

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS

REQUÊTE ET MEMOIRE

POUR :

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

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

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

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

CONTRE :

- La décision implicite en date du 7 avril 2024 par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande tendant à la suspension de la licence de catégorie ML3 portant autorisation d'exportation de matériel de guerre et matériels assimilés à destination d'Israël, délivrée dans le courant de l'année 2022 (*production n°1*).

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

EXPOSE DES FAITS

1. La région de Gaza, qui relève de la souveraineté de l'Etat de Palestine, est occupée militairement par l'Etat d'Israël depuis 1967.

Le 7 octobre 2023, plusieurs groupes armés palestiniens menés par le Hamas ont opéré une importante incursion militaire en territoire israélien depuis la bande de Gaza.

Plus d'un millier de personnes ont été tuées, dont une grande proportion de civils, tandis qu'environ deux cent cinquante personnes ont été prises en otages ou faites prisonnières de guerre, des actes susceptibles d'être qualifiés de crimes de guerre.

Le gouvernement israélien a immédiatement riposté par une offensive militaire d'une intensité inédite qui a, notamment, pris la forme d'un siège total de Gaza, de bombardements indiscriminés sur des zones civiles et densément peuplées incluant habitations, hôpitaux, écoles, marchés, mosquées et églises et enfin d'une invasion du territoire par les forces armées israéliennes.

Au 1^{er} avril 2024, l'on dénombre :

- La mort de plus de 32 975 personnes dont 13 750 enfants et au moins 3 250 femmes (UNICEF¹, UNWRA, ministère de la santé palestinien) ;
- Plus de 17 000 enfants séparés de leurs parents et des dizaines de milliers d'autres portés disparus tandis que plus de 650 000 enfants sont déscolarisés (UNICEF²) ;
- 2,4 millions de personnes menacés de famine et ayant un besoin urgent d'une aide humanitaire alors que près de 30% des missions d'aide humanitaire sont bloqués par les autorités israéliennes (ONU, OCHA, HCDH) ;
- Le déplacement contraint de plus de 75% de la population de la bande de Gaza (UNWRA) ;
- 18,5 milliards de dollars de dégâts sur les infrastructures critiques du pays, soit près de 97% du PIB du pays (ONU, UE, Banque mondiale³) ;

Le conflit s'étend par ailleurs progressivement à la Cisjordanie tandis que l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) s'alarme du risque de nouvelle propagation de maladies à tendance épidémique du fait de la surpopulation, de l'insuffisance des systèmes d'approvisionnement en eau, d'assainissement et d'évacuation des déchets, du manque de

¹ UNICEF, *Israël-Palestine : les enfants, premières victimes de l'horreur*, 8 avril 2024, publié sur le site de l'UNICEF

² UNICEF, *Gaza : 17000 enfants non accompagnés ou séparés de leurs parents*, 2 février 2024, publié sur le site de l'UNICEF

³ Banque mondiale, *Rapport d'évaluation provisoire sur les dommages causés aux infrastructures de Gaza du 29 mars 2024*, publié sur le site de la banque mondiale ; v. égal. communiqué de presse du 2 avril 2024

fournitures médicales, de matériels de prévention et de traitement des infections et de produits d'hygiène élémentaire, de l'interruption des programmes de vaccination systématique et d'un système de santé dysfonctionnel (hôpitaux et personnels touchés par le conflit)⁴.

2. Plus de vingt rapporteurs des Nations Unies⁵ ont dénoncé un génocide en cours commis par l'Etat d'Israël contre la population palestinienne, groupe national au sens de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dont les Palestiniens de la bande de Gaza constituent une proportion substantielle, ciblés en cette qualité par l'Etat d'Israël. Les massacres, les atteintes physiques et mentales et les conditions de vie inhumaines qui leur sont imposés le sont sur fond de déclarations israéliennes qui démontrent une intention de détruire de façon systématique la population.

Le 26 janvier 2024, la Cour internationale de justice (CIJ) a jugé plausible la situation génocidaire dans la bande de Gaza, imputable à l'Etat d'Israël auquel elle a indiqué plusieurs mesures conservatoires (*production n°6*).

Le 16 février 2024, la CIJ a enjoint l'Etat d'Israël en ces termes :

La Cour note que les tout derniers développements dans la bande de Gaza, et en particulier à Rafah, "pourraient entraîner une aggravation exponentielle de ce qui est d'ores et déjà un cauchemar humanitaire aux conséquences régionales insondables", ainsi que l'a indiqué le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies [ONU] (allocution du Secrétaire général sur ses priorités pour 2024, prononcée devant l'Assemblée générale des Nations Unies (7 février 2024)).

Cette situation alarmante exige la mise en œuvre immédiate et effective des mesures conservatoires indiquées par la Cour dans son ordonnance du 26 janvier 2024, lesquelles sont applicables à l'ensemble de la bande de Gaza, y compris à Rafah ; elle ne nécessite pas l'indication de mesures additionnelles.

*La Cour souligne que l'État d'Israël demeure tenu de se conformer pleinement aux obligations lui incombant au titre de la convention sur le génocide et à ladite ordonnance, notamment en assurant la sûreté et la sécurité des Palestiniens dans la bande de Gaza.*⁶

⁴ Organisation Mondiale de la Santé, *Les conséquences mortelles de la faim associée à la maladie entraîneront de nouveaux décès à Gaza*, site de l'OMS, 21 décembre 2023

⁵ V. le communiqué : « *Un rapport de l'ONU appelle à l'établissement des responsabilités et à la justice face aux violations commises par toutes les parties dans le Territoire palestinien occupé et en Israël* », accompagné dudit rapport en anglais, publié sur le site ohchr.org, 23 février 2024.

⁶ Cour internationale de justice, Communiqué de presse : *Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide dans la bande de Gaza (Afrique du Sud c. Israël)* – Décision de la cour sur la demande en indication de mesures additionnelles présentée par l'Afrique du Sud, N°2024/16, 16 février 2024, site internet de la CIJ.

Le 28 mars 2024, la CIJ a adopté une nouvelle ordonnance portant modification de l'ordonnance du 26 janvier 2024 et indiquant de nouvelles mesures conservatoires après avoir observé que :

*Les Palestiniens de Gaza ne sont plus seulement exposés à un risque de famine, ainsi qu'elle l'a relevé dans son ordonnance du 26 janvier 2024, mais doivent désormais faire face à une famine qui s'installe, puisque, selon le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), au moins 31 personnes, dont 27 enfants, ont déjà succombé à la malnutrition et à la déshydratation (OCHA, « Hostilities in the Gaza Strip and Israel — reported impact, Day 169 », 25 mars 2024) (**production n°7**).*

La Cour a par ailleurs considéré que la situation catastrophique dans la bande de Gaza confirme la nécessité que soient immédiatement et effectivement mises en œuvre les mesures indiquées dans son ordonnance du 26 janvier 2024, qui sont applicables à l'ensemble de la bande de Gaza, y compris Rafah et, dans ces conditions, elle a jugé nécessaire de réaffirmer les mesures indiquées dans son ordonnance du 28 mars 2024.

3. Dans une adresse en date du 23 février 2024, une trentaine d'experts des Nations Unies ont appelé à la suspension immédiate de tous les transferts d'armes ou de munitions vers Israël car susceptibles de violer le droit international humanitaire⁷.

Ils ont, à cette occasion, rappelé que de tels transferts sont interdits même si l'Etat exportateur n'a pas l'intention que les armes soient utilisées en violation du droit international mais pour peu qu'il existe un risque prépondérant.

Les experts ont par ailleurs relevé que les Etats parties au Traité sur le commerce des armes (TCA) ont des obligations supplémentaires tandis que les Etats membres de l'Union européenne sont liés par la législation européenne sur le contrôle des exportations d'armes.

Enfin, les experts ont rappelé que la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948 exige que les Etats parties emploient tous les moyens raisonnables à leur disposition pour prévenir autant que possible le génocide dans un autre Etat ce qui, dans les circonstances actuelles, nécessite l'arrêt des exportations d'armes vers Israël.

A cet égard, plusieurs pays ont, d'initiative ou conformément aux décisions rendues par leurs juridictions, suspendu les exportations d'armes vers Israël et, notamment, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, le Canada ou le Japon.

⁷ Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, Communiqué de presse : *Un rapport de l'ONU appelle à l'établissement des responsabilités et à la justice face aux violations commises par toutes les parties dans le Territoire palestinien occupé et en Israël*, publié sur le site internet de l'ONU, 23 février 2024.

Les experts ont exhorté les autres États – et ce compris la France – à suspendre immédiatement les transferts d’armes vers Israël, y compris les licences d’exportation et l’aide militaire.

Monsieur Josep Borrell, Haut représentant de l’Union européenne pour les affaires étrangères, s’est félicité de ces décisions et a tout récemment découragé la poursuite des livraisons vers Israël⁸.

Enfin, le Conseil des droits de l’homme de l’ONU a adopté le 5 avril 2024 une résolution présentée au nom de cinquante-cinq pays, et soutenu par plusieurs autres, appelant à un embargo sur les armes pour Israël, évoquant le risque d’un génocide à Gaza (*production n°8*).

4. Or, la France ne semble pas avoir pris toute la mesure de la suspicion de situation génocidaire en cours dans la bande de Gaza ou, à tout le moins, 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 qui y ont été documentés.

Le ministère des armées indiquait ainsi, le 20 février 2024, en réponse à la question écrite parlementaire n°12652 :

*La France a rappelé le droit d'Israël à se défendre, qui doit s'exercer dans le respect du droit international humanitaire. Le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire par le pays destinataire, de même que les conséquences pour la paix, la sécurité et la stabilité régionales, sont pleinement pris en compte dans le cadre de l'examen des exportations de matériel de guerre par la CIEEMG. Cette stricte grille d'analyse n'a pas conduit à suspendre intégralement le flux d'exportations de matériels de guerre depuis le 7 octobre 2023 (*production n°9*).*

Le 20 mars 2024, la porte-parole du gouvernement, Madame Prisca Thévenot, affirmait quant à elle que la France ne livrait des armes à Israël « que dans le cadre de composants défensifs pour le Dôme de fer »⁹.

Pourtant, l’ONG *Disclose* a révélé dans un article daté du 25 mars 2024 (*production n°10*) que le 23 octobre 2023, soit près de deux semaines après le déclenchement de l’offensive à Gaza, une cargaison de plusieurs cartons supportant l’inscription « 10 000 liens M27 pour des munitions de 5,56 millimètres [10 000 links M27 for 5.56 mm Ammo] », destinés à une entreprise d’armement israélienne, était en cours d’expédition dans le cadre d’une licence, accordée à la société française Eurolinks, qui n’avait donc pas été suspendue.

⁸ Josep BORRELL, Conférence de presse du 12 avril 2024

⁹ Prisca Thévenot, Compte rendu du Conseil des ministres du 20 mars 2024

Or, ces « maillons » métalliques sont destinés à l'entreprise IMI Systems qui est la plus grande firme d'armement israélienne qui approvisionne l'armée israélienne en balles de calibre 5,56.

Des munitions reliées les unes aux autres grâce aux maillons M27 livrés par la France et qui pourraient ensuite se retrouver dans l'une des armes utilisées par Tsahal : les mitrailleuses Negev 5, notamment utilisées lors d'une attaque parmi les plus meurtrières commises dans la bande de Gaza ces derniers mois et désormais connue sous le nom du « massacre de la farine » (112 morts et plus de 760 blessés).

Le ministre des armées, Monsieur Sébastien Lecornu, a ainsi été contraint de reconnaître, mardi 26 mars 2024¹⁰, que ces « bandes de munitions » ont bien été acheminées vers l'État d'Israël, fin octobre 2023, arguant toutefois qu'elles seraient destinées à la « réexportation » vers d'autres pays et que la licence délivrée par l'État « ne donne pas droit à l'armée israélienne d'utiliser ces composants ».

Des déclarations immédiatement contredites par le Président directeur-général d'Eurolinks, Jean-Luc Bonelli, qui relève que « personne ne peut le garantir » et ajoute « je n'ai évidemment pas d'agent pour surveiller ce que fait IMI Systems » (*production n°11*).

Les services de l'ambassade de France à Tel-Aviv n'auraient quant à eux et selon lui, réalisé aucun contrôle sur place.

Enfin, le PDG d'Eurolinks a précisé que ces exportations vers Israël respectaient la licence accordée par le gouvernement français, pour une durée de « trois ans à compter de 2022 ou 2023 ».

5. Aussi, en maintenant et délivrant de nouvelles autorisations d'exportation à destination d'Israël, 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 manque par ailleurs aux obligations de prévention de commission d'un crime de génocide qui lui incombent en sa qualité d'Etat partie à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide du 9 décembre 1948, notamment depuis que la CIJ a reconnu, dans son ordonnance du 26 janvier 2024, l'existence d'un risque plausible de génocide à Gaza.

Elle mène 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

¹⁰ Sébastien LECORNU, Conférence de presse du 26 mars 2024

du 8 décembre 2008 telle que modifiée par la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 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 règlement qui y renvoient.

Enfin, elle ne prévient aucunement les risques d'usage contraires au droit international humanitaire (DIH) des armes qu'elle exporte ou dont elle maintient les autorisations antérieures.

Elle dispose pourtant de tous les outils nécessaires à l'évaluation des risques d'usage des armes classiques exportées 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;*
- *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 civile¹¹.*

6. C'est la raison pour laquelle, connaissance prise de ces informations et conformément à son objet social (***production n°3 et 4***), l'association ASER a sollicité du Premier ministre, le 7 février 2024, la suspension de la seule licence de catégorie ML3 (munitions et éléments de munitions) portant autorisation d'exportation de matériel de guerre et matériels assimilés à destination d'Israël délivrée dans le courant de l'année 2022¹² (***production n°1***).

Ce courrier a été reçu par le Premier ministre et le Secrétaire général à la défense et la sécurité nationale le 7 février 2024 (***production n°2***)

Le silence gardé par l'administration durant plus de deux mois a fait naître, le 7 avril 2024, une décision implicite de rejet.

C'est la décision attaquée.

¹¹ 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 (***production n°15***).

¹² ***Production n°5*** - Rapport au Parlement 2023 sur les exportations d'armement de la France | v. not. Annexe 8 : nombre et montant des licences délivrées en 2022 par pays et par catégories de la *military list* (ML) – spéc. pp.102-103

EXPOSE DES MOYENS

I. Concernant la compétence de la juridiction administrative

7. En droit, 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 judiciaire¹³.

L'acte détachable se définit comme un acte tourné vers l'ordre interne¹⁴ ou correspondant à des « mesures pour lesquelles l'État garde une marge de manœuvre et le choix des moyens »¹⁵.

A contrario, lorsque l'acte est directement tourné vers l'ordre international en ce qu'il intéresse un rapport diplomatique, c'est-à-dire mettant en cause les rapports du gouvernement avec un Etat étranger ou une organisation internationale, alors le juge administratif continue de se déclarer incompétent (par exemple : autorisation de survol du territoire français donné à l'aviation militaire américaine et britannique¹⁶ ou rapatriement des ressortissants français en Syrie¹⁷).

Reste que depuis l'abandon du critère du mobile politique¹⁸, les appréciations se sont faites au cas par cas, en fonction du contexte ; la tendance demeurant à l'effacement des considérations diplomatiques au profit du respect de la loi et des engagements internationaux de la France.

Tel est le cas concernant la justiciabilité d'une licence portant autorisation d'exportation d'armes, acte détachable de la conduite des relations diplomatiques de la France.

En effet, au terme d'une procédure initiée en 2018 par l'association requérante, rejointe par l'association ACAT, les juridictions administratives ont eu à se prononcer sur la justiciabilité d'une demande tendant à la suspension de licences portant autorisation d'exportation de matériel de guerre et matériels assimilés à destination de pays engagés militairement au Yémen.

¹³ Cass. 1ère civ. 30 juin 1992, pourvoi n°90-22.122

¹⁴ P.DUEZ, Les actes de Gouvernement, réimp. Dalloz, 2006, p.62-66 ; HEUMANN, Le contrôle juridictionnel du Conseil d'État sur l'application des traités diplomatiques, EDCE 1953. 71 ; GENEVOIS, conclusions sous CE, sect., 22 déc. 1978, *Sieur Vo Thanh Nghia*, AJDA 1979. 36

¹⁵ MASSOT, conclusions sur CE 19 févr. 1988, *Sté Robotel*, D. 1988. 365 ; V. égal., R. ODENT, conclusions sur T. confl. 2 févr. 1950, *Radiodiffusion française c/ Sté Radio-Andorre*, estimant qu'il y a acte détachable « dès l'instant que les autorités françaises jouissent d'une certaine indépendance dans le choix des procédés par lesquels elles exécutent leurs obligations internationales, qu'elles ont l'initiative des moyens grâce auxquels elles se conforment auxdites obligations » ; v. enfin conclusions A. BACQUET sur CE, sect., 13 juill. 1979, *SA Coparex*, AJDA 1980. 371

¹⁶ CE, 10 avril 2003, *Comité contre la guerre en Irak et autres*, req. n°255905 ;

¹⁷ 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 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. » (v. toutefois CEDH, grande chambre, 14 septembre 2022, *H. F. et autres c/ France*, req. 24384/19 et 44234/20)

¹⁸ CE, 19 février 1875, n°46707, publié au recueil Lebon

C'est ainsi que votre juridiction¹⁹, la cour administrative d'appel de Paris²⁰ puis le Conseil d'Etat se sont déjà prononcés sur la justiciabilité d'un ensemble de licences d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés.

A cet égard, la plus haute juridiction administrative avait alors considéré que la demande des associations requérantes de suspendre les licences portant autorisation d'exportation de matériel de guerre et matériels assimilés à destination de pays engagés militairement au Yémen était « de portée générale » et, en conséquence, que le refus implicite né du silence conservé durant plus de deux mois sur une telle demande n'était pas détachable de la conduite des relations extérieures de la France²¹.

Il s'en déduit que par sa décision, le Conseil d'Etat a admis la justiciabilité d'une demande fondée sur les articles L2335-4 et R2335-15 du code de la défense, tendant à la suspension d'une licence précisément identifiée, portant autorisation d'exportation de matériel de guerre dont l'absence de portée générale rend la juridiction administrative compétente pour en connaître.

En outre, le Conseil d'Etat n'a pas complètement écarté l'appréciation de la cour administrative d'appel de Paris pour qui la catégorie des actes de gouvernement peut être encadrée par un contrôle de l'excès de pouvoir « en cas de violation directe et manifeste d'une norme impérative et inconditionnelle », par exemple dans l'hypothèse de la commission d'un crime contre l'humanité.

En d'autres termes, la position du juge d'appel qui avait estimé qu'il n'était pas « radicalement inconcevable » que la catégorie des actes de gouvernement puisse être réduite en raison de la protection de normes de *jus cogens* n'a pas été écartée et pourrait également, comme c'est déjà le cas en Espagne au nom de la protection des droits fondamentaux²², permettre un contrôle du juge administratif.

8. En outre, et toujours en droit, le caractère fondamental du droit au recours s'oppose à ce que la juridiction de céans décline sa compétence.

« Signe anachronique dont on marque les domaines enchantés que le juge évite, de peur de se heurter à la raison d'Etat »²³, 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.

¹⁹ TA Paris, 8 juillet 2019, *ASER*, req. n°1807203

²⁰ CAA Paris, ord. du 26 septembre 2019, req. n°19PA02929 et 19PA02930

²¹ CE, 27 janvier 2023, *ASER* et *ACAT*, req. n°436098 et 436099

²² Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa

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

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, telle que modifiée par la décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019, définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires ainsi qu'aux termes des règlements qui y renvoient²⁴.

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.

9. 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 une licence portant autorisation d'exportation de matériel de guerre ou assimilé ;
- Il n'existe aucun vide normatif dans lequel s'inscrirait la décision d'autoriser ou de suspendre 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 ;

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'autorisations délivrées par le Premier ministre à des personnes morales de droit français ;
- La décision attaquée concerne une unique licence, identifiée, et n'a donc pas de « portée générale » susceptible d'être analysée comme portant demande d'embargo.

Il n'existe par ailleurs 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 la suspension de la décision attaquée.

²⁴ 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

II. Sur la légalité externe

10. Sur le **premier moyen** tiré de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'irrégularité de la procédure ayant conduit à son adoption.
11. En droit, la décision attaquée encourt la censure en ce qu'elle rejette à tort une demande tendant à la suspension d'une licence d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés à destination d'Israël, laquelle, viciée, a été délivrée 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 de la licence litigieuse est en effet susceptible de la priver d'effets de droit et de conduire au constat de son inexistence²⁵.

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

III. Sur la légalité interne

12. Sur le **deuxième moyen** tiré du non-respect des conditions spécifiées dans la licence de catégorie ML3 portant autorisation d'exportation de matériel de guerre et matériels assimilés à destination d'Israël, délivrée dans le courant de l'année 2022.
13. En droit, 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 ; l'impossibilité pour le bénéficiaire de la décision de s'assurer du respect de ces conditions équivalent à leur non-respect.

L'article L. 2335-4 du code de la défense 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 précise toutefois que « par dérogation (...), 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 (...) »

²⁵ 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.

14. En l'espèce, les conditions subordonnant le maintien de la licence litigieuse ne peuvent être respectées ni même vérifiées, justifiant de la suspension de la décision litigieuse.

Cette considération est d'autant plus importante lorsque la licence litigieuse porte sur un transfert de matériel de guerre ou assimilé à destination d'un pays qui intervient militairement sur une zone de conflit 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 la licence litigieuse est assortie 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 ou de non-réexportation des matériels livrés qui ne peuvent être cédés à un tiers qu'après accord préalable des autorités françaises.

Il est par ailleurs constant qu'en l'état, il est impossible de s'assurer du strict respect des conditions qui assortissent la licence litigieuse et qui justifierait leur maintien par l'autorité administrative et ce alors qu'il est désormais acquis, dans les termes des décisions de la Cour internationale de justice, une suspicion de situation génocidaire à Gaza.

Reste que les révélations de l'ONG *Disclose* illustrent toutefois et d'ores et déjà que le matériel livré est susceptible de ne pas respecter les conditions qui assortissent la licence et, notamment, les engagements en matière d'utilisation finale.

Car après avoir assuré que la France ne livrait que du matériel militaire « défensif », le ministre des armées, Monsieur Sébastien Lecornu, a été contraint de faire volte-face et a bien dû reconnaître, mardi 26 mars 2024, que des « bandes de munitions », objet de la licence de catégorie ML3 litigieuse, avaient été acheminées vers l'État d'Israël, fin octobre 2023, arguant toutefois qu'elles seraient destinées à la « réexportation » vers d'autres pays et que la licence délivrée par l'État « ne donne pas droit à l'armée israélienne d'utiliser ces composants ».

Toutefois, il ressort des déclarations du président directeur-général d'Eurolinks, Jean-Luc Bonelli, que contrairement à ce qu'affirme le ministre des armées, « personne ne peut le garantir ».

Il ajoute par ailleurs « je n'ai évidemment pas d'agent pour surveiller ce que fait IMI Systems » (i.e. le client) et que les services de l'ambassade de France à Tel-Aviv n'auraient, quant à eux et selon lui, réalisé aucun contrôle sur place.

Dans ces conditions, l'annulation de la licence litigieuse est acquise.

15. Sur le **troisième moyen** tiré de la violation de l'article L. 2335-4 du code de la défense, ensemble les engagements internationaux de la France.

16. 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.

17. 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.

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

Il n'est donc pas question ici de l'opposabilité, en droit interne, de la norme internationale mais bien d'apprécier si, au regard des dispositions des articles L. 2335-4 et R. 2335-15 du code de la défense qui renvoient expressément aux engagements internationaux de la France, le Premier ministre a ou non commis :

- une erreur de droit en délivrant la licence ;
- une erreur manifeste d'appréciation en refusant de suspendre la licence compte tenu 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'UE et du Traité sur le commerce des armes, et au regard du risque grave et prépondérant que le matériel de guerre exporté ne participe à la perpétration 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.

18. La France souscrit en effet 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, 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.

On rappellera par ailleurs que concernant un territoire occupé, ce qui est le cas de la bande de Gaza, la puissance occupante, Israël, ne saurait exciper de son droit à la légitime défense, prévu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies²⁶ mais dispose seulement du droit de répondre par des actions conformes au droit international applicable.

On rappellera enfin que la France a connaissance et reconnaît la persistance et la gravité des manquements d'Israël à ses obligations internationales et les violations continues du droit international, notamment humanitaire, auxquelles Israël doit mettre un terme²⁷.

²⁶ V. par ex. CIJ – Avis consultatif du 9 juillet 2004 - *Conséquences juridiques de l'édification d'un mur dans le territoire palestinien occupé*

²⁷ **Production n°12** – Cour internationale de Justice - Exposé de la République française en date du 25 juillet 2023 sur la demande d'avis consultatif des conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-est

Aussi, un Etat ne doit-il pas prêter son concours à un autre Etat dont les actes violent la légalité internationale.

A cet égard, la France comme Israël sont parties à la **Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide** du 9 décembre 1948 mais également aux **Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977**.

La Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide stipule que « les Parties contractantes confirment que le génocide, qu'il soit commis en temps de paix ou en temps de guerre, est un crime du droit des gens, **qu'elles s'engagent à prévenir** et à punir » (article premier) et qu'à cet égard, « le génocide s'entend de l'un quelconque des actes ci-après, commis dans l'intention de détruire, ou tout ou en partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel : a) Meurtre de membres du groupe; b) Atteinte grave à l'intégrité physique ou mentale de membres du groupe; c) Soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle; d) Mesures visant à entraver les naissances au sein du groupe; e) Transfert forcé d'enfants du groupe à un autre groupe » (article deux).

En conséquence de quoi, la Convention prévoit que « seront punis les actes suivants : a) Le génocide ; b) L'entente en vue de commettre le génocide ; c) L'incitation directe et publique à commettre le génocide ; d) La tentative de génocide ; e) **La complicité dans le génocide** » (article trois). »

En prêtant son concours à un Etat dont les actes violent la légalité internationale, un Etat s'expose ainsi à la commission de graves violations du droit international voire à une forme de complicité :

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 law²⁸.

19. La France est en outre 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 ratification²⁹.

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

²⁸ **Production n°13** - "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.

²⁹ Le TCA a fait l'objet d'une publication au Journal officiel | JORF n°0002 du 3 janvier 2015 page 76 - texte n° 6

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.

Tandis que l'article 7 du TCA stipule que « 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. »

20. La France adhère enfin à la **position commune de l'Union européenne du 8 décembre 2008**³⁰, telle que modifiée par la **décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019**³¹, 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).

L'article 2 de la position commune prévoit 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 et engagements internationaux.*
- *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*

³⁰ 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.

³¹ Décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 modifiant la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires

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

L'article premier 1 bis prévoit quant à lui que « lorsque de nouvelles informations pertinentes deviennent disponibles, chaque État membre est encouragé à réévaluer les autorisations d'exportation des équipements figurant sur la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne après l'octroi de celles-ci. »

On rappellera à cet égard 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°14**), qui rappellent que les violations des Etats membres dans la mise en œuvre 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.***

21. En l'espèce, l'offensive militaire israélienne sur la bande de Gaza laisse 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 qui sont désormais largement documentés.

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).

Surtout, de telles affirmations ont été jugées crédibles par la Cour internationale de justice dans les termes de ses ordonnances des 26 janvier et 28 mars 2024 qui relèvent et réaffirme l'existence d'un risque plausible de génocide à Gaza.

Dès lors, en délivrant en 2022 puis en maintenant postérieurement au 7 octobre 2023 la licence de catégorie ML3 portant autorisation d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés (munitions et éléments de munitions) à destination d'Israël, le Gouvernement français a violé les dispositions du code de la défense susvisées et, partant, ses engagements internationaux.

Enfin, par la fourniture d'armes à Israël, 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.

Dans ces conditions, l'annulation de la licence litigieuse est acquise.

* *

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

- **ANNULER** la décision implicite en date du 7 avril 2024 par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande tendant à la suspension de la licence de catégorie ML3 portant autorisation d'exportation de matériel de guerre et matériels assimilés à destination d'Israël, délivrée dans le courant de l'année 2022 ;
- **ENJOINDRE** au Premier ministre de procéder à une nouvelle instruction de sa demande et d'abroger la licence de catégorie ML3 portant autorisation d'exportation de matériel de guerre et matériels assimilés à destination d'Israël, délivrée dans le courant de l'année 2022 ;
- **METTRE A LA CHARGE** de l'Etat la somme de 5.000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Avec toutes conséquences de droit.

Paris, le 8 avril 2024
Matteo Bonaglia
Avocat à la Cour

Productions

1. Demande de suspension de la licence de catégorie ML3 autorisant l'exportation de matériel de guerre ou assimilé vers Israël – 5 février 2024
2. Accusé de réception de la demande par le Premier ministre et le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) – 7 février 2024
3. Statuts de l'association Action Sécurité Ethique Républicaine et règlement intérieur de l'association
4. PV AG ordinaire ASER 27 janvier 2024 et délibération bureau
5. Rapport au Parlement 2023 sur les exportations d'armements de la France
6. Cour internationale de justice – ordonnance du 26 janvier 2024
7. Cour internationale de justice – ordonnance du 28 mars 2024
8. Conseil des droits de l'homme de l'ONU – résolution adoptée le 5 avril 2024
9. Réponse à la question écrite parlementaire n°12652 en date du 20 février 2024
10. ONG d'investigation *Disclose* – Article du 25 mars 2024
11. *Marsactu* – Article du 29 mars 2024 et Interview du PDG d'Eurolinks
12. Cour internationale de Justice - Exposé de la République française en date du 25 juillet 2023 sur la demande d'avis consultatif des conséquences juridiques découlant des politiques et pratiques d'Israël dans le territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-est
13. *“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)
14. 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
15. Guide d'utilisation de la position commune 2008/944/PESC du Conseil – Conseil de l'UE 29 avril 2009