

La France face au respect des droits de l'homme dans le cadre des exportations d'armes



Par Jonathan SORRIAUX

Docteur en droit

Université Paris-Est

En France, le respect des droits de l'homme dans les pays destinataires des exportations de biens militaires doit être confronté au poids économique de l'industrie de l'armement. Le contrôle du respect des normes relatives aux droits fondamentaux dans le cadre des exportations d'armes est assuré par le biais d'un système de licences coûteux pour les entreprises du secteur. Un contrôle *a posteriori* est aussi exercé par l'Administration pouvant donner lieu à de lourdes sanctions. Ces moyens sont théoriquement efficaces. Cependant, à l'échelle nationale, le fait que des États violant les droits de l'homme soient les principaux destinataires d'armement et que l'Administration ne prononce aucune sanction rend difficilement audible la position française. En outre, le trafic d'armes et l'existence d'exportateurs de substitution constituent eux aussi un frein au respect global des normes relatives aux droits de l'homme dans le cadre de l'exportation de biens militaires.

*Ventes d'armes : la France gagne des parts de marché en 2015*¹, *Armement : vers un nouveau succès majeur de la France à l'exportation (Turquie)*², *Ventes d'armes : la France a battu un record historique en 2016*³. Ces titres illustrent la façon dont la presse nationale a traité l'exportation française des biens militaires ces derniers mois.

¹ Bruno Trévidic, « Ventes d'armes : la France gagne des parts de marché en 2015 », *Les Echos*, 6 décembre 2016, https://www.lesechos.fr/06/12/2016/LesEchos/22333-071-ECH_ventes-d-armes---la-france-gagne-des-parts-de-marche-en-2015.htm.

² Michel Cabirol, « Armement : vers un nouveau succès majeur de la France à l'exportation (Turquie) », *La Tribune*, 18 juillet 2017, <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/armement-vers-un-nouveau-succes-majeur-de-la-france-a-l-exportation-turquie-744313.html>.

³ Bruno Trévidic, article précité.

Dans le cadre de cette étude, les termes « armes », « biens militaires » et « équipement militaires » doivent être entendus au sens de la position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008⁴. Faute de définition légale, il s'agit des biens figurant dans la liste dressée par l'Union européenne⁵. Dès lors, ni le régime des exportations des armes à feu au sens du règlement n°258/2012⁶ qui ne sont pas

⁴ Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, JOUE n° L 335 du 13 décembre 2008, p. 99.

⁵ Conseil de l'Union européenne, « Liste commune des équipements militaires de l'Union Européenne » (2013).

⁶ 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

utilisés à des fins militaires, ni celui des biens à double usage⁷ qui sont des « *produits, y compris les logiciels et les technologies, susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire* »⁸ ne sera abordé.

La place des droits de l'homme dans le commerce des armes peut être considérée comme une métaphore des contradictions existantes entre le poids des valeurs politiques et morales défendues par l'Union européenne face à celui de l'économie.

En premier lieu, si le matériel militaire peut servir au maintien de la paix, il est aussi nécessairement associé à la guerre. Or, comme le souligne le Professeur LEROY, « *la guerre elle-même, par l'atteinte à la vie, à la liberté d'autrui, à ses biens qu'elle implique est en soi une violation des plus fondamentaux droits de l'homme* »⁹. Alors que la protection des droits de l'homme et la préservation de la paix sont au cœur du droit international et du droit communautaire, il existe une contradiction entre l'exportation des armes et les principes promus par le droit international et de l'Union européenne.

En second lieu, le poids économique du secteur de l'armement en France est extrêmement important. Ainsi, en 2015, les entreprises françaises ont exporté, pour un montant de 169 milliards d'euros de biens militaires¹⁰, 165 000 personnes travaillent pour l'industrie de la Défense¹¹ et les exportations d'armes sont à l'origine de près de 75 000 emplois non délocalisables¹². Se priver d'exporter des biens militaires serait donc un désastre pour l'économie française.

Cet aspect économique ne doit pas occulter les autres raisons qu'un État a d'exporter des armes. Le positionnement des États au sein du système international et leur degré de dépendance aux exportations a aussi des conséquences sur leur politique d'exportation d'armement¹³. De plus, le commerce des armes a un rôle stratégique pour les pays exportateurs¹⁴ : la vente d'armes permet de contrôler et de connaître l'étendu de l'armement de pays tiers. Enfin, le secteur des biens militaires est une source d'innovation. Celle-ci, militaire dans un premier temps, peut, à terme, toucher le grand public¹⁵. L'un des exemples les plus

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, JOUE n° L 94 du 30 mars 2012, p. 1.

⁷ 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, JOUE n° L 134 du 29 mai 2009, p. 1.

⁸ Article 2 du règlement (CE) n° 428/2009 précité.

⁹ Jacques Leroy, « Crime de guerres et droits de l'Homme » in Jean-Pierre MARGUÉNAUD et Hélène PAULIAT (dir.), *Les droits de l'Homme face à la guerre : d'Oradour à Srebrenitsa*, Dalloz, 2009.

¹⁰ Ministère de la Défense, « Rapport au Parlement 2016 sur les exportations d'armement de la France », 2016.

¹¹ Ministère des armées, « Rapport au Parlement 2017 sur les exportations d'armement de la France », 2017.

¹² *Ibid.*

¹³ Diane L. Maye, « Autarky or Interdependence: US vs. European Security and Defense Industries in a Globalized Market », *Journal of Strategic Security* 10, n° 2 (2017), p. 3; Lucie Béraud-Sudreau et Hugo Meijer, « Enjeux stratégiques et économiques des politiques d'exportation d'armement », *Revue internationale de politique comparée* 23, n° 1 (2016), pp. 57-84.

¹⁴ Diederik Cops, Nils Duquet, et Gregory Gourdin, *Towards Europeanised arms export controls? Comparing control systems in EU Member States*, 2017.

¹⁵ Christian Bréant et Jérôme Garcia, « Les apports des technologies de défense et sécurité aux industries de

connus est celui du GPS qui a été développé dans un cadre militaire avant d'être accessible au grand public¹⁶. Soutenir le secteur de la Défense permet donc aussi à un État de soutenir l'innovation.

Face à ces enjeux, les normes internationales¹⁷ et européennes imposent que les États prennent en considération le respect des droits de l'homme avant d'autoriser l'exportation de biens militaires. Ainsi, en droit de l'Union européenne, la position commune 2008/944/PESC¹⁸ qui encadre le régime d'exportation des armes et qui lie les États membres prévoit que les États doivent prendre en compte le « respect des droits de l'homme » et celui « du droit humanitaire international » dans le pays de destination finale au moment d'autoriser une exportation de biens militaires. De plus, parmi les sept autres critères à prendre en compte, quatre d'entre¹⁹ eux font indirectement référence aux droits de l'homme. Afin d'aider les États à appliquer la position commune, le Conseil

de l'Union européenne a même publié un guide²⁰.

En outre, au terme de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, peut adopter des mesures prévoyant « l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers ». Les embargos sur les armes qui concernent aujourd'hui quinze États²¹ dont la Corée du Nord, l'Iran et la Russie font partie des sanctions pouvant être adoptées par l'Union européenne au titre de l'article 215 du TFUE pour promouvoir ses valeurs dans le cadre de sa politique étrangère²². Ce type de mesure existe aussi en droit international²³.

défense », *Géoéconomie*, n° 57 (1 décembre 2011), pp. 99-108, <https://doi.org/10.3917/geoec.057.0099>.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Voir notamment : Organisation des Nations Unies, « Traité sur des commerces des armes » (2013).

¹⁸ Position commune 2008/944/PESC précitée.

¹⁹ Premier critère : respect des obligations et des engagements internationaux des États membres, en particulier des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies ou l'Union européenne, des accords en matière, notamment, de non-prolifération, ainsi que des autres obligations internationales.

Quatrième critère : préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité régionales.

Sixième critère : 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.

Septième critère : existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements.

²⁰ Conseil de l'Union Européenne, 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, Bruxelles, 29 avril 2009, 9241/09.

²¹ Biélorussie, Myanmar, République Démocratique du Congo, République populaire démocratique de Corée, Érythrée, République de Guinée, Iran, République Centrafricaine, Russie, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Syrie, Yémen et Zimbabwe.

²² Commission Européenne, « European Union Restrictive measures (sanctions) in force », 4 août 2017, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/restrictive_measures-2017-08-04.pdf.

²³ S'il constate l'existence d'une menace contre la paix, le Conseil de sécurité peut adopter des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée en vertu de l'article 41 de la Charte des Nations Unies. Ces mesures peuvent notamment prendre la forme d'un embargo sur les armes. Huit États (République populaire démocratique de Corée, Lybie, République Centrafricaine, Soudan, République Démocratique du Congo, Somalie et Érythrée) sont actuellement visés par un embargo sur les armes prononcé par le Conseil de sécurité de l'ONU. Les résolutions du Conseil de

Dans un tel contexte mondialisé, la question qui se pose est de savoir comment la France assure le respect des droits de l'homme dans le cadre de ses exportations de matériel militaire. Il s'avère là que l'efficacité des contrôles de l'exportation des armes mis en place (I) se heurte à la réalité (II).

I. Les exportations d'armes : un contrôle assurant le respect des droits de l'homme

Le contrôle du respect des normes relatives aux droits de l'homme dans le cadre des exportations d'armes s'exerce *a priori* grâce au système des licences (A) et *a posteriori* par le biais de sanctions (B).

A. Un contrôle *a priori*

La mise en œuvre du système de licences (1) entraîne un coût non négligeable pour les entreprises du secteur (2).

1. Le principe du système de licences

Si le contrôle *a priori* doit être privilégié par les États, c'est parce que ces derniers doivent avoir une approche préventive dans leur politique visant à empêcher la violation des droits dans le cadre des exportations d'armes²⁴.

L'article 1^{er} de la position commune 2008/944/PESC précitée prévoit que les exportations d'armes sont soumises à une autorisation²⁵. Bien que la finalité du contrôle des exportations d'armes soit la même, la

sécurité demandant aux États d'appliquer cette sanction font référence à la violation des droits de l'homme.

²⁴ Amnesty International, « How to apply human rights standards to arms transfer decisions », 2008, 7 p.

²⁵ Position commune 2008/944/PESC précitée.

procédure diffère au sein de chaque pays de l'Union Européenne²⁶.

En France, ce principe est rappelé par le Code de la défense²⁷. Ces demandes se font par le biais d'un formulaire Cerfa²⁸. Les exportateurs doivent notamment indiquer le nom du destinataire final et la désignation générale de l'opération. Les demandes de licences sont adressées au Ministère de la Défense (aujourd'hui Ministère des Armées) puis font l'objet de consultations interministérielles qui octroient les autorisations au regard des critères de la Position commune 2008/944/PESC, dont le critère du respect des droits de l'homme²⁹.

2. Le coût financier des licences pour les entreprises

Dans le cadre des demandes de licence, l'importance des normes américaines (les normes ITAR³⁰ ou OFAC³¹) ne doit pas être occultée³². En effet, il suffit que les biens exportés aient été fabriqués grâce à de la technologie américaine ou grâce à des outils américains ou que les composants américains représentent une valeur supérieure à un taux fixé pour qu'ils soient soumis à la législation

²⁶ Sylvie Matelly, « Pratiques communautaires internes de contrôle des exportations et des transferts intracommunautaires de produits de défense. Le cas de la Bulgarie », Note de consultance, IRIS, 2011, http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/analyses-iris/Controle-des-exportations-et-transferts-intra-communautaires-la-Bulgarie.pdf.

²⁷ Article L 2335-2 du Code de la défense.

²⁸ Cerfa n°14939*02 ou n°14942*02.

²⁹ Ministère des armées, « Rapport au Parlement 2017 sur les exportations d'armement de la France ».

³⁰ *International Traffic in Arms Regulations*.

³¹ *Office of Foreign Assets Control*.

³² Laurent de La Burgade, « Impacts de la réglementation US sur les sociétés françaises », Séminaire DGA du 22 novembre 2017.

américaine³³. Aussi, nombre d'entreprises européennes doivent respecter et connaître tant les normes de l'Union européenne que celles des États-Unis quand il s'agit d'exporter des biens militaires. Cette maîtrise d'un « mille-feuilles » réglementaire et législatif représente un véritable enjeu pour les entreprises du secteur militaire tant les conséquences financières sont importants³⁴. Les juristes ne sont d'ailleurs pas les seuls à intervenir dans ce type de procédure. En effet, les ingénieurs y jouent aussi un rôle prépondérant dans la mesure où une fiche ou une documentation technique est notamment nécessaire dans les demandes d'autorisation d'exportations d'armes.

Cette situation a deux conséquences principales. En premier lieu, elle peut entraîner des dysfonctionnements tels que des retards ou des erreurs au sein des entreprises exportatrices de biens à usage militaire³⁵. En second lieu, elle représente un coût pour les entreprises, lequel a été dénoncé par certains auteurs³⁶ et doit être considéré comme étant

une barrière commerciale non tarifaire³⁷. Il n'y pas d'études récentes sur les coûts procéduraux de l'*export control*³⁸. Cependant, dans le cadre d'un autre sujet douanier, les règles d'origine, diverses études ont pu conclure que ces dernières engendraient un coût pour les entreprises équivalent à 3% de la valeur de la marchandise³⁹. Étant donné la complexité de la procédure d'exportation des biens militaires, il ne serait pas étonnant que son coût soit supérieur à celui de la gestion des règles d'origine.

Le système d'autorisation ne pouvant être totalement efficace, un contrôle a posteriori pouvant donner lieu à des sanctions est exercé par l'Administration.

B. Les sanctions a posteriori

Face à des sanctions financières et pénales pour les entreprises (1), le risque réputationnel est aussi un enjeu important tant pour ces dernières que pour les États (2).

1. Un risque financier et pénal

Il n'existe pas d'uniformisation des peines en cas d'exportation de matériel militaire sans

³³ Rosa Rosanelli, « US export control regulations explained to the European exporter: a handbook », *University of Ghent*, http://local.droit.ulg.ac.be/jcms/service/file/20140108134656_Handbook-RR-0801.pdf. Accessed 21 (2017).

³⁴ Rosa Rosanelli, « Chapter 08. Trade restrictions and sanctions: Perspective of European industry in a multi-layered compliance scenario », in *Controlling the Trade of Strategic Goods-Sanctions and Penalties*, 2016.

³⁵ Bruno Gruselle et Guillaume Schlumberger, « Pour une politique cohérente de lutte contre les réseaux de prolifération », Note, Fondation pour la recherche stratégique, 2007, <https://www.frstrategie.org/publications/notes/pour-une-politique-coherente-de-lutte-contre-les-reseaux-de-prolifération-01-2007>.

³⁶ Ilaria Anna Colussi, « Chapter 03. Sanctions and strategic trade controls: Two heads of Hydra? », in *Controlling the Trade of Strategic Goods-Sanctions and Penalties*, 2016 ; Morgan Dwyer et al., « The Global Impact of ITAR on the For-Profit and Non-Profit Space Communities », 2012.

³⁷ Tae-Hyun Roh et Jin-Hee Park, *A Study on Risk Management for Export Control on Strategic Trade in Supply Chain Management*, vol. 37, 2013.

³⁸ Selon l'Office of Research and Sponsored, l'export control est défini comme étant « l'ensemble des lois, politiques et règlements qui régissent l'exportation des biens sensibles pour un pays ou une entreprise ».

³⁹ CNUCED, « Trade preferences for LDCs: an early assessment of benefits and possible import », 2003 ; Bernard M. Hoekman et Çağlar Özden, *Trade preferences and differential treatment of developing countries: a selective survey*, vol. 3566, World Bank Publications, 2005.

autorisation au sein de l'Union européenne⁴⁰. En droit français, l'exportation de matériel militaire sans licence (et donc potentiellement en violation des droits de l'homme) est sanctionnée tant par le Code de la Défense que par le Code des douanes. Selon le Code de la Défense, l'exportation de matériel militaire sans licence est punie de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 75 000 €. Les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 500 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée. En outre, la tentative des délits susvisés est punie des mêmes peines⁴¹. Le Code des douanes, lui, prévoit une peine maximale de dix ans d'emprisonnement et une amende d'un montant équivalent à dix fois la valeur du bien qui est l'objet de la fraude en cas d'exportation de matériel militaire sans autorisation⁴².

Aux États-Unis, la violation des normes ITAR est passible de condamnations civiles pouvant atteindre plus d'un million de dollars⁴³. Les peines pénales, elles, sont encore plus importantes puisque les coupables peuvent être condamnés à un million de dollars d'amende et/ou 20 ans de prison⁴⁴.

Les sanctions en cas de violation des normes relatives à l'exportation du matériel militaire sans autorisation, qu'elles soient prévues par le droit français ou américain sont donc, en théorie, dissuasives.

⁴⁰ Sibylle Baur, « Chapter 01. Designing and implementing appropriate and effective penalties for dual-use trade control offences », in *Controlling the trade of strategic goods Sanctions and penalties*, 2017.

⁴¹ Article L 2339-10 du Code de la défense.

⁴² Article 414 du Code des douanes.

⁴³ ITAR, § 127.10.

⁴⁴ 22 U.S. Code § 2778 - Control of arms exports and imports c.

2. Un risque réputationnel

Le risque réputationnel pour les entreprises exportatrices de matériel militaire est mis en avant tant par les entreprises elles-mêmes⁴⁵ que par les cabinets d'audit et de conseil⁴⁶. Comme son nom l'indique, il s'agit du risque d'atteinte à la réputation, c'est-à-dire à « *la reconnaissance de l'honnêteté et de l'empathie de l'entreprise au sein de son environnement* »⁴⁷. Selon le *Reputation Institute* de New-York, la réputation repose sur sept leviers dont la gouvernance, c'est-à-dire l'ouverture et la transparence de l'entreprise et son éthique des affaires⁴⁸. Ce concept est à rapprocher de la responsabilité sociale des entreprises qui « *traduit très exactement l'idée d'entreprise citoyenne, d'une entreprise dont l'activité, au-delà des contraintes légales, peut et doit intégrer une dimension morale, une dimension éthique* ».

⁴⁵ Fiat Group, « Fiat Group Export Controls Compliance Guidelines », 2014, https://www.fcagroup.com/en-US/sustainability/FiatDocuments/LG_Export_Controls.pdf; Rolls Royce, « Policy on Training », consulté le 22 décembre 2017, <https://www.rolls-royce.com/~media/Files/R/Rolls-Royce/documents/sustainability/Export%20control%20policies/Policy%20on%20Training.pdf>.

⁴⁶ Deloitte Nederland, « Customs authorities increasingly focus on Export Controls », consulté le 22 décembre 2017, <https://www2.deloitte.com/nl/nl/pages/tax/articles/customs-authorities-increasingly-focus-on-export-controls.html> ;

PricewaterhouseCoopers, « Export controls and trade sanctions: Regulations and compliance », PwC, consulté le 22 décembre 2017, <https://www.pwc.com/us/en/forensic-services/export-controls-trade-sanctions.html>.

⁴⁷ Sophie Gaultier-Gaillard et Florent Pratlong, « Le risque de réputation : le cas du secteur bancaire », *Management & Avenir*, n° 48 (2011), pp. 272-88, <https://doi.org/10.3917/mav.048.0272>.

⁴⁸ *Ibid.*

dans les domaines sociaux et environnementaux »⁴⁹.

La particularité des entreprises du secteur militaire est que leur réputation ne se joue pas auprès du grand public mais principalement auprès des États. Dès lors, en accordant une grande importance au risque réputationnel, les entreprises considèrent que les États prennent en compte la dimension morale, dont fait partie le respect des droits de l'homme, de leurs fournisseurs avant d'acheter des armes.

Les États ont, sur la scène internationale, une réputation qui détermine leur image et leur identité. Afin d'asseoir leur réputation internationale, ils doivent promouvoir les normes reconnues universellement⁵⁰. C'est par exemple pour cette raison que des États ayant récemment acquis leur indépendance sont plus susceptibles de ratifier les normes relatives aux droits de l'homme que les autres⁵¹. Afin de garantir leur image vis-à-vis des autres États, les autorités devraient donc logiquement respecter les normes relatives aux droits de l'homme dans le cadre des autorisations d'exportation d'armes.

En revanche, en politique intérieure, le commerce des armes est un sujet complexe suivi essentiellement par les ONG et peu accessible au grand public. Ce thème ne fait

pas perdre une élection⁵². En France, lors de l'élection présidentielle de 2017, si le terrorisme était le principal sujet de préoccupation des français devant la lutte contre le chômage et le niveau des impôts⁵³, ce n'est pas l'acquisition des armes par les groupes terroristes qui était traitée. D'ailleurs, aucun des candidats arrivés dans les cinq premiers n'abordait le thème de la vente d'armes dans son programme⁵⁴. En outre, que ce soit en France ou aux États-Unis les révélations d'exportations d'armes vers des pays violant les droits de l'homme n'entraînent pas de scandales⁵⁵.

II. Les exportations d'armes : une réalité loin des principes défendus

Afin de respecter les normes communautaires en matière d'exportation d'armes, la France est dotée de moyens de contrôles théoriquement efficaces. Cependant, le respect des droits dans le cadre de ces exportations se confronte à la réalité nationale (A) et internationale (B).

⁵² Jennifer Erickson, *op. cit.*, pp. 31-33.

⁵³ Jean-Pierre Bédéï, « Ce que vous attendez vraiment de la Présidentielle 2017 : notre sondage exclusif », *La Dépêche*, 28 septembre 2016, <https://www.ladepeche.fr/article/2016/09/28/2428097-attendez-vraiment-presidentielle-2017-sondage-exclusif.html>.

⁵⁴ En Marche, « Programme », 2016, <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf> ; Front National, « 144 engagements présidentiels Marine 2017 » ; Les Républicains, « Mon projet pour la France », 2017, https://www.force-republicaine.fr/wp-content/uploads/2017/04/PROJET_FRANÇOIS_FILLON_2017.pdf ; Parti socialiste, « Le projet », BenoitHamon2017.fr, 8 décembre 2016, <https://www.benoithamon2017.fr/le-projet/> ; L'avenir en commun, « Une France indépendante au service de la paix », 2016.

⁵⁵ Jennifer Erickson, *op. cit.*, p. 33.

⁴⁹ François Guy TREBULLE, « Responsabilité sociale des entreprises (Entreprise et éthique environnementale) », *Répertoire de droit des sociétés*, Dalloz, 2003.

⁵⁰ Jennifer Erickson, *Dangerous trade: arms exports, human rights, and international reputation*, Columbia University Press, 2015, pp. 24-31.

⁵¹ Oona A. Hathaway, « Why do countries commit to human rights treaties? », *Journal of Conflict Resolution* 51, n° 4 (2007), pp. 588-621.

A. Une réalité nationale peu propice au respect des droits de l'homme dans le cadre des exportations d'armes

Tant les destinations autorisées pour l'exportation des armes (1) que l'absence de sanctions prononcées par l'Administration française (2) tendent à remettre en cause les principes visés relatifs au respect des droits de l'homme.

1. Des principaux importateurs d'armes peu respectueux des droits de l'homme

Dans son Rapport au Parlement sur l'exportation d'armement, le Ministère de la Défense a pu indiquer qu'en 2015, 9% des refus d'octroi de licence d'exportation de biens militaires a été motivé par la violation du deuxième critère de la position commune, le respect des droits de l'homme⁵⁶ et qu'en 2016, ce taux était de 5%⁵⁷. Ces données ne doivent pas occulter une autre réalité, celle des principaux destinataires des exportations d'armement françaises.

Selon les mêmes sources, entre 2006 et 2015, les dix principaux clients des exportations françaises d'armement ont été : l'Arabie Saoudite, le Qatar, l'Égypte, le Brésil, l'Inde, les Émirats Arabes Unis, les États-Unis, le Maroc, la Malaisie et la Corée du Sud⁵⁸. Ces trois premiers États sont à l'origine de violations graves des droits de l'homme. Ainsi, depuis 2015, l'Arabie Saoudite mène une coalition qui frappe le Yémen qui vit, selon l'ONU, l'une des plus graves crises

humanitaires actuelle⁵⁹. Malgré l'accord récemment conclu entre le Qatar et l'Organisation internationale du travail (OIT)⁶⁰, les ONG continuent de dénoncer le sort des travailleurs immigrés dans cet État et attendent que ce texte soit réellement mis en œuvre⁶¹. Quant à l'Égypte, les forces de l'ordre ont une pratique habituelle de la torture⁶². La vente de biens militaires par la France à ce pays a été dénoncée par certaines ONG, dont *Human Right Watch*⁶³. Les

⁵⁹ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, « Yemen: Fastest growing cholera epidemic ever recorded brings number of cases to 895,000 », 2 novembre 2017, <http://www.unocha.org/country/top-stories/all-stories/yemen-fastest-growing-cholera-epidemic-ever-recorded-brings-number-cases-895> ; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, « Yemen: “Humanitarians face unacceptable obstacles from all sides in carrying out relief efforts” - OCHA Director of Operations », consulté le 22 décembre 2017, <http://www.unocha.org/country/top-stories/all-stories/yemen-humanitarians-face-unacceptable-obstacles-all-sides-carrying-out-relief> ; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, « Crisis Overview | OCHA », consulté le 22 décembre 2017, <http://www.unocha.org/yemen/about-ocha-yemen>.

⁶⁰ OIT, « Le Conseil d'administration de l'OIT salue l'engagement du Qatar à renforcer les droits des travailleurs migrants », Communiqué de presse, 8 novembre 2017, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_592487/lang--fr/index.htm.

⁶¹ Amnesty International, « Qatar : Un accord qui vise à remédier aux atteintes aux droits des travailleurs migrants », Amnesty International Belgique Francophone, consulté le 31 décembre 2017, <https://www.amnesty.be/infos/actualites/article/qatar-un-accord-qui-vise-a-remedier-aux-atteintes-aux-droits-des-travailleurs>.

⁶² Human Rights Watch, « “We Do Unreasonable Things Here” | Torture and National Security in al-Sisi's Egypt », Human Rights Watch, 5 septembre 2017, <https://www.hrw.org/report/2017/09/05/we-do-unreasonable-things-here/torture-and-national-security-al-sisis-egypt>.

⁶³ Human Rights Watch, « La France doit cesser d'ignorer la situation catastrophique des droits humains en Égypte », Human Rights Watch, 23 octobre 2017, <https://www.hrw.org/fr/news/2017/10/23/la-france-doit-cesser-dignorer-la-situation-catastrophique-des-droits-humains-en>.

⁵⁶ Ministère de la Défense, « Rapport au Parlement 2016 sur les exportations d'armement de la France ».

⁵⁷ Ministère des armées, « Rapport au Parlement 2017 sur les exportations d'armement de la France ».

⁵⁸ *Ibid.*, p. 86.

autorités françaises ne sauraient donc prétendre faire respecter les droits de l'homme dans le cadre de l'exportation d'armes.

Cette situation n'est cependant pas propre à la France. À titre d'exemple, les entreprises de l'industrie de la Défense américaine, exportent, elles aussi, des biens militaires vers des États non respectueux des droits de l'homme⁶⁴. Aussi, certains auteurs ont pu qualifier d'« hypocrite » la place des droits de l'homme dans les normes relatives à l'*export control*⁶⁵.

2. L'absence de sanctions prononcées sur le fondement des dispositions relatives aux exportations de matériel militaire sans licence

L'effet dissuasif d'une sanction se mesure à son application⁶⁶. Or, force est de constater qu'aucune décision de justice prise sur le fondement des articles L 2339-11-1 du Code de la Défense ou l'article 414 du Code des douanes n'a été rendue publique. Deux raisons peuvent expliquer cette situation. Si la possibilité offerte par l'article 350 du Code des douanes à l'administration des douanes de « *transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière* » peut expliquer en partie ce point, il n'en demeure pas moins que l'absence de publicité des sanctions ou l'absence de sanctions tout court n'est pas un

signal positif en faveur du respect des droits de l'homme dans le cadre des exportations d'armes.

Le cas des États-Unis est, lui, totalement différent dans la mesure où les sanctions prévues sont réellement appliquées. Ainsi, à titre d'exemple, en 2016, une société américaine a été condamnée à payer une amende de 200 000 dollars pour avoir exporté des biens militaires vers la Libye en 2011 et en 2014 un particulier a été condamné à 84 mois de prison et 3 ans de liberté surveillée pour avoir exporté sans autorisation des pièces d'avion militaire des États-Unis vers le Venezuela⁶⁷.

Les ressortissants et les sociétés de l'Union européenne sont aussi touchés. En 2008, une société de droit luxembourgeois a dû s'acquitter d'une amende de 25 millions de dollars pour avoir exporté des biens en violation des normes ITAR⁶⁸. En 2013, un homme d'affaires anglais a été condamné à 33 mois de prison et à payer une amende de plus de 11 millions de dollars pour avoir exporté illégalement du matériel militaire en Iran⁶⁹.

Face à la faiblesse de l'application des sanctions françaises, celles des États-Unis représentent un véritable danger tant financier que pénal pour les entreprises soumises aux

⁶⁴ Anna Stavrianakis, « Legitimising liberal militarism: politics, law and war in the Arms Trade Treaty », *Third World Quarterly* 37, n° 5 (2016), pp. 840–865.

⁶⁵ Richard Perkins et Eric Neumayer, « The organized hypocrisy of ethical foreign policy: Human rights, democracy and Western arms sales », *Geoforum*, Themed Issue: Mobilizing Policy, 41, n° 2 (1 mars 2010), pp. 247-56, <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2009.09.011>.

⁶⁶ Sibylle Baeur, « Chapter 01. Designing and implementing appropriate and effective penalties for dual-use trade control offences », *op. cit.*

⁶⁷ Department of Justice, « Summary of major U.S export enforcement, economic espionage, trade secret and embargo-related criminal cases (January 2014 to the present: updated February 17, 2017) », février 2017.

⁶⁸ Directorate of Defense Trade Controls, « Consent Agreements, 2008: Qioptiq », https://www.pmdtcc.state.gov/compliance/consent_agreements/Qioptiq.html.

⁶⁹ Rosa Rosanelli, « US export control regulations explained to the European exporter », article précité, p. 33.

normes ITAR et leurs dirigeants et sont donc dissuasives.

Cependant, ce n'est pas la violation des droits de l'homme en elle-même par les armes exportées sans autorisation qui est condamnée mais la possibilité de celle-ci. Dans le cadre général, c'est l'absence de vérification, par l'administration américaine, du respect des normes relatives à l'*export control* qui est sanctionnée. Dans le cas des embargos, il s'agit de condamner l'exportation de biens militaires vers des pays violant les droits de l'homme et constituant une menace pour la paix.

B. Une réalité internationale peu propice au respect des droits de l'homme dans le cadre des exportations d'armes

Le trafic d'armes (1) et l'existence d'exportateurs de substitution (2) constituent eux aussi un frein au respect global des normes relatives aux droits de l'homme dans le cadre de l'exportation de biens militaires.

1. Le trafic d'armes, cause de violation des droits de l'homme

Selon le Protocole contre la fabrication et le trafic illicite d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, le « *trafic illicite* » désigne l'importation, l'exportation, l'acquisition, la vente, la livraison, le transport ou le transfert d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions à partir du territoire d'un État Partie ou à travers ce dernier vers le territoire d'un autre État Partie si l'un des États Parties concernés ne l'autorise pas conformément

aux dispositions du présent Protocole ou si les armes à feu ne sont pas marquées conformément à l'article 8 du présent Protocole »⁷⁰.

Dès lors, le trafic illicite d'armes est la part du commerce d'armes qui échappe à la réglementation relative à l'export control et donc aux règles relatives aux droits de l'homme.

Le trafic d'armes concerne essentiellement les armes légères et de petit calibre⁷¹. L'absence d'informations relative à la quantité et la valeur des armes circulant illégalement dans le monde ne permettent pas d'avoir des données chiffrées exactes sur le sujet⁷². Cependant, pour avoir un ordre d'idées, entre 2010 et 2013, les États ont signalé la saisie de 700 000 armes à feu illimités et 100 millions de munitions à l'ONU⁷³.

Le trafic illicite d'armes est intimement lié au terrorisme⁷⁴ et à la criminalité organisée⁷⁵ dont le lien avec la violation des droits de l'homme est reconnu tant par les institutions

⁷⁰ Nations Unies, « Protocole 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 », 2001.

⁷¹ UNODA, « Armes légères », consulté le 22 décembre 2017, <https://www.un.org/disarmament/fr/convarms/armes-legeres/>.

⁷² Small arms survey, « Reducing Illicit Arms Flows and the New Development Agenda », *Notes armed violence*, n° 50 (mars 2015).

⁷³ Amnesty International, « Killer Facts: The scale of the global arms trade », consulté le 22 décembre 2017, <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2017/09/killer-facts-the-scale-of-the-global-arms-trade/>.

⁷⁴ Louise I. Shelley, « Transnational Organized Crime: An Imminent Threat to the Nation-State? », *Journal of International Affairs* 48, n° 2 (1995), pp. 463-89.

⁷⁵ *Ibid.*

internationales⁷⁶ que de l'Union européenne⁷⁷.

Quelques semaines avant les attentats du 11 septembre 2001, les Nations-Unies avaient déjà alerté sur le fait que le trafic d'arme constitue « *une grave menace pour la paix* »⁷⁸. Aujourd'hui, l'objectif 16.4 des objectifs durables de l'ONU est « *d'ici à 2030, réduire nettement les flux financiers illicites et le trafic d'armes, renforcer les activités de récupération et de restitution des biens volés et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée* »⁷⁹.

Pour être efficaces, les normes relatives aux droits de l'homme dans le cadre des exportations d'armes doivent donc s'accompagner d'une lutte efficace contre le trafic d'armes au sein de la politique extérieure de l'Union Européenne.

2. La possibilité d'importations de substitution, un frein à l'application efficace des normes relatives aux droits de l'homme

Afin que la réglementation relative aux droits de l'homme dans le cadre de l'exportation des biens militaires soit efficace, encore faut-il qu'elle soit appliquée

uniformément dans l'ensemble des États. Si tel n'est pas le cas, les pratiques interdites par l'Union européenne peuvent être contournées par les États visés grâce aux importations d'autres pays.

Ce constat s'illustre parfaitement avec les embargos sur les armes dans le cas où l'existence d'importateurs de substitution peut être un obstacle à l'efficacité des règles d'*export control* imposées par l'Union européenne.

Ainsi, les sanctions contre l'Iran n'ont pas empêché cet État de développer sa stratégie nucléaire mais seulement d'en ralentir l'avancée⁸⁰. Quant à la Corée du Nord, elle a continué à maintenir des relations commerciales militaires avec certains pays africains. Ces relations commerciales s'expliquent par deux raisons : l'ignorance, par les pays africains, de la situation de la Corée du Nord et le fait que les administrations douanières africaines n'ont pas nécessairement la capacité pour identifier les marchandises sensibles⁸¹.

En outre, le cas de la Russie est également particulièrement intéressant. Avant l'embargo sur les armes et les biens à double usage⁸², les entreprises des pays de l'Union européenne étaient les principaux importateurs de

⁷⁶ Conseil de sécurité des Nations Unies, « Résolution 2178 (2014) » (2014); Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, « Assistance pour la lutte contre le terrorisme », 2009.

⁷⁷ Résolution du Parlement européen sur la dimension externe de la lutte contre le terrorisme international (2006/2032(INI)).

⁷⁸ Nations Unies, « Rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce illicite des armes légères sous tous ses aspects », 9 juillet 2001.

⁷⁹ Assemblée générale des Nations Unies, « Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015. Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 » (2015).

⁸⁰ Ian J. Stewart et Jonathan A. Brewer, « Chapter 05. Examining the implementation of UN sanctions on Iran », in *Controlling the trade of strategic goods Sanctions and penalties*, 2016.

⁸¹ Annie DuPre, Nicolas Kasprzyk, et Noël Stott, « Cooperation between African states and the Democratic People's Republic of Korea », ISS Research report, 2016, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/research-report-dprk.pdf>.

⁸² Règlement (UE) n ° 833/2014 du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine, JOUE n° L 229 du 31 juillet 2014, p. 1.

matériel à usage militaire en Russie. À la suite de ces sanctions, la Russie a développé son industrie d'armement et s'est tournée vers d'autres importateurs de biens militaires tels que la Chine. Ainsi, même si ces deux types de substitution ne sauraient compenser, à court terme, les importations européennes, elles ne sont pas sans illustrer l'effet pervers que peuvent avoir les embargos sur les armes⁸³.

En obligeant un État à se tourner vers d'autres importateurs de matériel militaire ou à usage militaire, les embargos permettent, sur le long terme, à des pays dont la violation des droits de l'homme ne constitue pas un obstacle au commerce des biens militaires de trouver de nouveaux marchés, de faire face à de nouvelles demandes et donc de se renforcer.

Conclusion

« Nos échanges diplomatiques et économiques avec la Russie, la Turquie ou la Chine ne sauraient justifier qu'on recouvre d'un voile pudique la question des droits de l'homme car alors, c'est nous-mêmes que nous trahissons. » : 29 août 2017, Discours du Président de la République à l'ouverture de la conférence des Ambassadeurs⁸⁴.

Pourtant, des biens militaires pour un montant proche de 250 millions d'euros ont été exportés de France vers la Chine en 2015.

⁸³ Ekaterina Chirkova, « Chapter 06. Russian reaction to EU sanctions targeting import and export of military equipment and related materials », in *Controlling the trade of strategic goods Sanctions and penalties*, 2016.

⁸⁴ Emmanuel Macron, « Discours du Président de la République à l'ouverture de la conférence des Ambassadeurs », 29 août 2017, <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-a-l-ouverture-de-la-conference-des-ambassadeurs/>.

En outre, que fait la France de ce voile quand il s'agit d'exporter des armes en Arabie saoudite⁸⁵ ou en Egypte⁸⁶ ? Au-delà de la trahison morale invoquée par Emmanuel Macron, l'exportation de biens militaires vers des pays violant les droits de l'homme conduit la France à avoir une position ne respectant pas les normes communautaires sur ce sujet.

Or, l'enjeu de l'exportation des armes n'est pas juste national, il est aussi communautaire, il n'est pas non plus seulement économique mais également politique. Dans un récent rapport sur les exportations d'armement, s'agissant de la prise en compte par les pays membres de l'Union du respect des droits de l'homme dans les pays destinataires des armes, le Parlement européen « *déplore que les données témoignent de l'absence d'approche commune face à la situation en Syrie, en Iraq et au Yémen en particulier* »⁸⁷. Face à ce constat, le Parlement européen appelle de ses vœux l'élaboration d'un « *mécanisme de sanction à l'encontre des États membres qui ne respectent pas la position commune* »⁸⁸. Une telle évolution renforcerait la voix de l'Union européenne sur la scène internationale en matière de droits de l'homme.

⁸⁵ Sur ce point, voir : Philippe Bolopion, « « Macron aura-t-il le courage de cesser de vendre des armes à l'Arabie saoudite ? » », *Le Monde*, 14 septembre 2017, http://www.lemonde.fr/idees/article/2017/09/14/macron-aura-t-il-le-courage-de-cesser-de-vendre-des-armes-a-l-arabie-saoudite_5185583_3232.html.

⁸⁶ L'Arabie saoudite et l'Egypte sont respectivement le 1^{er} et le 3^{ème} importateurs d'armes françaises sur la période 2006-2015

⁸⁷ Commission des affaires étrangères du Parlement Européen, « Rapport sur les exportations d'armements: mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC », 18 juillet 2017.

⁸⁸ *Ibid*

