des actes de gouvernement avec le droit au recours effectif garanti par l’article 47 de la charte des droits fondamentaux de l’Union, dans l’hypothèse où elle viendrait à infirmer la jurisprudence du tribunal administratif de Paris qui s’est déclaré compétent pour connaître de sa demande.

2. *Sur l’obligation qui pèse sur le juge interne d’exercer un contrôle de conformité de la politique nationale aux termes 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*

35. Comme développé ci-avant<sup>48</sup>, l’association exposante sollicite de la juridiction de céans qu’elle saisisse la Cour de justice de l’Union européenne d’une question relative à l’obligation qui pèse sur le juge interne d’exercer un contrôle de conformité de la politique nationale aux termes 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.

36. On rappellera à ce titre les termes de la correspondance de Madame Caroline Cliff, Présidente du Groupe de travail du Conseil de l’Union européenne sur les exportations d’armes conventionnelles (COARM) en réponse à la plainte introduite par Monsieur le député Sébastien Nadot (**pièce n°15**), qui rappellent que les violations des Etats membres dans la mise en oeuvre de la Position Commune 2008/944/PESC doivent faire l’objet d’un contrôle juridictionnel national :

*Les Etats membres doivent veiller à ce que leurs politiques nationales soient conformes aux positions de l’Union dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l’Union. **Les tribunaux nationaux sont compétents pour faire respecter ces positions.***

\*

\*                      \*

---

<sup>47</sup> V. point **13** des présentes

<sup>48</sup> V. point **28** des présentes



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

- **ANNULER** le jugement n°1807203 du tribunal administratif de Paris du 8 juillet 2019 sauf en ce qu'il s'est déclaré compétent pour connaître de la requête introduite par l'association exposante et, statuant à nouveau,

*Avant dire droit,*

- **RENOYER** à la Cour de justice de l'Union européenne les questions soulevées par la requérante et relatives :

- à la compatibilité de la théorie des actes de gouvernement avec le droit au recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- à l'obligation qui pèse sur le juge interne d'exercer un contrôle de conformité de la politique nationale aux termes 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.

- **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 tout 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 et du respect des conditions qui assortissent éventuellement le maintien des licences.

*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 10.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

Paris, le 8 septembre 2019  
**Matteo Bonaglia**  
**Avocat à la Cour**

## Productions

1. Demande de suspension en date du 1<sup>er</sup> mars 2018 des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen
2. Accusé de réception de la demande par le Premier ministre et le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN)
3. Jugement du tribunal administratif de Paris n°1807203 du 8 juillet 2019
4. Annexe de la demande de suspension en date du 1<sup>er</sup> mars 2018 des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen – actualisée au 8 sept. 2019
5. 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
6. Arrêt de la Cour d'appel de Londres en date du 20 juin 2019
7. Arrêt du Conseil d'Etat n° 244.804 et s. du 14 juin 2019
8. Enquête d'opinion *YouGov* réalisée pour *SumOfUs* – France, mars 2018
9. Note de la Direction du renseignement militaire en date du 25 septembre 2018
10. Annexe à la note précitée – liste des matériels français engagés
11. Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil – Conseil de l'UE 29 avril 2009
12. Statuts de l'association Action Sécurité Ethique Républicaine et règlement intérieur de l'association
13. Compte rendu de la réunion du bureau de l'association ASER ayant donné pouvoir à son Président
14. *“Opinion on the International Legality of Arms Transfers to Saudi Arabia, the United Arab Emirates and Other Members of the Coalition Militarily Involved in Yemen”*; Professors E. DAVID, D. TURP, B. WOOD et V. AZAROVA – Sept 19 (trad. française en cours, pour mémoire – production à venir)
15. Correspondance de Madame Caroline Cliff, Présidente du Groupe de travail du Conseil de l'Union européenne sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM) à Monsieur le député Sébastien Nadot