



N° 3253

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juillet 2020.

PROPOSITION DE LOI

visant à renforcer le contrôle par le Parlement des exportations d'armes,

(Renvoyée à la commission de la défense nationale et des forces armées, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Alexis CORBIÈRE, Clémentine AUTAIN, Jean-Félix ACQUAVIVA, Ugo BERNALICIS, Moetai BROTHERRSON, Alain BRUNEEL, Marie-George BUFFET, André CHASSAIGNE, Éric COQUEREL, Jean-Paul DUFRÈGNE, Frédérique DUMAS, Elsa FAUCILLON, Jean-Paul LECOQ, Danièle OBONO, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Gabriel SERVILLE, Hubert WULFRANC,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Alors qu'a lieu au Yémen la pire crise humanitaire au monde depuis la Seconde guerre mondiale, la France continue de vendre des armes à l'Arabie Saoudite, pourtant à la tête de la coalition responsable de la guerre au Yémen.

Suite à la mobilisation de la société civile, de nombreux pays ont suspendus leur vente d'armes vers l'Arabie saoudite. Mais pas la France.

Le Parlement ne peut rester sans agir. Malheureusement ses pouvoirs en la matière sont extrêmement limités, une exception en Europe. En effet, en Belgique une sous-commission de contrôle de licences d'armement se réunit plusieurs fois par an pour débattre des choix du gouvernement en la matière ; en Allemagne le Bundestag est décrit comme étant au cœur des politiques de défense ; en Suède il existe un conseil consultatif parlementaire pour les questions d'exportations de matériels de guerre, le Conseil du contrôle des exportations (EKR) ; au Royaume-Uni, le *Committee on Arms Export Controls* examine le rapport annuel du gouvernement sur les exportations de défense, rédige un contre rapport et est très actif dans le contrôle *a posteriori* de l'activité gouvernementale...

Prenant exemple sur nos partenaires européens qui donnent une place centrale au Parlement en matière de contrôle des exportations d'armes, nous souhaitons mettre en place un encadrement des exportations plus sérieux. Cette proposition de loi vise ainsi à permettre un contrôle effectif du Parlement sur les exportations d'armes.

Vers quels pays la France exporte-t-elle des armes ?

Depuis 2015, le conflit au Yémen a fait plus de 10 000 morts selon les chiffres officiels. L'ONG *Save the children* affirme quant à elle que le nombre de victime est bien plus élevé. Les cas de malnutrition et de maladie auraient provoqué la mort de 85 000 enfants. Le 23 octobre 2018, le secrétaire général adjoint de l'ONU pour les Affaires humanitaires, Mark Lowcock, estimait à 14 millions le nombre de personnes menacées de famine.

Mais vendre des armes à l'Arabie Saoudite, ne semble pas poser problème : l'Arabie saoudite est ainsi le 3^e client de la France. Avec 208,9 millions d'euros de prises de commandes en 2019, et un total de

2,7 milliards d'euros depuis 2015. En 2019, le nombre de licences notifiées s'élève à 137 pour un total de 939 depuis 2015. Il a été livré pour 1,3 milliards d'euros de matériels en 2019, pour un total de 6,1 milliards d'euros depuis 2015.

Le rapport de l'ONU de janvier 2018 accuse l'usage disproportionné de la force utilisée par la coalition arabe. Celle-ci prétend que des rebelles houthistes se trouvent dans les lieux visés, mais cet argument ne justifie pas la plupart de leurs attaques étant donné la nature des lieux attaqués (écoles et hôpitaux) ainsi que l'identité des victimes (enfants). En effet la coalition menée par l'Arabie Saoudite cible souvent des civils, et utilise la menace de la famine comme arme de guerre.

L'usage massif des bombardements aériens contre des infrastructures alimentaires ou portuaires, ainsi que blocus maritime mis en place par la coalition ralenti l'acheminement de la nourriture, du carburant et des médicaments d'importation indispensables à plus de 20 millions de Yéménites est lourdement ralenti, voire interrompu. 80 % de la population nécessite une aide humanitaire d'urgence... et nous y participons. L'ONG Disclose révèle en effet l'implication des navires vendus et entretenus par la France dans ce blocus meurtrier.

Et pourtant, mis face aux preuves de l'utilisation des armes françaises au Yémen, le gouvernement dément. Le 28 octobre 2018, le Président Macron déclarait « *c'est pure démagogie que de dire d'arrêter les ventes d'armes* » à Ryad.

Mais le cas de ces armes françaises vendues à l'Arabie Saoudite et utilisées sur des civils n'est malheureusement pas le seul exemple d'une politique d'exportations d'armes essentiellement réfléchi en terme comptable, en contradiction totale avec nos engagements internationaux.

Selon plusieurs ONG, des armes françaises auraient été utilisées contre les populations civiles en Égypte. Amnesty atteste que les blindés français ont notamment servi le 14 août 2013 pour disperser les manifestants qui participaient aux manifestations des places Rabaa Al-Adawiya et al-Nahda. La répression meurtrière du sit-in des partisans du président Morsi a provoqué la mort d'au moins 817 personnes.

Pourtant, la France a continué à vendre des armes à l'Égypte : Amnesty International rappelle qu'entre 2010 et 2017 les exportations d'armements françaises en Égypte étaient estimées à 4 milliards d'euros, faisant de la France son principal fournisseur. Et ce, alors que les États

membres du Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne avaient pourtant décidé de « *suspendre les licences d'exportation vers l'Égypte de tous les équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne* ». Paris aurait ainsi fait fi de cette décision en continuant à autoriser la livraison de véhicules blindés Renault Trucks Defense, alors même que des défenseurs des droits de l'homme avaient noté leur utilisation à Rabaa Al-Adawiya.

En 2019, l'Égypte reste le 4^e client de la France avec 169 millions d'euros de prises de commandes. Le nombre de licences notifiées s'élève à 64 pour un total de 391 depuis 2015. Il a enfin été pour 1 milliards d'euros de matériels en 2019.

Ces cas cités à titre d'exemple et dont la liste n'est pas ici exhaustive, sont emblématiques d'une mentalité française qui ne semble pas se soucier de participer de quelque manière que ce soit à la violation des droits humains dans les pays avec lesquels elle entretient des liens commerciaux.

Si la France n'est pas directement partie au conflit au Yémen ainsi qu'à la répression qui sévit en Égypte, elle porte une responsabilité politique et légale en raison des obligations internationales qui pèsent sur elle en tant qu'État exportateurs d'armes. Elle se doit également de respecter et de faire respecter le droit international humanitaire.

Des ventes d'armes problématiques eu égard à nos obligations internationales

Au niveau international, les exportations d'armes sont encadrées par le Traité sur le commerce des armes (TCA), signé et ratifié le 2 avril 2014.

L'objectif du TCA est d'instaurer un contrôle des transferts d'armes par les États pour empêcher et prévenir des transferts qui pourraient être utilisés pour commettre des crimes relevant du droit international humanitaire ou des violations graves des droits humains. Selon l'article 5.5 du TCA, chaque État partie doit prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions du TCA afin de disposer d'un régime de contrôle des exportations d'armes transparent et effectif. Par ailleurs, les articles 6 et 7 soumettent à des critères stricts le transfert d'armes classiques, de leurs munitions, de leurs pièces et composants.

Ainsi, selon les dispositions de l'article 6 (1) un État partie doit refuser un transfert prévu dans les cas où celui-ci violerait ses obligations résultant

de mesures d'imposition de la paix prises par le Conseil de sécurité de l'ONU agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

L'article 6 (3) quant à lui interdit à chaque État partie d'autoriser un transfert d'armes, de munitions et de pièces et composants *« s'il a connaissance, au moment où l'autorisation est demandée, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est partie »*. Pour le Comité International de la Croix Rouge, le terme connaissance *« renvoie à ce qu'un État partie sait du comportement probable du destinataire, en se fondant sur les faits dont il dispose au moment où il autorise le transfert d'armes. Ceci suppose que cet État évalue la conduite actuelle et passée du destinataire, notamment, entre autres facteurs, son respect du droit international humanitaire dans un conflit armé auquel il est parti »*.

En l'espèce, de nombreuses allégations de violations de principes coutumiers du droit international humanitaire par la coalition menée par l'Arabie Saoudite ont été portés à la connaissance du gouvernement français, tel que vu précédemment. Ces attaques sont en violation des règles de droit international humanitaire liant l'Arabie saoudite qui est partie aux protocoles du 8 juin 1977 aux conventions de Genève du 12 août 1947. Que le conflit soit considéré comme international ou non, dans les deux cas, les attaques précitées violent ces instruments.

Ne pouvant ignorer ces faits, la France, en autorisant les ventes d'armes après le 31 août 2015, a donc violé l'interdiction portée par l'article 6 (3) du traité. Cette interdiction subsiste aujourd'hui et toute vente ou entretien de matériel militaire qui serait effectué dans l'avenir violerait cette disposition.

Par ailleurs, si une exportation n'est pas interdite par l'article 6, l'État partie doit appliquer les critères d'évaluation des risques énoncés à l'article 7 et refuser l'exportation prévue s'il existe un risque *« prépondérant »* que les armes exportées puissent servir à commettre ou à faciliter des violations graves du droit international humanitaire ou tout autres crimes graves. Ainsi, toute évaluation conduite en application de l'article 7 devrait amener à la conclusion qu'il existe un risque prépondérant que l'exportation d'armes, munitions, pièces et composants vers la coalition puisse servir à commettre des violations graves du droit

international ou des droits humains et que de telles exportations auraient donc dû être refusé et devraient l'être à l'avenir.

Il ne fait aucun doute que les obligations internationales qui pèsent sur la France ne sont aujourd'hui pas respecté pour des considérations stratégiques et économiques. Cette situation d'illégalité est renforcée par une opacité totale sur les décisions prises par les autorités administratives en charge d'approuver les licences d'exportation, notamment en ce qui concerne les motivations de ces décisions. Cette opacité crée un fort déficit démocratique renforcé par l'absence de contrôle parlementaire et aboutit à des violations flagrantes des droits humains.

Un contrôle opaque et lacunaire

8,3 milliards d'euros, c'est ce qu'ont rapporté l'ensemble des exportations d'armement françaises en 2019. La France ne cesse de battre des records d'exportation tout en maintenant que le contrôle d'exportation s'inscrit dans le cadre d'un contrôle national et international strict.

Le régime français d'autorisation des exportations d'armes est effectivement dominé par une interdiction de principe dont toute exception est soumise à un régime d'autorisation expresse. Pour exporter les matériels de guerre et assimilés tel que listés par l'arrêté du 31 juillet 2017, toute entreprise doit demander une licence d'exportation à la Direction Générale de l'armement (DGA) du ministère des Armées qui les transmet pour examen à la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Ainsi, l'attribution des licences d'exportation est décidée par le Premier ministre sur avis de la CIEEMG. Cette commission est présidée par le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et composée de représentants des ministères de la Défense, des Affaires étrangères et des finances.

Cependant, les règles d'attributions, les délibérations du CIEEMG ainsi que ses décisions sont protégées par le secret défense. Le Parlement est totalement absent de ce processus décisionnaire. Il est donc impossible de savoir quels critères et quelle évaluation du risque sont pris en compte par la CIEEMG, notamment considérant les obligations imposées par le TCA. Quel est la part de l'évaluation de l'intérêt économique et financier des exportations par rapport au risque que ces matériels soient utilisés pour commettre des violations graves de droits humains et du droit international humanitaire ?

Par ailleurs, le principe de la licence unique est problématique. En effet, le Premier ministre et la CIEEMG sont censés évaluer l'intérêt de l'exportation et les risques qu'elle comporte en matière de droits humains et de droit international humanitaire au début du processus d'octroi, donc des années avant la livraison effective du matériel. Auparavant, le principe de la double licence permettait d'obtenir « l'autorisation d'exportation de matériel de guerre » avant la sortie du matériel du territoire français. Cette licence unique ne permet donc pas de réévaluer les modifications du contexte politique ou de la situation des droits de l'homme dans le pays importateur.

Ainsi, si sur la forme le mécanisme d'octroi des licences d'exportations peut sembler conforme à l'article 5 du Traité sur le commerce des armes, mais l'opacité totale des critères mobilisés au moment de la décision d'octroi ou de refus de la licence, le délai entre la délivrance d'une licence d'exportation et la livraison effective du matériel militaire rendent impossible de s'assurer que les autorisations d'exportations sont délivrées conformément aux critères de fond posés par le TCA.

Le contrôle exercé aujourd'hui est insuffisant et demande une réforme profonde, la France ne peut plus souffrir de l'opacité existante qui aboutit à des violations flagrantes du droit international ! Ainsi, par cette proposition de loi nous proposons un renforcement du contrôle des exportations d'armes par le Parlement afin d'assurer un processus plus transparent et véritablement démocratique en la matière.

L'article 1 crée la délégation parlementaire qui aura pour rôle de contrôler le processus de délivrance des licences d'exportation. Cette délégation sera en charge de rédiger un contre-rapport sur les exportations d'armes assorti de recommandations auxquelles le gouvernement sera chargé de répondre dans les trois mois. Cet article institue enfin un débat public sur les exportations françaises d'armement tous les ans au Parlement en présence des ministres concernés.

L'article 2 vise à renforcer le contrôle à posteriori en permettant à la délégation parlementaire de contrôler l'action du Comité ministériel du contrôle à posteriori. Il permet également de rendre réellement dissuasive l'amende prévue en cas de manquement par les industriels aux autorisations de leur licence.

L'article 3 vise à consacrer une obligation pour l'exportateur et le fournisseur de respect des engagements internationaux de la France, leur

violation imposerait une responsabilité des entreprises concernées au sens de l'article L. 2331-1 du code du travail.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Après l'article 6 *decies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 6 *undecies* ainsi rédigé :
- ② « Art. 6 *undecies*. – 1° Il est constitué une délégation parlementaire permanente au contrôle des exportations d'armements qui a pour mission de contrôler l'activité de l'autorité administrative chargée d'apprécier l'approbation des licences d'exportation d'armes dont le rôle est précisé dans les articles L. 2332-1 et suivants du code de la défense, en application de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ainsi que de l'article 34 de la Constitution.
- ③ « 2° La délégation est composée de dix députés et de dix sénateurs appartenant à la commission des affaires étrangères ou à la commission de la défense nationale et des forces armées. Ils sont désignés de façon à assurer, au sein de chaque assemblée, une représentation proportionnelle des groupes politiques. Les députés sont désignés au début de chaque législature pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat. Après chacun de ses renouvellements, la délégation élit son président et son premier vice-président qui ne peuvent appartenir à la même assemblée.
- ④ « 3° Les membres de la délégation sont autorisés ès qualités à connaître des informations protégées au titre de l'article 413-9 du code pénal. Les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation.
- ⑤ « 4° La délégation est chargée d'apprécier la validité des licences ou transferts d'armes au regard des obligations de la France en matière d'exportation d'armes et du respect, par les pays de destination, des conventions internationales dont la France est partie.
- ⑥ « À cette fin, le gouvernement transmet à la délégation toutes informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission, concernant notamment le type de matériel faisant l'objet d'une licence, le nombre d'unités exportées, la mention des biens à double usage, les notifications de

refus ou de révocation de licence, ainsi que leur justification pour chaque pays. La délégation peut saisir le Conseil d'État en cas de non-transmission d'une information nécessaire à sa mission.

- ⑦ « 5° La délégation peut auditionner toute personne utile à sa mission, parmi lesquelles les ministres et membres des administrations compétentes en la matière.
- ⑧ « 6° Chaque année, la délégation établit un contre-rapport sur les exportations françaises d'armement qu'il rend au Président de la République et au Premier ministre. Ce contre-rapport adresse les questions, observations et recommandations qui doivent être prise en compte dans l'attribution des licences et auxquelles le gouvernement doit répondre dans les trois mois. Ce rapport comporte les conclusions des auditions menées durant l'année ainsi que le bilan d'activité de l'autorité administrative.
- ⑨ « 7° Chaque année, un débat public sur les exportations françaises d'armement est organisé au Parlement en présence des ministres concernés. Il permet la mise en place et l'actualisation d'une liste noire des pays que la délégation aura identifiés comme risquant de contrevenir à nos obligations et vers lesquels la France ne pourra plus vendre d'armes.
- ⑩ « 8° La délégation parlementaire au contrôle des exportations d'armement établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du bureau de chaque assemblée. »
- ⑪ II. – Au premier alinéa de l'article L. 2335-3 du code de la défense, après le mot : « administrative » sont insérés les mots : « sous contrôle du Parlement ».
- ⑫ III. – Au premier alinéa de l'article L. 2335-4 du code de la défense, après le mot : « État » sont insérés les mots : « et sur avis du Parlement ».
- ⑬ IV. – Au premier alinéa du I de l'article L. 2335-10 du code de la défense, après le mot : « administrative » sont insérés les mots : « sous contrôle du Parlement ».
- ⑭ V. – Au premier alinéa de l'article L. 2335-11, après la référence : « L. 2335-10 » sont insérés les mots : « après en avoir informé le Parlement ».

Article 2

- ① I. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 2339-1 du code de la défense sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « La délégation parlementaire dont le rôle est précisé à l'article 6 *undecies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires contrôle l'activité du comité chargé du contrôle *a posteriori* placé auprès du ministre des armées mentionné à l'article R. 2335-37 du code de la défense, notamment dans sa mission d'approuver les procédures de contrôle ; de fixer les priorités de contrôle et d'en arrêter le programme ; de donner un avis sur les suites à donner aux procès-verbaux de contrôle ; de proposer les évolutions réglementaires nécessaires.
- ③ Dans ce cadre, elle élaborera un rapport annuel transmis au ministre des armées et communiqué à la Commission interministérielle pour l'étude des exportations des matériels de guerre comportant son analyse et ses recommandations sur le contrôle *a posteriori* sur l'année écoulée.
- ④ À cet effet, la délégation parlementaire aura à sa disposition l'ensemble des informations dont dispose le Comité ministériel du contrôle *a posteriori* pour remplir sa mission. »
- ⑤ II. – La dernière phrase du 1° de l'article L. 2339-1-2 du code de la défense est remplacée par la phrase suivante : « Elle devra s'élever à hauteur de 33,33 % du chiffre d'affaire de l'exportateur ou du fournisseur calculé sur la médiane des cinq années qui précèdent la notification précisée au premier alinéa dudit article ».

Article 3

- ① I. – Après l'article L. 2335-4 du code de la défense, il est inséré un article L. 2335-4-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 2335-4-1.* – Les exportateurs de matériels de guerre et matériels assimilés et les entreprises qu'ils contrôlent au sens de l'article L. 2331-1 du code du travail ont l'obligation de vérifier que les exportations de matériels de guerre et matériels assimilés ne sont pas contraires aux obligations internationales de la France notamment celles inscrites dans le Traité sur le commerce des armes.

- ③ « Toute faute de l'exportateur, au sens de l'article 121-3 du code pénal, à l'obligation précitée sera sanctionnée par une interdiction de commercer dans le pays vers lequel le transfert est effectuée et sa responsabilité recherchée. »
- ④ II. – Après l'article L. 2335-12 du code de la défense, il est inséré un article L. 2335-12-1 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 2335-12-1.* – Les fournisseurs de produits liés à la défense et les entreprises qu'ils contrôlent au sens de l'article L. 2331-1 du code du travail ont l'obligation de vérifier que les transferts qu'ils effectuent ne sont pas contraires aux obligations internationales de la France notamment celles inscrites dans le traité sur le commerce des armes
- ⑥ « Toute faute du fournisseur, au sens de l'article 121-3 du code pénal, à l'obligation précitée sera sanctionnée par une interdiction de commercer dans le pays vers lequel le transfert est effectuée et sa responsabilité recherchée. »