



QUESTIONS & RÉPONSES

Étude juridique sur la légalité des transferts d'armes de la France à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis dans le contexte du conflit au Yémen

Réalisée par le cabinet Ancile Avocats
sur mandat de l'ACAT et d'Amnesty International France (AIF)

1 - Pourquoi avoir sollicité un cabinet d'avocats pour réaliser cette étude juridique ?

Le Yémen est depuis trois ans en proie à un terrible conflit armé. Des violations graves du droit international humanitaire ont été commises par toutes les parties au conflit, notamment par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, les deux principaux acteurs de la coalition internationale intervenant au Yémen. Des milliers de civils sont pris au piège de ce conflit, victimes aussi bien des frappes aériennes, des attaques au sol que du blocus empêchant l'acheminement d'aide humanitaire et de biens commerciaux indispensables. Ces multiples violations sont fréquemment dénoncées depuis le début du conflit. Malgré ce contexte alarmant, la France continue d'autoriser l'exportation de matériels militaires et poursuit ses livraisons à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis.

L'Action des Chrétiens contre la torture (ACAT) et Amnesty International France (AIF) ont mandaté un cabinet d'avocats afin de rendre une étude juridique sur la légalité de ces exportations, compte tenu des engagements internationaux de la France en matière de contrôle des transferts d'armes. Le cabinet d'avocats qui a fourni l'étude juridique a répondu à un appel diffusé par les deux organisations dans un réseau de cabinets travaillant notamment sur des problématiques relevant du droit international.

Il s'agissait, ce faisant, de solliciter des tiers à nos organisations, avocats de profession, afin qu'ils produisent une analyse très détaillée permettant d'apporter un éclairage inédit et strictement juridique sur les ventes d'armes en France. En 2015, une démarche similaire avait été menée au Royaume-Uni par Amnesty International Royaume-Uni, Saferworld et Oxfam¹. L'ACAT et Amnesty International France souhaitent que cette étude juridique serve de fondement à un débat public sur le sujet qui peine encore à voir le jour dans la société française.

2 - Quel est le cadre juridique régissant les ventes d'armes en France ?

Le cabinet Ancile a analysé la légalité des exportations d'armement au regard des deux principaux textes internationaux applicables dans ce domaine, à savoir le Traité sur le commerce des armes (TCA), entré en vigueur le 24 décembre 2014, et la Position commune 2008/944/PESC du Conseil de l'Union européenne du 8 décembre 2008, définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires (Position commune).

Ces deux textes ont en commun le fait d'empêcher l'autorisation d'exportations de matériels militaires s'il existe un risque prépondérant ou clair qu'ils soient utilisés pour commettre, ou faciliter, des violations graves du droit international humanitaire et des droits humains. Le TCA couvre 8 catégories

¹ <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/12/uk-government-breaking-the-law-supplying-arms-to-saudi-arabia/>

d'armes classiques² ainsi que les munitions mais aussi les pièces et composants afférents. La Position commune a un spectre plus large et elle couvre 22 catégories d'équipements militaires³.

Ces instruments s'imposent tous deux à la France et priment sur le droit français. Les États doivent de fait mettre en place les moyens humains, financiers et techniques adéquats pour évaluer les risques liés à l'exportation d'armements : recueillir les informations sur le comportement de l'État importateur et de l'utilisateur final, ainsi que sur l'utilisation finale qui doit être faite du matériel exporté.

En droit national, les exportations d'armement sont régies par le Code de la défense. Il pose un principe d'interdiction du commerce des matériels de guerre, sauf autorisation expresse délivrée par les autorités compétentes. Conformément aux engagements internationaux de la France, le Code de la défense prévoit ainsi un mécanisme national de contrôle des exportations d'armement. Une entreprise française souhaitant exporter du matériel militaire doit en faire la demande à la Direction générale de l'armement (ministère des Armées). La demande est ensuite examinée par la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG), présidée par le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Elle est composée d'un représentant du ministère des Armées, du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère de l'Économie.

Pour étudier la demande d'autorisation d'exportation, la CIEEMG doit théoriquement tenir compte des conditions et critères fixés par le TCA (articles 6 et 7) ainsi que par la Position commune de l'Union européenne (8 critères). Elle évalue le risque que le matériel de guerre exporté puisse servir à commettre des violations graves du droit international humanitaire et prend également en compte d'autres considérations de nature nationale : intérêts financiers, diplomatiques ou encore intérêts de l'exportation pour la lutte contre le terrorisme. La CIEEMG rend ensuite un avis confidentiel au Premier ministre qui décide de délivrer, ou non, une licence d'exportation, elle aussi confidentielle.

Juridiquement, au terme des critères fixés tant par le TCA que par la Position commune, l'autorisation d'exportation doit être refusée dès lors qu'un risque prépondérant ou clair existe.

3 - N'y a-t-il pas moyen de vérifier que, dans ce processus, le risque a été pris en compte et que les obligations de la France ont été respectées?

Le processus d'évaluation précédant la délivrance de licences d'exportation est totalement confidentiel. De même les licences accordées ne sont pas publiques. Leur contenu et leur date de délivrance restent également inconnus du public. En raison de cette confidentialité, il est impossible de savoir quelle évaluation les autorités françaises ont faite des risques que les armes, dont l'autorisation d'exportation est requise, servent à commettre des violations graves du droit international.

Les licences peuvent être assorties de conditions ou de restrictions, le cas échéant pour limiter les risques que les armes concernées soient utilisées pour commettre des crimes de guerre ou autres violations graves, et qu'elles ne seront pas utilisées à d'autres fins que celles déclarées, ou alors réexportées sans procédure d'autorisation approuvée par l'État exportateur. En raison de la confidentialité des licences, ces conditions ou restrictions sont inconnues.

Il n'existe donc aucune information sur les garanties contraignantes relatives à l'utilisateur ou l'utilisation finale. Si le Premier ministre a toujours la possibilité de suspendre ou annuler une licence si le contexte le nécessite, l'usage qui est fait de cette prérogative est aussi confidentiel.

Il est ainsi impossible de savoir si des licences ont été suspendues, annulées ou abrogées en raison de la survenance d'un risque.

² Chars de combat, véhicules blindés de combat, systèmes d'artillerie de gros calibre, avions de combat, hélicoptères de combat, navires de guerre, missiles et lanceurs de missiles, armes légères et de petit calibre.

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2017%3A097%3AFULL>

4 - Quelles sont les conclusions de l'étude sur la légalité des ventes d'armes par la France à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis dans le cadre du conflit yéménite ?

L'étude conclut qu'il existe un risque juridique extrêmement élevé que les transferts d'armes de la France soient illégaux au regard de ses engagements internationaux. Le gouvernement français n'aurait pas réalisé une évaluation des risques à l'exportation conforme tant aux dispositions du Traité sur le commerce des armes que de la Position commune.

En effet, depuis le début du conflit, les médias, les ONG yéménites et internationales, ainsi que les Nations unies dans plusieurs rapports, dénoncent les violations graves du droit international humanitaire commises par les différents belligérants et notamment par les forces de la coalition.

Ces violations ne peuvent être ignorées par la France. Et pourtant, elle a continué à autoriser l'exportation et à livrer du matériel militaire à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis. Parmi ces armements : du matériel de ciblage équipant les avions de chasse saoudiens ainsi que des véhicules blindés de combat, une assistance technique sur les Mirages 2000-9 émiriens utilisés dans le cadre du conflit, ou encore des missiles. Au plan naval, des intercepteurs sont en cours de livraison aux Saoudiens en plus des patrouilleurs de type Combattante FS56 en cours de construction au profit de la marine, tandis que des corvettes Gowind 2500 ont été récemment vendues aux Émiriens. Tous sont susceptibles d'être utilisés dans le cadre du maintien du blocus. Sans compter la livraison hautement probable de munitions aux deux pays pour des armements livrés avant ou après le déclenchement du conflit, à l'exemple des canons Caesar de 155mm.

Selon l'étude, il est ainsi plus que vraisemblable que la France autorise l'exportation et livre à ces deux États du matériel de guerre pouvant être utilisé au Yémen pour commettre des violations graves du droit international humanitaire. Si tel est le cas, elle enfreint le Traité sur le commerce des armes et la Position commune de l'Union européenne, et se rend complice des violations commises par la coalition, certaines étant susceptibles d'être qualifiées de crimes de guerre.

5 - Sur quelles sources s'appuie cette étude ?

Concernant la situation humanitaire au Yémen, la conduite des hostilités et les violations graves du droit international humanitaire commises par les différentes parties depuis le début du conflit, l'étude s'appuie sur des sources nombreuses et variées : des rapports des Nations unies, des prises de position du Parlement européen, d'ONG humanitaires, de défense des droits humains et de centres de recherche.

Concernant les exportations d'armement de la France vers l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, les informations ont été plus difficiles à collecter et à recouper, ce qui témoigne de la grande opacité recouvrant ce sujet.

Les sources officielles sont peu nombreuses et peu détaillées. Chaque année, le ministère des Armées présente au Parlement français, au plus tard le 1^{er} juin, un rapport sur les exportations d'armement de la France. Rien dans ce rapport ne permet de savoir précisément quels matériels militaires (armes, pièces, composants, munitions) et quelles prestations d'assistance technique et de formations⁴ ont fait l'objet de licences d'exportation, de contrats et de livraisons effectives vers tel ou tel pays. Ni de savoir à quel destinataire, utilisateur final, ils sont destinés ainsi que pour quel type d'utilisation finale. Autrement dit, le rapport ne donne aucune information utile permettant de s'assurer que la France respecte ses engagements internationaux. Bien au contraire.

Ainsi, concernant par exemple l'Arabie saoudite, le rapport mentionne qu'en 2016, 218 licences d'exportation d'un montant global de plus de 19 milliards d'euros ont été délivrées à des entreprises françaises pour la fourniture de matériels de guerre. Des contrats ont été signés à hauteur de 764 millions d'euros et les entreprises ont livré pour 1,085 milliard d'euros d'armement. Cependant, on ne sait pas précisément quels matériels sont concernés.

⁴ Certaines formations opérationnelles liées à l'utilisation de matériels de guerre sont soumises à autorisation d'exportation depuis juillet 2017.

Pour avoir quelques informations plus précises, il faut se tourner vers le rapport annuel adressé par la France au secrétariat du Traité sur le commerce des armes⁵. À noter que le ministère des Armées ne joint pas au rapport annuel au Parlement, le rapport annuel fait dans le cadre du TCA. Ceci étant dit, ce dernier nous apprend qu'en 2016, la France a livré à l'Arabie saoudite deux systèmes d'artillerie de gros calibre (canon de 90mm et de 105mm), 500 fusils de précision et 276 véhicules blindés de combat (270 véhicules tactiques et 6 véhicules de combat). Elle a en outre livré 29 missiles aux Émirats arabes unis.

Ce rapport ne mentionne que les livraisons, non les licences d'exportation ou les contrats. Il ne concerne que les armes classiques telles que définies par le TCA, et exclut les pièces, composants, munitions, ainsi que l'assistance technique et les formations qui ne sont, d'ailleurs, même pas couverts par le TCA. Par ailleurs, la description du matériel, très générique, ne mentionne pas la marque, le modèle, l'utilisateur final, si bien qu'il est difficile de savoir exactement de quoi il s'agit, et quel usage peut en être fait.

Pourtant, que ce soit dans le cadre du rapport annuel au Parlement ou du rapport annuel au TCA, il est crucial d'avoir des informations précises sur les armes faisant l'objet d'une autorisation d'exportation ou d'une livraison. Cela permet d'identifier celles des armes qui, de par leur nature, sont susceptibles de servir à commettre ou faciliter la commission de violations graves du droit international humanitaire voire de crimes de guerre.

Par exemple, si des véhicules blindés de combat sont susceptibles d'être utilisés pour commettre des violations graves du droit international humanitaire, un avion de ravitaillement en vol tel que l'Airbus A330 MRTT pourrait être de par sa nature plutôt susceptible, non de commettre directement, mais de faciliter la commission de telles violations. À souligner que ce type d'avion n'est pas considéré comme un avion de combat au sens du TCA, aussi son contrôle relève plus certainement de la Position commune.

Il faut chercher d'autres sources pour compléter et croiser les informations sur les ventes d'armes de la France : les déclarations de dirigeants français, d'entreprises de la défense, les sites internet de ces dernières, les centres spécialisés tels que le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) et l'Observatoire des armements, les médias généralistes ou spécialisés sur les questions de défense et les réseaux sociaux. Les sources ouvertes si elles sont corroborées peuvent créer à *minima* des faisceaux d'indices, voire attester de la réalité d'une exportation.

C'est sur ces différentes sources que les auteurs de l'étude se sont appuyés en gardant à l'esprit qu'il est impossible d'avoir une cartographie complète des ventes d'armes.

6 - Que sait-on des ventes d'armes de la France depuis le début du conflit et de leur utilisation ?

Le gouvernement français n'a pas cessé de délivrer des licences d'exportations aux deux pays ni de livrer des armements, de fournir de l'assistance technique ou des formations, ces deux dernières prestations permettant l'utilisation d'armes françaises. L'Arabie saoudite comme les Émirats arabes unis font partie des principaux clients de la France. Ils sont respectivement second et sixième client de la France.

En 2016, sur les 218 licences octroyées cette année-là ou les années précédentes, plusieurs ont abouti à la signature d'un contrat, correspondant à des prises de commandes représentant un volume de 764 millions d'euros. Cette même année, les entreprises françaises ont livré à l'Arabie saoudite pour 1,085 milliard d'euros de matériels militaires et pour près de 900 millions d'euros en 2015, année du début du conflit au Yémen. Cette année-là, 216 licences d'un montant global de plus de 16 milliards d'euros ont été délivrées. Alors que les prises de commande ont été bien plus importantes en 2013 (1,9 milliard d'euros) et 2014 (3,6 milliards d'euros), les livraisons ont quant à elles été beaucoup plus importantes en 2015 et 2016 qu'en 2013 et 2014, alors que le conflit a démarré en mars 2015.

⁵ Ce rapport est une obligation du TCA : article 13(3).

Concernant les Émirats arabes unis, 189 licences ont été accordées en 2016, pour un montant de plus de 25,6 milliards d'euros. L'année précédente, alors que le conflit au Yémen avait déjà commencé, 256 licences avaient été délivrées pour un montant de plus de 9 milliards d'euros. En 2016, les entreprises ont enregistré des EAU des prises de commande d'un montant de 323 millions d'euros et pour 194 millions d'euros l'année précédente. Elles ont livré pour près de 400 millions d'euros de matériel militaire et 293 millions d'euros en 2015, ce qui est bien plus qu'en 2014.

Au-delà de ces données financières, selon le rapport annuel au TCA, la France a livré à l'Arabie saoudite :

- En 2015, 115 véhicules blindés de combat multi-missions ARAVIS et 745 fusils de précision ;
- En 2016, 276 véhicules blindés de combat dont le modèle n'est cette fois pas indiqué (270 véhicules tactiques, et 6 véhicules de combat), un système d'artillerie de gros calibre de 90 mm et un autre de 105mm, et enfin 500 fusils de précision.

Selon le même rapport, la France a livré 29 missiles aux Émirats arabes unis en 2016.

L'utilisation d'armes françaises dans le conflit est établie via certains industriels comme Nexter, fabricant du char Leclerc, ou Dassault, fabricant du Mirage 2000-9, équipements qui ont été livrés avant le début du conflit. Malgré l'utilisation de chars Leclerc par l'armée émirienne et le risque que ces chars soient utilisés pour commettre ou faciliter des violations graves du droit international humanitaire, la France a continué à assurer la maintenance du matériel et vraisemblablement à livrer des munitions. De même pour l'entreprise Dassault qui assure la maintenance des Mirage 2000-9, alors que ces derniers sont engagés dans le dispositif militaire de la coalition.

De la même façon, l'exportation présumée de canons Caesar à l'Arabie saoudite en 2017 comme le révèle l'étude juridique interpelle alors que la France avait déjà reconnu les conséquences dramatiques du conflit : ces armes sont susceptibles de contribuer à la commission de violations graves du droit international humanitaire. Il en est de même pour les véhicules blindés de combat livrés en 2015 et 2016, tel que rapporté par l'étude, ou encore des systèmes de ciblage ou du matériel naval (intercepteurs, patrouilleurs, corvettes) pouvant être utilisé pour maintenir le blocus.

L'étude dresse une longue liste de matériels militaires dont l'exportation pose question, mais cette liste est loin d'être exhaustive.

7 - Quels sont les recours possibles pour contester la légalité de transferts d'armes ?

Plusieurs actions contentieuses sont envisageables pour contester la légalité des exportations d'armes vers l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis. Des procédures sont d'ailleurs en cours au Canada, au Royaume-Uni, en Belgique ou encore en Italie, suivant des raisonnements juridiques qui varient selon le droit national. Aux Pays-Bas, un recours a été porté en justice par des ONG mais n'a pas abouti.

En France, deux types de contentieux pourraient être envisagés, l'un visant l'État et le second une entreprise exportatrice d'armement. L'action contre l'État prend la forme d'un recours en annulation d'une licence d'exportation devant le juge administratif au motif que ladite licence est contraire au Traité sur le commerce des armes dès lors qu'elle concerne du matériel militaire qui risque de servir à commettre une violation grave du droit international humanitaire. Le contentieux ciblant l'entreprise est une action en nullité du contrat de vente qui consiste à remettre en cause la validité du contenu d'un contrat de vente dès lors que celui-ci déroge à l'ordre public par ses stipulations ou par son but. Ainsi, un contrat qui a pour objet de fournir à un auteur de violations graves du droit international humanitaire des armes pouvant être utilisées pour perpétrer ces crimes serait entaché de nullité.

Si, à l'avenir, la preuve était établie qu'une arme française, livrée après le début du conflit, a servi à commettre ou bien à faciliter un crime de guerre, cela ouvrirait d'autres voies envisageables d'action judiciaire. La responsabilité de l'État français pourrait être mise en cause devant un tribunal administratif pour aide ou assistance à un autre État dans la commission d'un fait internationalement

illicite. En d'autres termes, il s'agirait de poursuivre l'État pour complicité de crime de guerre. En outre, l'entreprise française exportatrice pourrait être poursuivie pénalement pour complicité de crime de guerre.

8 - Faudrait-il interdire toute vente de matériel de guerre à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis ?

L'évaluation des exportations vers ces deux pays se fait arme par arme, en vertu du TCA, de la Position commune et du régime de contrôle national tel qu'organisé par le Code de la défense. Dès lors, seules les armes qui risquent d'être utilisées pour commettre, ou faciliter, des violations graves du droit international humanitaire doivent être interdites d'exportation.

Par ailleurs, le fait qu'il n'y ait pas d'embargo des Nations unies sur les armes s'appliquant aux membres de la coalition militaire engagée au Yémen ne confère pas un droit absolu et sans conditions de fournir en armement les membres de cette même coalition. C'est la raison d'être du TCA comme de la Position commune que de prévenir le transfert d'armes dont l'utilisation serait contraire au droit international humanitaire et aux droits humains. L'un des buts du TCA est d'ailleurs « de réduire la souffrance humaine », ce qui implique d'empêcher la réalisation de crimes de guerre.

Le TCA interdit les transferts si l'État a connaissance au moment de la demande d'autorisation que les armes pourraient servir à commettre des crimes de guerre ou d'autres violations graves du droit international humanitaire.

Or l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis utilisent divers types d'armes dans le cadre du conflit, pour leurs opérations au sol, aériennes et maritimes, tant pour les frappes que pour le maintien du blocus qui donnent tous lieu à des violations graves du droit international humanitaire. Dans ce contexte, tout matériel de guerre (armes, pièce, composants, munitions) mais aussi les prestations d'assistance technique et de formation que la France soumet à contrôle dans le cadre de la Position commune présentent le risque d'être utilisés pour commettre des violations graves du droit international humanitaire. A noter que depuis juillet 2017, la France soumet au contrôle l'exportation de certaines formations militaires liées à l'emploi d'armement.

Peu importe que, pour le moment, il n'y ait pas de preuve qu'une arme française a effectivement été utilisée pour commettre, ou faciliter, une violation grave du droit international humanitaire voire un crime de guerre : l'interdiction posée par le TCA et par la Position commune est basée sur le principe de risque. Il n'existe pas d'obligation de vérifier que des armes françaises aient pu déjà servir à la commission de violations du droit.