

Paris, le 31 janvier 2024,

Nos réf. : ASER et alii / PM et SGDSN

Madame, Monsieur,

En ma qualité d'avocat de l'association Action Sécurité Ethique Républicaines (ASER), je souhaite porter à votre connaissance un manquement du Conseil d'Etat français, en sa qualité de juridiction statuant en dernier ressort, à son obligation de renvoi préjudiciel en interprétation d'un acte de l'UE à la Cour de justice de l'Union européenne.

J'en appelle à vous pour en saisir la Commission européenne et solliciter d'elle qu'elle fasse usage des pouvoirs qu'elle tient de l'article 258 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne car au regard de la décision du 27 janvier 2023 rendue par le Conseil d'Etat (v. *infra*), la France a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des traités.

Vous trouverez ci-après les éléments de faits et de procédure afférents au manquement dénoncé.

1. Commémoratif

Par courrier en date du 1^{er} mars 2018, l'association ASER a demandé au Premier ministre français de suspendre les licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen.

Par requête en date du 7 mai 2018, l'association ASER a saisi le tribunal administratif de Paris d'une requête tendant à, notamment, obtenir l'annulation de la décision implicite de refus née du silence gardé pendant deux mois par le Premier ministre sur sa demande du 1^{er} mars 2018.

Par décision en date du 8 juillet 2019, le tribunal administratif de Paris a jugé détachable de la conduite des relations internationales de la France la décision par laquelle le Premier ministre avait refusé 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.

En conséquence, la juridiction administrative s'est déclarée compétente pour connaître de la requête de l'association ASER et a rejeté l'exception d'incompétence soulevée par la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale et relative à la « théorie de l'acte de gouvernement », supposé rendre injusticiable de telles décisions car n'étant pas détachable de la conduite des relations internationales de la France.

Au fond, le tribunal administratif de Paris a cependant rejeté la requête de l'association ASER au motif 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. »

Production n°1 – Tribunal administratif de Paris – jugement du 8 juillet 2019

Par ordonnance « de tri » en date du 26 septembre 2019, le Président de la troisième chambre de la cour administrative d'appel de Paris a rejeté la requête de l'association ASER tendant à l'annulation de la décision du tribunal administratif de Paris en date du 8 juillet 2019 en ces termes :

3. Considérant que si l'hypothèse d'un contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur des décisions de la nature de celles qui sont mises en cause n'est pas radicalement inconcevable, un tel contrôle ne pourrait s'envisager, le cas échéant, qu'en cas de violation directe et manifeste d'une norme impérative et inconditionnelle ; qu'un tel contrôle ne saurait en revanche être conçu dès lors que l'édiction des décisions contestées a nécessairement supposé l'exercice d'un pouvoir d'appréciation ; que si, comme en l'occurrence, tel est le cas, l'appréciation, de nature intrinsèquement politique, alors portée par les autorités gouvernementales françaises sur leur opportunité diplomatique confère à ces décisions, indissociables dans ces conditions de l'exercice de la conduite des relations extérieures de la France, le caractère d'actes de gouvernement ; qu'il n'appartient à aucun juge de connaître de ces actes par lesquels s'exerce un pouvoir souverain ;

Production n°2 – Cour administrative d'appel de Paris – Ordonnance du 26 septembre 2019

Par un pourvoi enregistré le 20 novembre 2019, l'association ASER a demandé au Conseil d'Etat d'annuler l'ordonnance du 26 septembre 2019 et, réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ainsi que, notamment :

avant dire droit, renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

- *La qualification d'acte de gouvernement des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés est-elle compatible avec le droit au recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?*
- *Le juge interne est-il contraint d'exercer un contrôle de conformité de la politique nationale par rapport à 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 ?*

Par arrêt en date du 27 janvier 2023, le Conseil d'Etat statuant au contentieux (section du contentieux, 9ème et 10ème chambres réunies) a considéré :

4. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par lettre en date du 1er mars 2018, l'association ASER a demandé au Premier ministre « la suspension sans délai de l'ensemble des autorisations préalables d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination de l'Arabie saoudite ». Le refus implicite opposé à cette demande de portée générale n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France, sans que puissent être utilement invoquées à cet égard les stipulations des articles 6 et 7 du traité sur le commerce des armes, de l'article 2 de la charte des Nations-Unies et de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les dispositions des articles 1 et 2 de la position commune n° 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 et de l'article L. 2335-4 du code de la défense. Dès lors, l'auteur des ordonnances attaquées, qui ne sont pas entachées de contradiction de motifs, a pu juger, sans commettre d'erreur de droit ni inexactement qualifier les faits qui lui étaient soumis, que la juridiction administrative n'était pas compétente pour connaître de la demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de ce refus.

5. En second lieu, l'auteur des ordonnances attaquées, qui a implicitement mais nécessairement statué sur le fondement des dispositions de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, dont le 2° prévoit que les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative peuvent être rejetées par ordonnance, n'a pas fait un usage abusif de la faculté ouverte par ces dispositions.

6. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ni de faire droit à la demande de déclassification et de communication de certains documents, que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation des ordonnances qu'elles attaquent.

Production n°3 – Conseil d'Etat– Arrêt du 27 janvier 2023

2. Obligation de renvoi préjudiciel incombant aux juridictions statuant en dernier ressort

L'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit que :

La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel :

a) sur l'interprétation des traités,

b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions, organes ou organismes de l'Union.

Lorsqu'une telle question est soulevée devant une juridiction d'un des États membres, cette juridiction peut, si elle estime qu'une décision sur ce point est

nécessaire pour rendre son jugement, demander à la Cour de statuer sur cette question.

*Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, **cette juridiction est tenue de saisir la Cour.***

Si une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale concernant une personne détenue, la Cour statue dans les plus brefs délais.

Cette obligation de renvoi préjudiciel incombant aux juridictions statuant en dernier ressort connaît des exceptions (v. not. CJUE 6 octobre 1982, *Cilfit e.a.* (283/81, EU:C:1982:335) qui ne semblent pas pouvoir trouver à s'appliquer à l'espèce soumise au contrôle de la juridiction administrative par l'association ASER.

3. Position du Groupe de travail du Conseil de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM)

Ainsi donc, les juridictions françaises ont-elles refusé, d'une part, de renvoyer une question préjudicielle à la CJUE en violation de l'obligation prévue par l'article 267 du TFUE et, d'autre part, d'exercer un contrôle juridictionnel de la conformité de décisions administratives portant autorisation d'exportation de matériel de guerre aux positions de l'Union dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Or, une telle position tranche avec l'avis du Groupe de travail du Conseil de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM) qui avait été saisi par un député français.

En effet, dans un avis en date du 11 avril 2019, Madame Caroline CLIFF, président du Groupe de travail du Conseil de l'UE sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM) indiquait :

Le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires relevant de la compétence exclusive des États membres de l'UE, ni la Commission européenne ni la Haute Représentante de l'Union pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité ne sont en droit de contrôler le respect de la Position Commune 2008/944.

Les États 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.

Production n°4 – Avis du COARM en date du 11 avril 2019

*

*

*

Ce sont les raisons pour lesquelles il m'apparaît opportun de saisir la Commission européenne, en sa qualité de gardienne des traités, afin qu'elle fasse usage de son pouvoir

de contrôle de l'application du droit de l'Union et, notamment, des pouvoirs qu'elle tient de l'article 258 du TFUE.

Je demeure pour ma part à votre entière disposition pour toute précision qui s'avèrerait nécessaire.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.



Matteo BONAGLIA

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**



N° 1807203/6-2

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**ACTION SECURITE ETHIQUE
REPUBLICAINES**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**Mme Muriel Merino
Rapporteur**

Le Tribunal administratif de Paris

**Mme Laure Marcus
Rapporteur public**

(6^{ème} section – 2^{ème} chambre)

**Audience du 11 juin 2019
Lecture du 8 juillet 2019**

**01-01-03
08-11
C+**

Vu la procédure suivante :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 7 mai 2018, le 26 juin 2018, le 25 janvier 2019, le 24 mai 2019 et le 6 juin 2019, l'association « Action sécurité éthique républicaines », représentée par Me Bonaglia, demande au Tribunal, dans le dernier état de ses écritures :

1°) avant dire droit, d'enjoindre au Premier ministre de déclassifier et de verser au contradictoire des parties, après avis de la commission du secret de la défense nationale, l'ensemble des licences délivrées aux pays membres de la coalition internationale 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 matériel de guerre afférents à ces licences, enfin, toutes les informations susceptibles d'éclairer la juridiction et les parties sur la conformité aux engagements internationaux de la France des licences délivrées ainsi que la légalité des procédures suivies et le respect des conditions qui assortissent éventuellement leur maintien ;

2°) d'annuler la décision implicite de refus née du silence gardé pendant deux mois par le Premier ministre sur 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 ;

3°) d'enjoindre au Premier ministre de procéder à une nouvelle instruction de sa demande et de suspendre les licences d'exportation de matériel de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la juridiction administrative est compétente pour connaître du présent litige, la décision attaquée ne constituant pas un acte de gouvernement ;
- la décision attaquée est illégale car les licences d'exportation en litige ont été délivrées en l'absence de consultation préalable de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre, et en toute hypothèse, il n'est pas établi qu'elles ont été délivrées par une autorité compétente et selon une procédure régulière ;
- elle est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation au regard de l'article L. 2335-4 du code de la défense, car les licences d'exportations concernées sont maintenues en violation des engagements internationaux de la France ;
- elle méconnaît les dispositions du premier alinéa de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration relatif à l'obligation d'abrogation d'un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet ;
- elle méconnaît les stipulations du point 3 de l'article 6 du traité sur le commerce des armes signé le 3 juin 2013 et le point 7 de l'article 7 de ce même traité ;
- elle méconnaît le point 4 de l'article 2 de la charte des Nations-Unies ;
- la décision attaquée est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation car elle ne tient pas compte des informations récentes sur l'évolution du conflit yéménite dans le cadre de l'obligation d'évaluation des risques d'usage prévue tant par les articles 1 et 2 de la position commune n° 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 que par l'article 7 du traité sur le commerce des armes.

Par des mémoires en défense, enregistrés le 26 novembre 2018, le 13 mars 2019 et le 4 juin 2019, la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale conclut au rejet de la requête.

Elle soutient que :

- à titre principal, la juridiction administrative n'est pas compétente car la mesure attaquée constitue un acte de gouvernement ;
- à titre subsidiaire, les moyens soulevés par l'association « Action sécurité éthique républicaines » ne sont pas fondés.

Par un mémoire, enregistré le 6 juin 2019, l'association « Action des chrétiens pour l'abolition de la torture » (A.C.A.T.), représentée par Mes Brehm et Greig, intervient à l'instance au soutien des conclusions de la requête et conclut, en outre, à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- elle a intérêt à intervenir ;
- les moyens soulevés par l'association « Action sécurité éthique républicaines » sont fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la charte des Nations-Unies,
- le traité sur le commerce des armes,
- la position commune n° 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008,
- le code de la défense,
- le code des relations entre le public et l'administration,
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Merino,
- les conclusions de Mme Marcus, rapporteur public ;
- et les observations de Me Bonaglia, avocat de l'association « Action sécurité éthique républicaines », de Me Greig, avocat de l'association « Action des chrétiens pour l'abolition de la torture » et de M. Rezard, représentant la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale.

L'association « Action sécurité éthique républicaines » a présenté une note en délibéré enregistrée le 21 juin 2019.

Considérant ce qui suit :

1. Le 1^{er} mars 2018, l'association « Action sécurité éthique républicaines », dont l'objet est d'assurer la promotion des droits de l'homme dans le champ de la paix et de la sécurité, a demandé au Premier ministre de suspendre les licences d'exportation de matériel de guerre et matériels assimilés à destination de pays membres de la coalition impliquée dans la guerre au Yémen. Elle demande au tribunal d'annuler la décision implicite du Premier ministre rejetant sa demande.

Sur les dispositions du code de la défense relatives à la suspension de licences d'exportation :

2. 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 (...) 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* ». Par ailleurs, aux termes de l'article R. 2335-15 de ce même code : « *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 (...) 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. (...) ».

Sur l'exception d'incompétence soulevée par la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale :

3. 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 ».

Sur l'intervention de l'association « Action des chrétiens pour l'abolition de la torture » :

4. L'association « Action des chrétiens pour l'abolition de la torture » justifie d'un intérêt suffisant à l'annulation de la décision contestée. Par suite, son intervention est recevable.

Sur les conclusions en annulation :

5. En premier lieu, 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 compétente et selon une procédure régulière ne peuvent qu'être écartés comme inopérants.

6. En deuxième lieu, 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.

7. En troisième lieu, l'association « Action sécurité éthique républicaines » soutient que la décision contestée méconnaît les dispositions précitées de l'article L. 2335-4 du code de la défense qui prévoient qu'une licence d'exportation peut être suspendue pour des raisons

de respect des engagements internationaux de la France. A l'appui de ce moyen, elle se prévaut du non respect des stipulations du point 3 de l'article 6 du traité sur le commerce des armes selon lequel : « *Un Etat 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 les accords internationaux auxquels il est partie* ». Elle se prévaut également du non respect du point 7 de l'article 7 de ce même traité qui stipule que « *Si après avoir accordé l'autorisation, un Etat partie exportateur obtient de nouvelles informations pertinentes, il est encouragé à réexaminer son autorisation, après avoir consulté au besoin l'Etat importateur* ». Elle se prévaut enfin du non respect du point 4 de l'article 2 de la charte des Nations-Unies qui prévoit que « *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* ». L'association requérante invoque, en outre, la méconnaissance des articles 1 et 2 de la position commune n° 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires qui prévoient que chaque Etat membre évalue, cas par cas, les demandes d'autorisation d'exportation qui lui sont adressées au regard de huit critères, dont celui tiré du respect des obligations et des engagements internationaux des Etats membres.

8. Toutefois, 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.

9. Il résulte de tout ce qui précède, que l'association « Action éthique sécurité républicaines » n'est pas fondée à demander l'annulation de la décision attaquée. Ses conclusions doivent être rejetées, sans qu'il soit besoin d'ordonner la mesure d'instruction sollicitée.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

10. Le présent jugement, qui rejette les conclusions tendant à l'annulation de la décision attaquée, n'appelle aucune mesure d'exécution. Par conséquent, les conclusions à fin d'injonction ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

11. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de l'Etat, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que l'association « Action éthique sécurité républicaines » et que l'association « Action des chrétiens pour l'abolition de la torture » réclament au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de l'association « Action des chrétiens pour l'abolition de la torture » est admise.

Article 2 : La requête de l'association « Action sécurité éthique républicaines » est rejetée.

Article 3 : Les conclusions de l'association « Action des chrétiens pour l'abolition de la torture » sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Action sécurité éthique républicaines », à l'association « Action des chrétiens pour l'abolition de la torture », au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, au secrétariat général du gouvernement et au Premier ministre.



**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE PARIS**

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 19PA02929

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**ASSOCIATION « ACTION SECURITE
ETHIQUE REPUBLICAINES »**

La Cour administrative d'appel de Paris

Ordonnance du 26 septembre 2019

**Le premier vice-président,
président de la troisième chambre**

Vu la requête, enregistrée le 9 septembre 2019, présentée pour l'association « Action sécurité éthique républicaines » dont le siège est 13, rue de Suez à Paris (18°) par Me Bonaglia, avocat à la Cour, et tendant à l'annulation du jugement n° 1807203 du 8 juillet 2019 par lequel le Tribunal administratif de Paris a rejeté sa demande d'annulation de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande du 1^{er} mars 2018 de suspension des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen, à ce qu'avant dire droit, soient renvoyées à la Cour de justice de l'union européenne les questions soulevées par elle et relatives à la compatibilité de la théorie des actes de gouvernement avec le droit au recours effectif garantie par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'union européenne et 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, à ce qu'il soit fait injonction au Premier ministre de déclassifier et communiquer au contradictoire des parties, après avis de la Commission du secret de la Défense nationale, l'ensemble des licences délivrées aux pays membres de la coalition impliquées 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 et l'exportation de matériels de guerre afférents auxdites licences, plus généralement, toutes informations susceptibles de mettre la juridiction et les parties en mesure d'apprécier la conformité des autorisations délivrées aux engagements internationaux de la France ainsi que la légalité des procédures suivies et le respect des conditions dont est éventuellement assorti le maintien des licences, sur le fond, à ce que soit annulée la décision implicite susévoquée et fait injonction 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, et à ce que soit mis à la charge de l'Etat le paiement de la somme de 10 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative par les moyens que la juridiction administrative est compétente pour connaître du litige, que la gravité des vices affectant la procédure d'octroi de licences litigieuses est susceptible de les priver d'effets de droit et de conduire au constat de leur inexistence, que le non-respect des

19PA02929

conditions spécifiées dans une licence est susceptible d'impliquer leur suspension, que le Premier ministre a méconnu les dispositions de l'article L. 2335-4 du code de la défense, entachant sa décision d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation ;

Vu, enregistrés le 18 septembre 2019, les mémoires en intervention volontaire présentés au soutien de la requête pour les associations « Action contre la faim », « Médecins du monde », « Salam for Yémen » et « Sherpa » ;

Vu le jugement attaqué ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le code de justice administrative ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article R. 222-1 du code de justice administrative: *« (...) Les présidents des cours administratives d'appel, les premiers vice-présidents des cours et les présidents des formations de jugement des cours peuvent, en outre, par ordonnance, rejeter (...) après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire les requêtes d'appel manifestement dépourvues de fondement (...) »* ;

2. Considérant que l'association requérante fait appel du jugement en date du 8 juillet 2019 par lequel le Tribunal administratif de Paris a rejeté sa requête tendant à l'annulation de la décision tacite par laquelle le Premier ministre a implicitement rejeté sa demande de suspension des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination des pays impliqués dans la guerre au Yémen ;

3. Considérant que si l'hypothèse d'un contrôle du juge de l'excès de pouvoir sur des décisions de la nature de celles qui sont mises en cause n'est pas radicalement inconcevable, un tel contrôle ne pourrait s'envisager, le cas échéant, qu'en cas de violation directe et manifeste d'une norme impérative et inconditionnelle ; qu'un tel contrôle ne saurait en revanche être conçu dès lors que l'édition des décisions contestées a nécessairement supposé l'exercice d'un pouvoir d'appréciation ; que si, comme en l'occurrence, tel est le cas, l'appréciation, de nature intrinsèquement politique, alors portée par les autorités gouvernementales françaises sur leur opportunité diplomatique confère à ces décisions, indissociables dans ces conditions de l'exercice de la conduite des relations extérieures de la France, le caractère d'actes de gouvernement ; qu'il n'appartient à aucun juge de connaître de ces actes par lesquels s'exerce un pouvoir souverain ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'association requérante n'est en tout état de cause pas fondée à se plaindre du rejet de sa demande par les premiers juges ; qu'il y a lieu, par suite, de faire application des dispositions précitées de l'article R. 222-1 du code de justice administrative et de rejeter la requête à ce titre et, en conséquence, sans statuer sur leur recevabilité, les interventions à son soutien ;

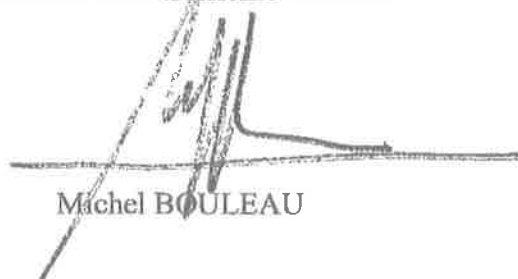
ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de l'association « Action sécurité éthique républicaines » et les interventions présentées à son soutien sont rejetées.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à l'association « Action sécurité éthique républicaines », à l'association « Action contre la faim », à l'association « Médecins du monde », à l'association « Salam for Yémen » et à l'association « Sherpa ». Copie en sera adressée au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et au Premier ministre.

Fait à Paris, le 26 septembre 2019.

Le premier vice-président,
président de la troisième chambre



Michel BOULEAU

La République mande et ordonne au ministre de l'intérieur en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux



FG

N^{os} 436098,436099

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

ASSOCIATION ACTION DES
CHRETIENS POUR L'ABOLITION
DE LA TORTURE et autres

M. Cyril Martin de Lagarde
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 9^{ème} et 10^{ème} chambres réunies)

Mme Céline Guibé
Rapporteuse publique

Sur le rapport de la 9^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 16 décembre 2022
Décision du 27 janvier 2023

Vu les procédures suivantes :

Procédures contentieuses antérieures :

L'association Action sécurité éthique républicaines (ASER) a demandé au tribunal administratif de Paris, avant dire droit, d'enjoindre au Premier ministre de déclassifier et de verser à l'instance, après avis de la commission du secret de la défense nationale, d'une part, l'ensemble des licences délivrées aux pays membres de la coalition internationale impliquée dans la guerre au Yémen à compter du 26 mars 2015 et antérieurement, mais dont l'exécution serait postérieure, d'autre part, l'ensemble des délibérations et avis de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre afférents à ces licences et, enfin, toutes les informations susceptibles d'éclairer la juridiction et les parties sur la conformité aux engagements internationaux de la France des licences délivrées. Elle a également demandé au tribunal d'annuler la décision implicite de refus née du silence gardé pendant deux mois par le Premier ministre sur 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. Par un jugement n° 1807203 du 8 juillet 2019, le tribunal administratif de Paris a admis l'intervention à l'instance de l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) et rejeté la demande de l'association ASER.

Par une ordonnance n° 19PA02929 du 26 septembre 2019, le premier vice-président, président de la troisième chambre de la cour administrative d'appel de Paris, a rejeté

l'appel formé par l'association ASER contre ce jugement, ainsi que les interventions présentées au soutien de la requête par les associations Action contre la faim, Médecins du monde, Salam for Yemen et Sherpa.

Par une ordonnance n° 19PA02930 du 26 septembre 2019, le premier vice-président, président de la troisième chambre de la cour administrative d'appel de Paris, a rejeté l'appel formé par l'association ACAT contre ce même jugement.

Procédures devant le Conseil d'Etat :

I. Sous le n° 436098, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 20 novembre 2019, 21 février 2020, 15 et 19 juillet 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association ACAT demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 19PA02930 du 26 septembre 2019 ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) avant dire droit, de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

- La qualification d'acte de gouvernement des licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés est-elle compatible avec le droit au recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?

- Le juge interne est-il contraint d'exercer un contrôle de conformité de la politique nationale par rapport à 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 ?

4°) avant dire droit, de surseoir à statuer et enjoindre au Premier ministre de déclassifier et communiquer au contradictoire, après avis de la Commission du secret de la défense nationale :

- l'ensemble des licences 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 le Conseil d'Etat et les parties en mesure d'apprécier la conformité des autorisations délivrées par rapport aux engagements internationaux de la France ainsi que la légalité des procédures suivies et le respect des conditions qui assortissent éventuellement le maintien des licences ;

5°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

II. Sous le n° 436099, par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 20 novembre 2019, 21 février 2020, 8 janvier, 15 et 19 juillet 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations ASER, Action contre la faim, Salam For Yemen, Médecins du monde et Sherpa demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'ordonnance n° 19PA02929 du 26 septembre 2019 ;

2°) réglant l'affaire au fond, d'admettre les interventions des associations Action contre la faim, Salam For Yemen, Médecins du monde et Sherpa, et de faire droit à l'appel de l'association ASER ;

4°) avant dire droit, de renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne les mêmes questions préjudicielles que dans le pourvoi n° 436098 ;

5°) avant dire droit, de surseoir à statuer et enjoindre au Premier ministre de déclassifier et communiquer au contradictoire, après avis de la Commission du secret de la défense nationale, les mêmes documents et informations que ceux mentionnés dans les conclusions du pourvoi n° 436098 ;

6°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 10 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution ;
- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;
- la charte des Nations-Unies signée à San Francisco le 26 juin 1945 ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- le traité sur le commerce des armes signé à New York le 3 juin 2013 ;
- la position commune n° 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 ;

- le code de la défense ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyril Martin de Lagarde, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Céline Guibé, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Sevaux, Mathonnet, avocat de l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture et autres ;

Considérant ce qui suit :

1. Les pourvois n° 436098 et n° 436099 présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une même décision.

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'association Action sécurité éthique républicaines (ASER) a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler pour excès de pouvoir la décision implicite de rejet du Premier ministre de 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. Par un jugement du 8 juillet 2019, le tribunal administratif de Paris a admis l'intervention de l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (ACAT) et a rejeté la demande de l'association ASER. Par deux ordonnances du 26 septembre 2019, le premier vice-président de la cour administrative d'appel de Paris a rejeté les appels formés par les associations ACAT et ASER contre ce jugement ainsi que les interventions présentées au soutien de la requête de l'association ASER par les associations Action contre la faim, Médecins du monde, Salam for Yemen et Sherpa.

Sur le désistement de l'association Sherpa :

3. Le désistement de l'association Sherpa est pur et simple. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur le pourvoi :

4. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par lettre en date du 1^{er} mars 2018, l'association ASER a demandé au Premier ministre « la suspension sans délai de l'ensemble des autorisations préalables d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination de l'Arabie saoudite ». Le refus implicite opposé à cette demande de portée générale n'est pas détachable de la conduite des relations internationales de la France, sans que puissent être utilement invoquées à cet égard les stipulations des articles 6 et 7 du traité sur le commerce des armes, de l'article 2 de la charte des Nations-Unies et de

l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les dispositions des articles 1 et 2 de la position commune n° 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 et de l'article L. 2335-4 du code de la défense. Dès lors, l'auteur des ordonnances attaquées, qui ne sont pas entachées de contradiction de motifs, a pu juger, sans commettre d'erreur de droit ni inexactement qualifier les faits qui lui étaient soumis, que la juridiction administrative n'était pas compétente pour connaître de la demande tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de ce refus.

5. En second lieu, l'auteur des ordonnances attaquées, qui a implicitement mais nécessairement statué sur le fondement des dispositions de l'article R. 222-1 du code de justice administrative, dont le 2° prévoit que les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative peuvent être rejetées par ordonnance, n'a pas fait un usage abusif de la faculté ouverte par ces dispositions.

6. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle ni de faire droit à la demande de déclassification et de communication de certains documents, que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation des ordonnances qu'elles attaquent.

7. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat le quel n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il est donné acte du désistement du pourvoi de l'association Sherpa.

Article 2 : Les pourvois de l'association ACAT et de l'association ASER et autres sont rejetés.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Action des chrétiens pour l'abolition de la torture, à l'association Action sécurité éthique républicaines, première dénommée sous le pourvoi n° 436099, à la Première ministre et au ministre de l'intérieur et des outre-mer.

Délibéré à l'issue de la séance du 16 décembre 2022 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, présidant ; M. Bertrand Dacosta, Mme Anne Egerszegi, présidents de chambre ; M. Nicolas Polge, M. Vincent Daumas, Mme Nathalie Escaut, M. Alexandre Lallet, M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseillers d'Etat et M. Cyril Martin de Lagarde, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 27 janvier 2023.

Le président :

Signé : M. Christophe Chantepy

Le rapporteur :

Signé : M. Cyril Martin de Lagarde

La secrétaire :

Signé : Mme Fehmida Ghulam

La République mande et ordonne à la Première ministre et au ministre de l'intérieur et des outre-mer chacun en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :



SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE



Présidente du Groupe de Travail COARM

Bruxelles, 11 avril 2019
eeas.secpol.1(2019)1321995

Mr. Sébastien NADOT
128 Rue de l'Université
75007 Paris
France

sebastien.nadot@assemblee-nationale.fr

Cher Monsieur le Député,

Le SEAE a pris note de votre plainte à l'encontre du Premier Ministre français résultant d'une violation alléguée de la mise en œuvre de la Position Commune 2008/944/PESC par le Gouvernement français.

Le contrôle des exportations de technologies et d'équipements militaires relevant de la compétence exclusive des États membres de l'UE, ni la Commission européenne ni la Haute Représentante de l'Union pour les Affaires Étrangères et la Politique de Sécurité ne sont en droit de contrôler le respect de la Position Commune 2008/944.

Les États 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.

Sincèrement,

Caroline Cliff
Présidente du Groupe de travail du Conseil de l'UE
sur les exportations d'armes conventionnelles (COARM)