

PUBLICATIONS DU CENTRE DE RECHERCHE SUR LES DROITS DE L'HOMME ET LE DROIT HUMANITAIRE

UNIVERSITE PARIS-PANTHEON-ASSAS

SOUS LA DIRECTION DE
LAURENT TRIGEAUD

COLLOQUE INTERNATIONAL

C.R.D.H.

DROITS DE L'HOMME
ET DROIT INTERNATIONAL
HUMANITAIRE :
QUELLES CONSÉQUENCES
SUR LES TRANSFERTS
D'ARMEMENTS
CONVENTIONNELS
DE GUERRE ?

Editions A. PEDONE

OUVERTURE

LAURENT TRIGEAUD

*Maître de conférences HDR en droit public
Université Paris Panthéon-Assas*

Autrefois réservée au cercle très resserré des industries de défense et des organisations non gouvernementales (ONG), la question des transferts d'armements de guerre relève désormais des débats d'opinion publique, opinion que les instituts de sondage vont jusqu'à quantifier. Et sur cette matière très complexe, les Français semblent avoir des idées bien arrêtées : d'après un sondage commandé en mai 2021 par l'ONG Amnesty international à l'institut Harris Interactive, 78% d'entre eux estiment que ces transferts manquent de transparence et devraient être mieux contrôlés ; une proportion comparable pense être mal informée, le débat public lui semblant insuffisant. La réplique des industries de défense ne tarda pas : dès le mois de juin de la même année 2021, le Conseil des industries de défense françaises commanda à l'institut Ifop un sondage établissant que les Français avaient majoritairement (64%) une bonne image des industries de défense, ce qui tempérait les conclusions trop hâtives que l'on aurait pu maladroitement tirer du sondage précédent.

Quoi qu'il en soit de ces tensions, la question des exportations d'armements de guerre s'avère particulièrement complexe à saisir, même lorsque l'on cherche, comme dans le présent ouvrage, à la réduire à ses seuls aspects juridiques. Car plusieurs facteurs de complexité doivent être pris en compte, et ceci en préalable à toute analyse spécifique (juridique par exemple) :

- *Complexité factuelle.* Le phénomène de l'exportation est loin d'être uniforme, et peut-être même vaudrait-il mieux décliner « exportation » au pluriel, dès lors que ces transferts peuvent être opérés par l'Etat lui-même ou par les industries d'armements – qui pourront dans certains cas avoir un lien capitalistique avec l'Etat. Ce n'est pas la même chose de considérer la vente d'avion de chasse *Rafale* par la France (prélèvement d'avions par la France sur sa propre flotte militaire) et la vente de ces mêmes appareils directement par l'entreprise Dassault, quand bien même recevrait-elle pour ce faire une licence d'exportation de l'Etat français. Pour le juriste, la première situation implique l'Etat et sa responsabilité exclusive, là où la seconde implique en parallèle la responsabilité de l'industriel.

- *Complexité économique et industrielle.* On devine qu'il y a des motifs proprement économiques à exporter des armements de guerre. Exporter, c'est en particulier rentabiliser des programmes industriels dont les coûts ne pourraient être entièrement supportés par les budgets étatiques – à moins de budgets et de moyens militaires plus conséquents, absorbant à eux-seuls la production industrielle. Hormis dans ce cas réservé notamment aux Etats-Unis d'Amérique, les Etats et les industries de défense doivent pouvoir miser sur les retombées économiques des transferts étrangers afin de réduire d'autant les coûts de production.

- *Complexité militaire et stratégique.* La viabilité des programmes industriels de défense s'avère particulièrement déterminante pour un Etat tel que la France, toujours soucieuse de son indépendance capacitaire. La production française est avant tout destinée à équiper les forces armées françaises, de sorte que la pérennisation de la base industrielle et technologique de défense (BITD) nationale devient un enjeu fondamental et stratégique, presque vital, pour l'Etat. Dans ce contexte très sensible, les exportations contribuent à fonder une forme de souveraineté militaro-industrielle, pour autant que l'exportateur ne devienne pas dépendant des exportations... Ces enjeux pour ainsi dire internes à l'Etat sont par ailleurs indissociables d'enjeux stratégiques externes, intimement liés aux intérêts militaires et diplomatiques de ce même Etat. Les transferts d'armements de guerre sont une certaine expression de la politique étrangère de l'Etat exportateur ; ils mettent en lumière ses intentions diplomatiques et révèlent, dans ses succès comme dans ses échecs, sa sphère réelle d'influence. Il n'est pas de contrat d'armement qui n'ait été suivi, voire directement négocié par les services diplomatiques de l'Etat, impliquant ambassades et services présidentiels. Le poids diplomatique est si fort que dans l'ordre des symboles, lorsque l'Assemblée nationale examine la question des exportations, elle le fait non pas au sein de sa Commission de la défense et des forces armées, mais dans celui de sa Commission des affaires étrangères. Les exportations d'armements sont avant tout affaire de diplomatie et la France n'échappe pas à ce schéma obligé. Ce n'est pas à dire que la diplomatie soit, dans un sens organique, exclusivement celle du ministère des Affaires étrangères ou celle de l'Elysée. Les militaires y participent activement, grâce au réseau international développé à l'occasion des coopérations militaires bilatérales ou multilatérales. Cette présence militaire dans le processus de décision de transfert garantit ainsi que des paramètres spécifiques particulièrement sensibles, tel l'échange de renseignements militaires, soient dûment pris en compte.

- *Complexité organique.* Les propos précédents l'ont indirectement mis en exergue : la question des transferts d'armements de guerre engage une diversité conséquente d'acteurs. On y compte bien sûr l'Etat, à la fois organe

OUVERTURE

de contrôle des exportations opérées par les industries de défense placées sous sa juridiction, et exportateur dans les cas où il cède ses propres biens militaires à des puissances étrangères. On y compte également les industriels, dont certains appartiennent à l'Etat, ainsi que les organisations internationales universelles (ONU) ou régionales (Union européenne, OSCE, etc.). Depuis longtemps, les ONG se sont rangées aux côtés de ces acteurs traditionnels non pas tant par leur activisme politique (le « plaidoyer » contre certaines exportations) que par leurs initiatives juridiques. Il suffit d'évoquer leur rôle décisif dans l'élaboration du traité sur le commerce des armes (TCA) pour comprendre la force de leur influence sur le débat. De manière plus incisive encore, ces mêmes ONG sont à l'origine de nombreux recours juridiques (en France mais aussi au Canada, en Belgique, au Royaume-Uni, ou en Italie) visant à dénoncer les exportations d'armements vers des Etats qui, en faisant usage de ces armes, violeraient le droit international des droits de l'homme et surtout le droit international humanitaire. La contestation des exportations prend maintenant un tour judiciaire et engage un nouvel acteur, jusque-là invisible mais appelé à un destin central : le juge judiciaire, ou administratif comme en France – quoique dans le cadre français aucun contentieux n'ait abouti. Il est encore plus saillant que le juge pénal ait désormais une place dans ce concert d'acteurs, par exemple lorsqu'en Italie des plaintes sont dirigées individuellement contre les chefs des industries concernées et contre les membres de la commission étatique ayant accordé des licences d'exportations. Cette juridictionnalisation nationale se double d'une juridictionnalisation cette fois internationale, le procureur de la Cour pénale internationale ayant été récemment averti par des ONG que des exportations auraient concouru à la commission de crimes de guerre. Au reste, le juge n'est pas le seul acteur que les ONG veulent avoir comme allié. Elles entendent également avoir à leur côté les parlements nationaux, institution pourtant très classique et bien installée dans les questions d'exportations, mais dont ces ONG – et certains parlementaires – veulent voir accroître le pouvoir de contrôle sur les autorisations d'exportation.

- *Complexité juridique.* La réglementation des exportations d'armements de guerre n'est que le miroir des éléments de complexité relevés précédemment. Selon un phénomène qui, pour le lecteur, se mesurera aisément au fil du présent ouvrage, cette réglementation est pour le moins hétéroclite. Elle repose sur une pluralité de règles qu'il convient certes d'articuler entre elles, mais qui ne concerne pas uniformément l'ensemble des acteurs, les unes n'ayant d'effet qu'à l'égard des Etats (droit international humanitaire, TCA, position commune de l'Union européenne 2008/2019), les autres ne concernant que les entreprises ou les individus (droit civil de la responsabilité, droit pénal). Il règne ici une grande relativité, les Etats exportateurs n'étant pas, par exemple, tenus par les mêmes règles. On distinguera ainsi les Etats liés par le TCA et

ceux qui ne le sont pas ; ceux liés à la Position commune et ceux, non membres de l'Union européenne, qui ne le sont pas. Et au-delà de ces problèmes touchant l'étendue *ratione personae* des obligations, celui du contenu même de ces obligations sont dans de nombreux cas sources de difficultés. Ainsi pour la responsabilité des entreprises : sont-elles tenues en France par une obligation de *due diligence*, alors même qu'elles auraient reçu de l'Etat une licence d'exportation ? De surcroît, lorsqu'elles existent avec certitude, les règles doivent être interprétées, augmentant encore le poids des obstacles. Le TCA est à lui seul un sujet d'analyse : que faut-il penser de la formule selon laquelle l'Etat partie doit renoncer à exporter des matériels de guerre s'il a « connaissance » (art. 6, § 3), lors de l'autorisation, que ces matériels « pourraient » servir à commettre une infraction internationale ? Qu'est-ce qu'un « risque prépondérant » (art. 7, § 3) de violation du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire ? Les exportations d'armements de guerre étant des opérations de haute souveraineté, le système normatif de réglementation est agencé en fonction et affiche une configuration très traditionnelle en droit international public. Chaque Etat apprécie par lui-même ou pour lui-même le sens et la portée des obligations qui le lient, sans qu'aucune instance ou organe internationaux – pas même dans le cadre de l'Union européenne – ne vienne forcer son pouvoir autonome d'appréciation.

*

Le XV^e colloque annuel du Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (CRDH), tenu au sein de l'université Paris Panthéon-Assas les 10 et 11 décembre 2020, visait à saisir cet ensemble complexe. Il invita les orateurs à proposer des analyses avant tout juridiques, portant sur le droit international universel (traité sur le commerce des armes, droit international humanitaire, droit international pénal, droit international relatif à la responsabilité des entreprises) et régional (réglementation européenne, convention européenne des droits de l'homme), avec une forte dimension institutionnelle (ONU, OSCE, Union européenne). Le droit interne constitua également l'un des piliers de la discussion, les exportations suivant une procédure avant tout fondée sur la réglementation nationale (en France, le code de la défense), ce qui explique la multiplication remarquable des recours devant les juridictions nationales, déjà évoquée plus haut.

Pour autant, ce colloque ne se voulait pas restreint au seul champ juridique. Les quelques lignes de cette introduction en témoignent, le cadre juridique entourant les exportations d'armements de guerre demeure pour partie insaisissable sans le rappel préalable de quelques données économiques d'ensemble. Une vaste littérature existe déjà sur les enjeux industriels, économiques, militaires et stratégiques de ces exportations. Elle dispensait

OUVERTURE

cette publication d'aller trop avant dans ces sujets, d'autant qu'il semblait plus décisif, à l'heure où les contentieux nationaux relatifs aux autorisations d'exportation exacerbent les positions, d'évoquer la posture respective des acteurs du débat : les ONG, inquiètes que la balance entre protection des droits de la personne et intérêts économique-stratégiques ne penche en faveur de ces derniers ; les parlementaires, frustrés que leurs pouvoirs de contrôle des politiques publiques n'aient pas de réelle portée en cette matière ; les industries de défense bien sûr, elles qui, devant des campagnes de presse uniquement tournées vers la dénonciation des exportations, voient s'inscrire lentement mais sûrement dans l'imaginaire collectif l'idée qu'elles constituent un mal en soi, une pathologie industrielle et sociale.

On le voit, un sujet aussi riche ne saurait être épuisé par un colloque qui n'aurait vu le jour sans l'appui de ceux que l'auteur de ces lignes tient à chaleureusement remercier : le Pr. Olivier de Frouville, directeur du CRDH, Mme Marine Bollack, secrétaire générale du CRDH, et tout particulièrement Mme Claire Méric, doctorante au CRDH.

En France, au Royaume-Uni et en Belgique – trois Etats parmi les premiers exportateurs européens d'armements conventionnels de guerre –, les contentieux relatifs aux autorisations administratives de transfert ne cessent de se multiplier, dénonçant les exportations vers des Etats violant le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire. Sont invoqués les engagements internationaux liant les pays exportateurs, en particulier le Traité sur le commerce des armes de 2013, qui prohibent tout transfert dès lors que l'État partie a connaissance, lors de l'autorisation, que ces armes pourraient servir à commettre de telles infractions.

Au-delà de ces procédures contentieuses nationales, la question s'installe jusqu'au cœur des relations diplomatiques internationales, au point de constituer des tensions souvent fortement médiatisées.

Le XV^e colloque international du Centre de recherche sur les droits de l'homme et le droit humanitaire (université Paris Panthéon-Assas) vise à analyser cette tendance et se propose de dresser un état des lieux de la réglementation nationale (française en particulier), régionale et internationale du transfert d'armements de guerre.

ISBN 978-2-233-01028-5

38 €



9 782233 010285

E

n France, au Royaume-Uni et en Belgique – trois Etats parmi les premiers exportateurs européens d’armements conventionnels de guerre –, les contentieux relatifs aux autorisations administratives de transfert ne cessent de se multiplier, dénonçant les exportations vers des Etats violant le droit international des droits de l’homme et le droit international humanitaire. Sont invoqués les engagements internationaux liant les pays exportateurs, en particulier le Traité sur le commerce des armes de 2013, qui prohibent tout transfert dès lors que l’État partie a connaissance, lors de l’autorisation, que ces armes pourraient servir à commettre de telles infractions.

Au-delà de ces procédures contentieuses nationales, la question s’installe jusqu’au cœur des relations diplomatiques internationales, au point de constituer des tensions souvent fortement médiatisées.

Le XV^e colloque international du Centre de recherche sur les droits de l’homme et le droit humanitaire (université Paris Panthéon-Assas) vise à analyser cette tendance et se propose de dresser un état des lieux de la réglementation nationale (française en particulier), régionale et internationale du transfert d’armements de guerre.

ISBN 978-2-233-01028-5

38 €

DROIT DE L’HOMME ET DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

Commande aux Editions A. PEDONE - 13 rue Soufflot - 75005 PARIS, ou par fax : +33(0)1.46.34.07.60 et sur editions-pedone@orange.fr - **38 € l’ouvrage, pour un envoi par la poste 44 €**

Le montant peut être envoyé par :

- Chèque bancaire
- Règlement sur facture

Carte Visa

N°/...../...../.....

Cryptogramme

ISBN 978-2-233-01028-5

Signature :

Nom

Adresse

Ville Pays