

**CONTRÔLE
DES EXPORTATIONS
D'ARMEMENT :
UNE RÉFORME
INDISPENSABLE ET
ATTENDUE**

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



INTRODUCTION

Chaque année, des entreprises livrent d'importantes quantités d'équipements militaires dans certaines des régions du monde les plus violentes et les plus instables. Ce matériel est souvent utilisé de manière illégale dans des contextes de conflits armés et de contestation politique marqués par de graves violations du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire.

Par exemple, dans le conflit qui frappe le Yémen, les principales entreprises notamment françaises du secteur de la défense continuent de fournir des armes à la coalition dirigée par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, de toute évidence sans prendre en considération l'accumulation de probables crimes de guerre commis par les forces de cette coalition. En Égypte, aux heures les plus sanglantes du soulèvement qu'a connu le pays récemment, l'entreprise française Renault Trucks Défense (désormais nommée Arquus) a exporté près de 300 véhicules blindés destinés aux forces de sécurité égyptiennes qui les ont utilisés pour écraser l'opposition et ont contribué à la mort de milliers de manifestants.

Dans ce contexte, Amnesty International France, a lancé en septembre 2019, la campagne nationale « Silence, on arme : l'omerta de la France sur ses ventes d'armes »¹. Celle-ci fait le constat que face à l'opacité des ventes d'armes, qu'il s'agisse de matériels ou de prestations de service, autorisées par le seul pouvoir exécutif et en l'absence de véritable contrôle parlementaire, personne n'est en mesure d'assurer que la France respecte ses engagements internationaux. Aussi, Amnesty International a décidé une nouvelle fois de se mobiliser et de demander au président de la République de veiller à la mise en œuvre d'un contrôle effectif et

renforcé sur tous les transferts d'armes. Elle lui demande d'améliorer l'exercice de transparence du ministère des Armées sur ces derniers. Amnesty International demande enfin la mise en place d'un contrôle parlementaire effectif permettant d'évaluer l'action du gouvernement en matière de ventes d'armes. Une pétition adressée au président de la République et reprenant ces recommandations a déjà réuni plus de 112 000 signatures².

Le 18 novembre 2020, la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement a présenté à la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale son rapport issu de deux années de travaux et d'auditions³. Le rapport ne couvre pas uniquement les questions de transparence et de contrôle des exportations d'armement par le Parlement. L'analyse réalisée par les co-rapporteurs Jacques Maire et Michèle Tabarot les a conduit à élaborer trente-cinq propositions (voir liste en Annexe I). L'étude d'Amnesty international qui suit ne prétend pas apporter une analyse exhaustive. Il s'agit avant tout de mettre en avant les points saillants, tels que les questions liées à la transparence et au contrôle parlementaire, qui nous préoccupent au premier chef. Pour autant, cela n'exclut pas l'expression d'un regard critique (voir *Glossaire des remarques en Annexe III*).

¹ Voir www.amnesty.fr/campagnes/silence-on-arme

² Voir www.amnesty.fr/controle-des-armes/petitions/en-ratifiant-le-traite-sur-le-commerce-des-armes-tca

³ Rapport d'information déposé par la commission des Affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 31 octobre 2018 sur le contrôle des exportations d'armement et présenté par M. Jacques Maire et Mme Michèle Tabarot, députés, le 18 novembre 2020, disponible à l'adresse http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b3581_rapport-information Voir également la vidéo de la présentation : http://videos.assemblee-nationale.fr/video.9893671_5fb4d7f150d26.commission-des-affaires-etrangeres--rapport-d-information-sur-le-controle-des-exportations-d-armeme-18-novembre-2020

UNE AVANCÉE CRUCIALE

Pour la première fois en France, un document officiel émanant d'élus acte du besoin urgent d'un véritable contrôle parlementaire des ventes d'armes françaises ainsi que d'une transparence considérablement accrue de la part du gouvernement quant aux exportations d'armements autorisées par le Premier ministre. Le rapport de la mission d'information sur les exportations d'armes françaises représente donc une avancée cruciale. Si l'analyse faite par ce document se concentre sur certains aspects touchant aux ventes d'armes classiques, il convient néanmoins de souligner le caractère positif de l'analyse faite par les co-rapporteurs au sujet, par exemple, des biens à double usage.

Comme l'indique les co-rapporteurs les « *technologies de surveillance, d'interception des communications et de traitement de données peuvent par ailleurs servir à contrôler l'ensemble des échanges d'une société civile reliée par les outils numériques. Elles peuvent alors être utilisées à des fins de répression interne des populations. Ces technologies, quand elles sont exportées vers des États autoritaires, présentent des risques de détournement.*4. Les produits exportés ont parfois été directement destinés aux programmes de surveillance de masse mis en place par la Chine, présentant ainsi le risque d'un usage contre les Ouïghours et d'autres groupes ethniques à majorité musulmane sur le territoire.

De même, en matière de contrôle des exportations d'armement, les élus viennent rappeler qu'une fois les matériels livrés, le gouvernement conserve des leviers d'actions : « *Les leviers d'action dont dispose l'État pour agir sur les matériels déjà livrés sont les essais et la prise en main (qui peuvent être longs sur des matériels sophistiqués), la maintenance ainsi que l'approvisionnement en munitions.* » L'État n'est donc pas démunie afin de satisfaire aux obligations du Traité sur le commerce des armes (article 7.7)⁵ et « *la maintenance pourrait ainsi être sans aucun doute un levier très efficace pour garder une maîtrise sur les matériels déjà livrés.* » Autrement dit, en cas de violations graves des droits humains et du droit international humanitaire, la France pourrait remettre en cause certains transferts.

⁴ Amnesty International, *Out of control : failing EU laws for digital surveillance export*, disponible à l'adresse www.amnesty.fr/presse/rapport-des-entreprises-de-lue-vendent-des-outils

⁵ Article 7.7 du Traité sur le commerce des armes : « Si, après avoir accordé l'autorisation, un État Partie exportateur obtient de nouvelles informations pertinentes, il est encouragé à réexaminer son autorisation, après avoir consulté au besoin l'État importateur. » Disponible à l'adresse www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Traitesurlecommercedesarmes/Traitesurlecommercedesarmes.pdf?templateId=137262

DES CONSTATS **PARTAGÉS**

Le rapport de la mission d'information est non seulement crucial mais aussi inédit : pour la première fois, les parlementaires partagent publiquement une analyse jusqu'alors portée principalement par Amnesty International et plusieurs ONG depuis plus de dix ans. Les co-rapporteurs de la mission d'information partagent le constat des ONG : « *L'exécutif est juge et partie de la qualité du processus d'examen des demandes de licences, notamment quant à l'examen rigoureux du respect du droit international humanitaire. Cette situation n'est pas à la hauteur d'une démocratie mature organisant un contrôle de l'action publique.* » D'où la nécessité d'un contrôle parlementaire, une idée qui n'est pas nouvelle. Par ce biais, « *il s'agit en premier lieu de s'assurer de l'effectivité du contrôle et du respect de nos engagements internationaux.* » Ainsi, l'action et l'analyse des ONG sont reconnues par les parlementaires. Par ailleurs, le pouvoir exécutif reconnaît le rôle des ONG. Le 9 septembre 2020, dans le cadre de la candidature de la France au Conseil des droits de l'Homme, l'Ambassadeur pour les droits de l'Homme du gouvernement français, François Croquette, s'exprimait ainsi : « *Plusieurs organisations dont Amnesty International ont mené des enquêtes approfondies sur les mécanismes de contrôle des exportations d'armes, et nous les utiliserons encore pour améliorer notre système* »⁶. Pourtant, des révélations récentes préoccupent Amnesty International.

⁶ Conseil des droits de l'Homme : les promesses des candidats, 9 septembre 2019, disponible à l'adresse www.youtube.com/watch?v=Hc-Gw8ZwgJoc&feature=youtu.be&t=5314

UN REJET DU POUVOIR EXÉCUTIF

Le 22 novembre 2020, le ministre de l'Europe et Affaires étrangères accueillait positivement les conclusions du rapport de la mission d'information : « *Il y a des propositions [...] des propositions intéressantes qui sont suggérées, et je pense que le gouvernement sera appelé à s'en saisir en gardant, néanmoins, les responsabilités de chacun : la responsabilité de l'État et la responsabilité du Parlement et en gardant évidemment la partie de secret-défense qui est tout à fait essentielle pour assurer la sécurité de la France.* »⁷ Mais le 7 décembre 2020, les médias d'investigation Média-part et Disclose ont révélé le contenu d'un document classé « confidentiel défense » du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), indiquant que sur la question des ventes d'armes françaises le gouvernement n'aurait aucune intention de jouer le jeu de la transparence et qu'il s'opposerait fermement et définitivement à tout contrôle parlementaire. Ces révélations ont suscité une vive réaction des ONG et des co-rapporteurs⁸. Comme le souligne Michèle Tabarot : « *La France est le seul pays occidental à ne pas impliquer ses parlementaires [...] Ne pas le faire serait une lourde erreur [...] L'opacité entretient des doutes* »⁹. Puis le 12 décembre 2020, plus de cinquante parlementaires se sont adressés dans un courrier public au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères concernant l'utilisation d'un site de Total par les Émirats arabes unis comme prison secrète au Yémen¹⁰. Les élus concluent leur lettre ainsi : « *Nous avons accueilli avec beaucoup d'espoir les recommandations formulées dans le dernier rapport de nos collègues Michèle Tabarot et*

Jacques Maire sur un plus grand contrôle des exportations d'armes à destination de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis. Nul ne peut en effet tolérer que des armes françaises soient susceptibles d'être utilisées pour accroître la détresse de populations meurtries par un conflit que vous avez, à juste titre, qualifié de "sale guerre" »¹¹.

Dans ce contexte, Amnesty International exhorte le gouvernement à entendre et à accepter l'analyse ainsi que les recommandations formulées par les élus. Le rapport de la mission d'information constitue une rupture dans la mesure où il acte les lacunes et insuffisances criantes du système de contrôle des exportations d'armes de façon d'autant plus forte qu'elles sont soulignées au terme d'une comparaison avec d'autres systèmes nationaux plus avancés. Par ailleurs, la pertinence des propositions de la mission d'information en matière de transparence et de contrôle parlementaire est partagée par l'ensemble du spectre politique. D'autres élus et groupes politiques se sont exprimés pour la mise en place d'un contrôle parlementaire des ventes d'armes décidées par le seul gouvernement¹². Enfin, il n'est pas inutile de relever que le besoin de transparence et de contrôle parlementaire n'exclut pas la mise en place d'une commission d'enquête sur la légalité des ventes d'armes de la France aux belligérants de la coalition dirigée par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis au Yémen. Cinq résolutions ont été adoptées en ce sens en 2018 et 2019 (voir liste en Annexe II).

⁷ Voir <https://basedoc.diplomatie.gouv.fr/vues/Kiosque/FranceDiplomatie/kiosque.php?fichier=bafr2020-11-23.html#Chapitre2>

⁸ Voir la question au gouvernement de Michèle Tabarot <https://twitter.com/AssembleeNat/status/1336323554577588228> et <https://twitter.com/MTabarot/status/1336332169715728386>

⁹ Voir <https://twitter.com/LCP/status/1336319985182904324>

¹⁰ Voir <https://twitter.com/EmilieCariou/status/1337767642766172164>

¹¹ Voir <https://twitter.com/EmilieCariou/status/1337767642766172164>

¹² Proposition de loi n° 3253 visant à renforcer le contrôle par le Parlement des exportations d'armes, 28 juillet 2020, disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3253_proposition-loi. Proposition de loi constitutionnelle n° 3542 instituant une Commission parlementaire de contrôle des exportations d'armements, 12 novembre 2020, disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3542_proposition-loi. Proposition de résolution n° 3546 sur le contrôle des exportations d'armements, 16 novembre 2020, disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3546_proposition-resolution

LES PROPOSITIONS DU RAPPORT

Le rapport, dont la publication a été votée à la quasi unanimité le 18 novembre 2020, présente de nombreux points positifs et aspects importants. Il présente un caractère inédit dans la mesure où les auteurs du rapport critiquent l'opacité des ventes d'armes de la France et défendent la nécessaire mise en place d'un contrôle du Parlement. Ce faisant, ils partagent un certain nombre des critiques émises par Amnesty International. Nous aborderons successivement la question de la transparence du gouvernement, du contrôle parlementaire, de la responsabilité des entreprises, du contrôle de l'utilisation finale, des biens à double usage et des matériels de maintien de l'ordre. Les points abordés font l'objet de recommandations formulées par Amnesty International.

1. **TRANSPARENCE**

Amnesty International se félicite de l'analyse des rapporteurs concernant l'absence de transparence de la part du gouvernement sur ses exportations d'armes, qu'il s'agisse tant du processus d'examen des licences d'exportation que des informations rendues publiques portant sur la réalité des exportations d'armes. Cette analyse est identique à celle exprimée par d'Amnesty International de longue date et réaffirmée encore en juillet 2019 avec le document d'analyse « *Rapport annuel 2019 sur les exportations françaises d'armement : ce que l'on ne nous dit pas, ce qui doit changer* »¹³.

Comme le soulignent les rapporteurs, le système de contrôle à l'exportation « *est aujourd'hui interrogé, voire critiqué, compte tenu de son opacité et donc des doutes qu'il génère sur sa capacité à assurer le respect par la France de ses engagements européens et internationaux sur le plan du droit international humanitaire.* » Les rapporteurs précisent également, à l'instar de l'étude Ancile commanditée par Amnesty International France et Acat France¹⁴, que « *l'opacité demeure sur le processus d'examen des demandes de licences. L'exécutif est donc seul à pouvoir juger de la performance du contrôle in concreto.* » De ce fait « *compte tenu du secret qui entoure les délibérations de la CIEEMG*¹⁵,

¹³ Disponible à l'adresse https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2Fb3720617-862c-4fad-8fd6-c6dddfda6b9_26+juillet+2019+note+rapport+parlement+ventes+d%27armes_.pdf

¹⁴ L.Craig et J.Breham, Ancile Avocats, Les transferts d'armes de la France dans le cadre du conflit au Yémen, à compter d'avril 2015 jusqu'à la période actuelle, 16 mars 2018, disponible à l'adresse <https://bit.ly/3phDIPm>

¹⁵ Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre.

auxquelles vos rapporteurs n'ont pas eu accès, l'État est le seul à pouvoir juger de la qualité du processus d'examen des demandes de licences, en particulier l'examen de la conformité juridique. »

Enfin, quant à la façon dont le gouvernement rend compte de ses exportations, il est indiqué que « *l'information du Parlement se limite à un rapport annuel du gouvernement sur la politique d'exportation de la France. Ce rapport annuel, critiqué par les ONG, n'est pas réellement approprié par les parlementaires, sauf au moment du débat qui suit la présentation du rapport devant la commission de la défense. Il ne permet pas une information réelle du Parlement, au-delà d'une approche statistique et des informations générales qu'il contient. Il doit ainsi faire l'objet de plusieurs améliorations, quitte à mieux définir le périmètre du secret de la défense nationale qui fait parfois l'objet d'une interprétation inutilement extensive* ».

Dans cette perspective, les rapporteurs ont émis une série de propositions qui vont dans le bon sens (voir en Annexe I les propositions n° 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28). Certaines méritent d'être approfondies. La proposition n° 20 vise à inclure, dans le prochain rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement, des informations sur la répartition géographique des refus de licences, sur le modèle du rapport 2017. Cette proposition fait écho à une proposition de loi déposée au Sénat qui faisait le constat suivant : « *Malheureusement, certaines données capitales manquent comme le nombre de refus et les motifs de ces refus de délivrance de licences, ainsi que les destinataires finaux des matériels. De fait, ces absences empêchent aujourd'hui tout débat en séance publique ou en commission de la défense pour l'Assemblée nationale et en commission des Affaires étran-*

gères, de la Défense et des forces armées pour le Sénat. »¹⁶ Si la proposition n° 20 va dans le bon sens, il est recommandé d'aller au-delà.

Recommandation n° 1

Amnesty International France (AIF) recommande que le rapport au Parlement présente le nombre de refus à l'exportation par pays en précisant les critères de refus, les types et quantités d'armes concernés, les destinataires finaux, les utilisateurs finaux/utilisations finales déclarés.

La proposition n° 21 vise à s'assurer que le rapport au Parlement soit toujours au niveau de l'information la plus précise contenue dans les rapports destinés à des organisations internationales. Il est ici question du rapport annuel au Traité sur le commerce des armes (TCA)¹⁷ et du Registre des armes classiques des Nations unies¹⁸. Ce sont les deux seuls instruments publics internationaux auxquels la France participe, le premier sur une base contraignante et le second sur une base volontaire, en matière de transparence des ventes d'armes. Dans le cadre du TCA, la France a fait le choix d'utiliser le même gabarit de rapport que celui du Registre des armes classiques pour rendre compte de ses exportations et importations effectuées. Il s'agit donc des mêmes informations que la France fournit dans le cadre de ces deux rapports. À noter, que l'exercice de transparence de la France dans le cadre du TCA souffre du fait qu'elle est un des rares pays à ne pas utiliser le modèle de rapport utilisé par les autres États, rendant difficile toute lecture comparée des rapports annuels des États relatifs leurs transferts d'armes¹⁹.

Le ministère des Armées a intégré pour la première fois dans le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement, les données déclarées

¹⁶ Sénat, Proposition de loi visant à renforcer le contrôle sur le commerce des armes et relative à la violation des embargos, 31 juillet 2017, disponible à l'adresse <https://www.senat.fr/leg/ppl16-695.html>

¹⁷ Voir <https://www.thearmstradetreaty.org/annual-reports.html?templateId=209826>

¹⁸ Voir <https://www.unroca.org/>

¹⁹ ATT Monitor Report 2020, p. 48, disponible à l'adresse https://attmonitor.org/wp-content/uploads/2020/11/EN_ATT_Monitor-Report-2020_Online.pdf

via le rapport annuel au TCA. Amnesty international a accueilli favorablement cette initiative²⁰ qui correspondant également à la proposition des rapporteurs. Mais cette initiative n'est pas pleinement satisfaisante.

Comme l'a montré Amnesty International France, en mai 2020, avec la publication d'un document d'analyse relatif au rapport annuel au TCA, la France manque là également de transparence²¹. L'organisation y conclut que les chiffres des exportations et des importations d'armes de la France y sont systématiquement sous-évalués. Ce sont notamment près d'un tiers des armes légères et de petit calibre exportées sur la période qui ne sont pas mentionnées dans ces rapports, ainsi que l'importation de près de la moitié d'armes de même type. Amnesty International dénonce également le fait que les données sont régulièrement publiées de manière parcellaire. Ainsi, cinquante-trois véhicules blindés ont été livrés au Mali et au Sénégal (quinze au Mali en 2015 et trente-neuf au Sénégal en 2017) mais ces livraisons n'ont jamais été déclarées par la France. Par ailleurs, des livraisons d'armement sont déclarées à des dates erronées. En 2017, la France déclare l'exportation de quarante-huit missiles vers le Liban pour l'année 2016, quand ils l'ont effectivement été en 2015. De cette manière, plusieurs dizaines d'armes exportées par année sont finalement intraçables, faute d'information précise et détaillée. Enfin, les informations fournies par le rapport annuel au TCA ne couvrent que huit catégories d'armes dans la logique du TCA, ce qui ne permet pas de fournir des informations sur les vingt-deux catégories de matériels de guerre couvertes par le rapport au Parlement, ainsi que sur les quatre catégories de matériels assimilés.

Dans le cadre d'une réponse à une question écrite au Sénat relative à la transparence de la France dans le cadre du TCA, le ministère des Armées a notamment répondu²² : « *La comparaison entre les déclarations d'exportations françaises et les déclarations d'importations des pays partenaires peut révéler des écarts, qui s'expliquent par différents facteurs. Tout d'abord, les déclarations françaises sont effectuées à partir du départ effectif des marchandises, ce qui n'est pas le cas de certains pays, pour lesquels la déclaration est fondée sur les dates de prises de commande et non sur celles de la réception des matériels. Au-delà de ces raisons liées à ces différentes méthodes de comptabilité de transferts appliquées par les États, il convient également de tenir compte des décalages qui existent entre les livraisons physiques (départ de France) et les arrivées dans le pays de destination. Ensuite, la compréhension des catégories peut être différente suivant les pays. À savoir que certains matériels peuvent ainsi être comptabilisés alors qu'ils n'appartiennent pas aux catégories du rapport. Enfin, s'agissant des armes légères et de petit calibre (ALPC), la France se conforme aux recommandations du Registre des Nations unies et déclare ses exportations et importations d'armes en application de la formule « 7+1 », qui couvre les sept catégories d'armes considérées comme les plus létales, plus les ALPC, qui font l'objet d'un formulaire de déclaration particulier. Comme indiqué dans le Registre, il n'existe pas de définition agréée des ALPC. Pour sa part, la France déclare les ALPC classées à titre national comme matériels de guerre, à l'exception de celles qui sont également classées en catégorie C dans le code de la sécurité intérieure et que la réglementation soumet au régime des licences d'exportation d'armes à feu (LEAF). Au regard du*

²⁰ Amnesty International, *Ventes d'armes françaises : une avancée importante*, 4 juin 2020, disponible à l'adresse www.amnesty.fr/controle-des-armes/actualites/ventes-darmes-francaises-une-avancee-importante

²¹ Amnesty International, *Ventes d'armes et transparence : les omissions de la France, ce que l'on ne nous dit pas, ce qui doit changer (ii)*, disponible à l'adresse https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr/bbfbbcf3-54f9-4b88-a60c-f8253b6dbed2_ventes-armes-transparence-omissions-france.pdf

²² Réponse à la question écrite n° 103721 de Monsieur André Vallini, Sénat, disponible à l'adresse www.senat.fr/questions/base/2020/qSEQ200717157.html

TCA, le Registre des Nations unies étant une référence pertinente, la définition française s'inscrit dans le respect de l'article 5.3. L'existence d'éventuels écarts entre les statistiques d'exportations établies par la France et les statistiques d'importations établies par des pays étrangers relatives aux ALPC peut donc s'expliquer par des différences de classement à titre national et par des méthodes de comptabilité des flux distinctes entre les États. »

La proposition n° 23 vise à intégrer dans le rapport annuel au Parlement l'identité des bénéficiaires des livraisons au sein de l'État client ainsi que l'utilisation finale déclarée des équipements. Cette proposition va dans le sens de nos recommandations, mais à l'instar de la proposition n° 21 elle doit être renforcée.

Recommandation n° 2

AIF recommande que le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement fournisse des informations relatives aux types et quantités de matériels de guerre et assimilés, les destinataires finaux, les utilisations finaux et utilisations finales déclarés, pour chacune des catégories couvertes par le rapport. Des informations sur les garanties d'utilisation finales doivent être également fournies.

En matière de transparence, l'un des enjeux est le périmètre du secret défense qui restreint considérablement l'accès à l'information. C'est le sens de proposition n° 18 qui vise à redéfinir le périmètre du secret de la défense nationale afin de permettre une meilleure conciliation entre protection de la souveraineté et accès à l'information. Comme l'indique les co-rapporteurs, le secret-défense doit « faire l'objet de plusieurs améliorations, quitte à mieux définir le périmètre du secret de la défense

nationale qui fait parfois l'objet d'une interprétation inutilement extensive ». Le contenu de la note de la Direction du renseignement militaire, révélée par le média Disclose le 15 avril 2019, en constitue un exemple. Elle comporte tant des informations classées que des informations disponibles en source ouverte. La mise hors de combat par les Houthis, le 30 janvier 2017, d'une des quatre frégates de la classe Al-Madinah fournie par la France à l'Arabie saoudite en est un exemple concret. Lorsqu'elle est intervenue, la nouvelle de l'attaque a été largement diffusée et commentée par des sources ouvertes, vidéo à l'appui. De même, il n'est pas rare que les livraisons, le déploiement et l'utilisation des armes ne restent pas secrètes. Les matériels fournis sont filmés par les clients eux-mêmes qui en font la promotion dans le cadre de défilés militaires, de reportages, de déploiement sur le théâtre d'opération militaire quand ce n'est pas le vendeur lui-même qui fait la publicité des contrats conclus via les médias.

2.

CONTRÔLE DU PARLEMENT

L'une des avancées majeures proposées par la mission d'information et qui constitue une rupture est la création d'un contrôle parlementaire institutionnalisé et permanent sous la forme d'une délégation parlementaire (propositions n° 30, n° 33). Elle serait bicamérale et son contrôle s'exercerait a posteriori. Il couvrirait les exportations d'armement et à double usage. Pour préparer la mise en place d'une telle délégation, les co-rapporteurs proposent la création de commissions bilatérales de travail (propositions n° 31, n° 32) au sein des deux chambres du Parlement.

La proposition n° 33 fixe le cadre de ce contrôle parlementaire. La délégation parlementaire au contrôle des exportations d'armement :

- exercerait un contrôle a posteriori sur certaines demandes d'exportation d'armement et de biens à double usage faisant l'objet d'un examen en CIEEMG et en CIBDU²³ ;
- devrait pouvoir demander à consulter les licences d'exportation, les demandes ayant fait l'objet d'un refus explicite ou implicite ou d'un retrait de l'instruction, les avis rendus par la CIEEMG, les directives de haut niveau du SGDSN et de la CIBDU, les procès-verbaux des contrôles transmis au CM-CAP²⁴ et, le cas échéant, les rapports des inspections compétentes dans ce domaine ;
- procéderait à des auditions des membres du gouvernement et de la haute administration concernés ou de leurs représentants sur une base trimestrielle ;
- pourrait transmettre au gouvernement des observations et des recommandations qui resteraient confidentielles ;
- publierait un rapport d'activité annuel assorti de commentaires sur le rapport annuel au Parlement et de recommandations à caractère général.

Le contrôle parlementaire s'exercerait a posteriori en raison des obstacles constitutionnels qui ont été soulignés par la mission d'information. Le principe d'un tel contrôle est partagé par la plupart des groupes politiques, en dépit du fait que certains défendent l'idée d'un contrôle a priori (en amont de la prise de décision à l'exportation) plutôt qu'un contrôle a posteriori (en aval de la prise de décision à l'exportation).

Les co-rapporteurs proposent que ce contrôle s'applique aux exportations d'armement mais aussi aux biens et technologies à double usage, ainsi qu'au commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants²⁵ (voir partie 5). Ces propositions vont dans le bon sens, d'autant que la France échoue à faire respecter le règlement de l'Union européenne correspondant à ces derniers biens. Le règlement régule, outre leur commerce, la promotion de ce type de biens sur les salons de l'armement. Or, les recherches d'Amnesty International et de l'Omega Research Foundation ont montré que des entreprises chinoises ont assuré la promotion prohibée de certains équipements lors des éditions 2017²⁶ et 2019²⁷ du salon de l'armement Milipol à Paris. Le contrôle parlementaire devrait ainsi permettre de d'assurer que la France respecte ses obligations européennes et de proposer des recommandations pour pallier les lacunes constatées.

Les co-rapporteurs précisent que ce « *contrôle a posteriori, de nature générale, n'aurait pas vocation à couvrir l'ensemble des dossiers qui font l'objet d'examens en CIEEMG et en CIBDU, mais permettrait, sur une base régulière, d'aborder les*

²³ Commission interministérielle des biens à double usage.

²⁴ Comité ministériel de contrôle a posteriori des exportations de matériels de guerre.

²⁵ Règlement (UE) 2019/125 du Parlement européen et du Conseil du 16 janvier 2019 concernant le commerce de certains biens susceptibles d'être utilisés en vue d'infliger la peine capitale, la torture ou d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0125&from=FR>

²⁶ Amnesty International, Des équipements de torture illégaux étaient proposés à la vente à Paris, 23 novembre 2017, www.amnesty.fr/controle-des-armes/actualites/des-equipements-de-torture-illegaux-etaient-proposes Voir aussi Amnesty International, *Mettre fin au commerce de la torture : Vers des mesures de contrôle des « instruments de torture » au niveau mondial*, 11 décembre 2020, disponible à l'adresse www.amnesty.org/download/Documents/ACT3033632020ENGLISH.PDF

²⁷ Omega Research Foundation, *Review of EU Anti-Torture Regulation and its implementation*, 25 novembre 2020, disponible à l'adresse <https://omegaresearchfoundation.org/publications/review-eu-anti-torture-regulation-and-its-implementation>

dossiers importants du moment et la situation dans les zones les plus sensibles. » Amnesty International est préoccupée par cette affirmation. Quels sont les critères objectifs permettant de déterminer la sensibilité d'une situation par rapport à une autre lorsqu'il est question de violations graves des droits humains et/ou du droit international humanitaire ?

Le contrôle parlementaire proposé devrait s'assurer du respect par la France de ses engagements internationaux comme dans le cadre du TCA et ses obligations de rendre compte (article 13). Ainsi, il devrait revenir à la délégation parlementaire le droit de s'assurer que la France produit dans le respect des délais imposés son rapport annuel au TCA sur ses exportations et importations effectuées (article 13.3)²⁸. De même, la délégation parlementaire devrait rendre compte et assurer la publicité des évolutions du cadre législatif mais aussi rendre compte de celles des pratiques. Ainsi en matière d'armes à feu et munitions à usage civil, l'article R 311-1 du Code de la sécurité intérieure a été amendé en 2018²⁹ en ce qui concerne la définition des activités d'intermédiation. Depuis cette date, de telles activités sont également comprises comme celles visant « à organiser des transferts d'armes à feu, d'éléments d'arme ou de munitions à l'intérieur d'un État membre, depuis un État membre vers un autre État membre, depuis un État membre vers un pays tiers ou depuis un pays tiers vers un État membre. » Cette nouvelle disposition est majeure car elle couvre, a priori, tous les types d'activités (transport, finance, ect.) pouvant concourir à la réalisation d'une activité d'intermédiation, comme le recommandait Amnesty International et la Commission nationale consultative des droits de l'homme

(CNCDH) quand la France envisageait de mettre en place un contrôle des activités d'intermédiation relatives aux matériels de guerre et assimilés³⁰.

En matière de pratiques, le TCA a introduit la possibilité de mettre en place pour les exportations des mesures d'atténuation des risques d'atteintes aux droits humains, c'est-à-dire des mesures de remédiation dans le vocabulaire du système français de contrôle à l'exportation. La délégation parlementaire devrait être informée de la nature des mesures de remédiation et procéder à une évaluation de leur impact. Enfin, la délégation parlementaire devrait avoir la capacité de recommander toute amélioration du cadre normatif pour prévenir et réprimer tout transfert illicite d'armes.

Recommandation n° 3

AIF recommande que le contrôle parlementaire soit étendu à la surveillance de la bonne mise en œuvre sur le territoire national de tout règlement européen relatif au contrôle des transferts d'armes, au respect des obligations fixées par le TCA en matière de transparence. Le contrôle parlementaire doit permettre toute évolution pertinente du cadre juridique et donner la publicité nécessaire aux pratiques des autorités participant au processus de contrôle à l'exportation.

Recommandation n° 4

AIF recommande que la délégation parlementaire puisse auditionner les ONG et experts de la société civile et recevoir des contributions écrites, sur tout sujet d'intérêt relatif aux transferts d'armes et de prestations de services liés à ces derniers, afin de fournir à la représentation nationale une vue aussi exhaustive que possible des enjeux rencontrés.

²⁸ Voir <https://www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Traitesurlecommercedesarmes/Traitesurlecommercedesarmes.pdf?templatelid=137262>

²⁹ Voir <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000037143878/2018-08-01/>

³⁰ CNCDH, Avis sur le projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation, 8 février 2007, disponible à l'adresse www.cncdh.fr/sites/default/files/07.02.08_avis_projet_loi_intermediation.pdf

3. **RESPONSABILITÉ** **DES ENTREPRISES**

Le rapport de la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement souligne « *l'attitude de l'immense majorité des industriels* » qui « *dénote une forme de déni de responsabilité : ils se sentent exonérés de toute mise en cause pour exporter sous licence. L'examen détaillé des processus de mise en cause de la responsabilité de l'industriel par le juge pénal montre qu'il n'en est rien. Il faut souhaiter que ce rapport soit l'occasion d'une prise de conscience de leur part.* » Amnesty International partage ce constat qu'elle a exprimé avec la diffusion, en septembre 2019, de son rapport « *Déni de responsabilité. Politiques relatives aux droits humains dans le secteur de la défense* »³¹.

Le constat établit par Amnesty International est que la réglementation gouvernementale ne dispense pas les entreprises, quel que soit leur secteur d'activité, de mettre en œuvre leur propre diligence requise en matière de droits humains. Les gouvernements sont responsables de l'approbation des licences d'exportation, et de nombreuses entreprises de l'industrie de l'armement avancent que cela les exonère de toute responsabilité. Or, l'approbation des autorités gouvernementales ne décharge pas les dirigeants d'entreprise de leur responsabilité de respecter les droits humains dans le cadre de leurs activités commerciales, y compris de leur responsabilité de ne pas exporter d'armes qui risquent d'être utilisées pour commettre des crimes de droit international. C'est dans ce contexte que l'ECCHR (Centre européen pour les droits constitutionnel et humains) a soumis en décembre 2019, avec le soutien d' Amnesty International et de quatre autres ONG (Mwatana for Human Rights, Cam-

paign Against Arms Trade, Centre Delàs et Rete Disarmo), une communication de plus de 300 pages comprenant des éléments de preuve au bureau de la procureure de la Cour pénale internationale (CPI) pour lui demander de mener une enquête. Cette enquête doit permettre d'établir si la responsabilité pénale de hauts dirigeants d'entreprises et de gouvernements européens peut être engagée concernant la fourniture d'armes utilisées par des membres de la coalition menée par l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis pour commettre de possibles crimes de guerre au Yémen³². Cette communication demande l'ouverture d'une enquête sur leur complicité présumée dans vingt-six frappes aériennes qui ont illégalement tué ou blessé des civils et détruit ou endommagé des écoles, des hôpitaux et d'autres biens protégés. Le bureau du Procureur de la CPI devrait fournir ses conclusions au cours de l'année 2021³³.

Par ailleurs, les co-rapporteurs précisent, concernant la responsabilité des entreprises de l'armement, que les ONG « *proposent à cet égard que soit établi un cadre législatif concernant une exigence de diligence raisonnable en matière de droits humains dans le secteur de la défense.* » Or ce cadre législatif existe déjà, et il est regrettable que le rapport n'en fasse pas mention. La France est le premier pays au monde à avoir adopté une législation contraignante sur le respect des droits humains par les multinationales avec l'adoption de la loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre (loi n° 2017-399 du 27 mars 2017)³⁴.

³¹ Amnesty International, *Les entreprises d'armement, toujours à la traîne sur leurs obligations*, disponible à l'adresse www.amnesty.fr/controle-des-armes/actualites/alors-que-les-plus-grandes-entreprises-darmements

³² Amnesty International, *Ventes d'armes et transparence : les omissions de la France, ce que l'on ne nous dit pas, ce qui doit changer (ii)*, disponible à l'adresse https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr/bbfbbcf3-54f9-4b88-a60c-f8253b6dbed2_ventes-armes-transparence-omissions-france.pdf

³³ CPI, Rapport sur les activités menées en 2020 en matière d'examen préliminaire, p.12, disponible à l'adresse www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-fra.pdf

³⁴ Voir le texte de la loi, disponible à l'adresse www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034290626?r=udEfOEEUwO Voir aussi Amnesty International, La loi sur le devoir de vigilance des multinationales enfin adoptée, 21 février 2017, disponible à l'adresse www.amnesty.fr/responsabilite-des-entreprises/actualites/la-loi-sur-le-devoir-de-vigilance-des-multinationales

D'autres initiatives similaires sont en train de se développer en Europe³⁵ et dans le monde. La loi française s'inspire notamment des Principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, norme de référence reconnue au niveau international aujourd'hui sur la question. Adoptés à l'unanimité par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies en 2011, ces principes non contraignants affirment le rôle central de l'État dans la protection et la promotion des droits humains vis-à-vis des entreprises, la priorité donnée à l'approche par les risques pour les tiers, la responsabilité étendue à la chaîne de valeur, et rappellent que le respect des droits humains par les entreprises est obligatoire, en reconnaissant que leur responsabilité s'étend à l'ensemble de leurs relations d'affaires. La loi de mars 2017 sur le devoir de vigilance concerne tous les secteurs d'activité dont le secteur de l'armement. Elle concerne les entreprises établies en France qui emploient au moins 5 000 salariés en France ou 10 000 dans le monde. Elle s'applique aux activités de l'entreprise elle-même (sociétés-mères ou sociétés donneuses d'ordres) ; des sociétés qu'elles contrôlent directement ou indirectement ; des sous-traitants et fournisseurs avec lesquels est entretenue une « relation commerciale établie ».

La loi crée une obligation juridiquement contraignante pour les sociétés mères et les entreprises donneuses d'ordre d'identifier et de prévenir les atteintes aux droits humains et à l'environnement résultant non seulement de leurs propres activités, mais aussi de celles des sociétés qu'elles contrôlent directement et indirectement, ainsi que des activités de leurs sous-traitants et fournisseurs avec lesquels elles entretiennent une relation commer-

ciale établie, en France et dans le monde. Elle insiste donc une obligation légale de comportement prudent et diligent. Pour ce faire, les entreprises françaises concernées ont l'obligation d'établir, de publier et de mettre en œuvre de façon effective un plan de vigilance annuel, inclus dans le rapport de gestion, ainsi qu'un compte rendu sur la mise en œuvre des mesures de vigilance raisonnable. En cas de manquement à ces obligations, la responsabilité civile de l'entreprise peut être engagée devant un juge français, et l'entreprise peut alors le cas échéant être condamnée à réparer le dommage et à indemniser les victimes. Avant tout dommage, si l'entreprise n'établit pas son plan de vigilance, si elle ne l'a pas rendu public ou si elle ne le met pas en œuvre de façon effective, elle peut y être contrainte par le juge, le cas échéant sous astreinte.

De nombreuses grandes multinationales françaises du secteur de la défense, telles que Thales et Dassault Aviation, sont visées par cette nouvelle législation, qu'il s'agisse de la fourniture de matériels de guerre et/ou de prestations de service liées à l'emploi et à la maintenance de ces derniers. En 2018, les grandes entreprises entrant dans le cadre de la loi sur le devoir de vigilance ont été obligées d'établir, de publier et de mettre en œuvre de façon effective leur premier plan de vigilance. C'est dans ce contexte qu'AIF et d'autres ONG avaient analysé les rapports de plusieurs entreprises du secteur de l'armement. Or, les plans analysés ne prennent pas en compte les enjeux de respect du droit international des droits humains et du droit international humanitaire liés à leur activité commerciale³⁶. Indépendamment de la délivrance de toute licence d'exportation par le Premier ministre, une

³⁵ Amnesty International, Une loi européenne pour mettre fin à l'impunité des multinationale, Janvier 2021, disponible à l'adresse www.amnesty.fr/responsabilite-des-entreprises/actualites/loi-europeenne-fin-a-limpunité-des-multinationales

³⁶ Amnesty International, Loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères entreprises donneuses d'ordre : année 1, les entreprises doivent mieux faire, Février 2019, disponible à l'adresse https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F10195ba5-2cc6-4505-8865-6588c05c0b2a_190222_etude_devoir_de_vigilance.pdf

entreprise a la propre responsabilité de respecter les droits humains et de prendre des mesures concrètes pour s'acquitter de cette responsabilité. Par conséquent, les entreprises devraient être tenues de démontrer pour chaque transfert envisagé, qu'elles ont identifié toutes les incidences sur les droits humains et qu'elles y ont répondu de manière exhaustive. Elles doivent mettre en œuvre de manière proactive des mesures de prévention afin de répondre aux risques relatifs aux droits humains posés par une utilisation à mauvais escient de leurs produits et services.

Recommandation n° 5

AIF recommande que les parlementaires de la commission de la Défense nationale et des forces armées et de la commission des Affaires étrangères sensibilisent les entreprises de la défense concernés par la loi sur le devoir de vigilance pour qu'elles établissent des rapports de vigilance tenant compte de l'impact de leurs activités en matière de droits humains et de droit international humanitaire.

Recommandation n° 6

AIF recommande que la délégation parlementaire s'assure que les entreprises de la défense ont adopté des plans de vigilance annuels détaillant les risques liés à leurs activités, qu'il s'agisse de la fourniture de produits ou de prestations de service et pouvant impacter les droits humains de tiers et de l'environnement, avec une précision sur la localisation et les activités de leurs filiales, sous-traitants et fournisseurs, au regard de ces risques. La délégation parlementaire doit pouvoir obtenir des informations sur la bonne mise en œuvre de ces plans. Elle rendra compte tous les ans de la mise en œuvre de la loi sur le devoir de vigilance par les entreprises de la défense.

Enfin, en matière de responsabilité des entreprises, le rapport émet une série de propositions (n° 1, n°10) visant à responsabiliser tant les entreprises exportatrices que l'État client, dès lors qu'il existe un partenariat stratégique. Il s'agit là de propositions intéressantes. Il faut souligner que le ministère des Armées admet d'ores et déjà la responsabilité des entreprises : « Des réflexions – visant à requérir de la part de l'industriel (conditions d'obtention de la licence d'exportation) que certaines de ces formations techniques intègrent à l'avenir des modules de droit des conflits armés – sont en cours »³⁷. A cet égard, nous relevons que la société Défense Conseil International (DCI) détenue en majorité par l'État français à hauteur de 55,5 % indique en 2020 : « *En complément du module de formation de droit international humanitaire³⁸, un module droit des conflits armés a été créé en 2019 afin de former aux réglementations internationales ; son syllabus a été validé par l'État-major des armées (EMA).* »³⁹

³⁷ Rapport annuel au Parlement 2018 sur les exportations d'armements, disponible à l'adresse www.defense.gouv.fr/actualites/articles/rapport-au-parlement-2018-sur-les-exportations-d-armement

³⁸ DCI, Déclaration de performance extra-financière 2018, disponible à l'adresse www.groupedci.com/wp-content/uploads/2019/09/D%C3%A9claration-de-performance-extra-financi%C3%A8re-2018-opti.pdf

³⁹ DCI, Déclaration de performance extra-financière 2019, disponible à l'adresse www.groupedci.fr/wp-content/uploads/2020/07/DCI_DPEF_2019_web.pdf

4. **CONTRÔLE DE** **L'UTILISATION FINALE**

La mission d'information a formulé un groupe de propositions qui vise à renforcer le contrôle de la destination et de l'utilisation finale des armes ainsi que le risque de détournement.

• Proposition n° 2

renforcer le contrôle des exportations sur les armes de petit calibre et les véhicules blindés légers pour lesquels le risque de détournement est plus important.

• Proposition n° 8

poser le principe que l'exportation d'armes de petit calibre fasse systématiquement l'objet d'une clause de non-réexportation.

• Proposition n° 9

élargir le contrôle de la destination finale des armements vendus à l'identification du destinataire final.

Ces propositions sont intéressantes et vont dans le bon sens. Dans le domaine des armes légères et de petit calibre, la France est un important exportateur comme le montre un document d'analyse publié par Amnesty International en mai 2020⁴⁰ ainsi que les travaux du Small Arms Survey⁴¹. Néanmoins, la proposition n° 2 mérite d'être précisée. En effet, comme se traduirait un renforcement du contrôle ? D'une manière générale le contrôle de la destination et de l'utilisation finale est un aspect essentiel du contrôle à l'exportation comme le montre le rapport « Égypte : des armes françaises au cœur de la répression »⁴². L'évaluation de la destination et de l'utilisation finale a pour objectif de déterminer si des violations ou des atteintes graves aux droits humains ont déjà été commises à l'aide d'armes classiques et de biens connexes. Elle vise également à déterminer le risque que de telles violations soient

facilitées par les armes classiques dont le transfert est à l'étude, ou commises avec ces armes. La lutte contre le détournement vise à limiter le risque que les armes transférées soient destinées à un utilisateur final non autorisé et/ou pour une utilisation finale non autorisée.

Aussi pour répondre à ces préoccupations, les États exportateurs doivent demander aux États importateurs des garanties spécifiques relatives à l'utilisation/utilisateur final. Dans la pratique française, l'un des instruments principaux pour répondre à ces préoccupations est le certificat d'utilisation finale, engagement de non re-transfert, non exportation ou non réexportation⁴³ (ou CNR). Mais ce dernier est insuffisant. En effet, il ne répond pas à nos recommandations demandant à ce que soit prévu systématiquement :

- un engagement contraignant en vertu duquel les articles ne sont pas destinés à des fins différentes de celles qui ont été déclarées, ou à des utilisateurs finaux autres que celle/celui déclaré, ou pour commettre des violations du droit international comme indiqué dans le TCA ;
- le but spécifique dans lequel les articles seront ou ne seront pas utilisés⁴⁴.

Recommandation n° 7

AIF recommande de renforcer la pratique des CNR en imposant un engagement écrit contraignant relatif aux conditions d'utilisation des matériels transférés.

Outre cette évaluation du risque relative au destinataire et à l'utilisateur/utilisation finale des armes qui est conduite de manière a priori, un contrôle a posteriori est également recommandé. Ainsi, AIF recommandait en 2018, dans le cadre de la dénonciation des transferts d'armes de la France à

⁴⁰ Amnesty International, *Ventes d'armes et transparence : les omissions de la France*, 25 mai 2020, disponible à l'adresse www.amnesty.fr/control-des-armes/actualites/ventes-darmes-francaises-ce-que-lon-veut-nous-cacher

⁴¹ Small Arms Survey, *Trade Update 2019: Transfers, Transparency, and South-east Asia Spotlight*, Décembre 2018, disponible à l'adresse www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/S-Trade-Update/SAS-Trade-Update-2019.pdf

⁴² Amnesty International, *Égypte : des armes françaises au cœur de la répression*, disponible à l'adresse www.amnesty.fr/control-des-armes/actualites/france-egypte-aux-armes-policiers-egyptiens

⁴³ Voir <https://www.service-public.fr/professionnels-entreprises/vosdroits/R39129>

⁴⁴ Amnesty International, *Recommandations d'Amnesty International aux États en vue de la conférence des États parties au Traité sur le commerce des armes 2017*, disponible à l'adresse https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F6486e04f-4a6a-4d70-ad17-bc1d88b0873b_re-commandations+tca+septembre+2017.pdf

l'Égypte, que le gouvernement « mette en place un dispositif de contrôle a posteriori des livraisons afin de vérifier qu'elles sont conformes avec les certificats d'utilisateur final/d'utilisation finale et s'assurer ainsi que les équipements fournis sont livrés à l'utilisateur final déclaré et seront utilisés en conformité avec les conditions et restrictions imposées par l'autorité de contrôle. Si les équipements venaient à tomber entre les mains d'utilisateurs non autorisés, toutes les livraisons à venir devraient être suspendues jusqu'à ce que les autorités égyptiennes soient en mesure de prouver leur capacité à respecter pleinement toutes les conditions du certificat d'utilisateur final. »⁴⁵

Ce type de recommandations n'est pas nouveau, puisque nous le faisions déjà en 2004⁴⁶. Amnesty International indiquait alors que les contrats devaient prévoir une vérification de l'utilisation finale des marchandises une fois celles-ci livrées. Des responsables qualifiés ou des membres du personnel de l'ambassade de l'État exportateur située dans le pays de destination doivent effectuer une évaluation systématique des risques d'utilisation abusive et rendre compte de ceux-ci. Les opérations de surveillance doivent être axées en priorité sur les destinataires et les transferts dont on craint plus particulièrement qu'ils favorisent des détournements ou des utilisations abusives ; elles nécessitent des ressources limitées mais ciblées en fonction des facteurs de risque. La surveillance de l'utilisation finale doit s'appliquer en priorité au matériel militaire et de sécurité, tel que les armes légères et de petit calibre et le matériel de maintien de l'ordre, qui est plus facilement détourné de ses fonctions par les forces de sécurité ou la police paramilitaire et utilisé pour commettre des violations des droits humains ou des crimes de guerre. Un

certain nombre de pays européens ont commencé à mettre en place des dispositifs de contrôle des exportations a posteriori, c'est-à-dire post-livraison⁴⁷. Il s'agit ainsi de réformer la pratique française telle qu'elle est rapportée par la mission d'information dans le cas égyptien : « Selon l'ambassadeur de France en Égypte, M. Stéphane Rometet, il n'existe aucun dialogue avec les autorités égyptiennes sur l'usage des armements vendus par la France. Ces dernières ne comprendraient pas que la France demande un droit de regard sur ces matériels. Toute velléité de discuter représenterait même un risque d'atteinte à la confiance dans la relation de défense. »

⁴⁵ Op.cit, Amnesty International, *Egypte : des armes françaises au cœur de la répression*,

⁴⁶ Amnesty International, *Un risque pour la sécurité dans le monde : les exportations d'armements de l'Union européenne*, pp. 136-137, disponible à l'adresse www.amnesty.org/fr/documents/ACT30/003/2004/fr/

⁴⁷ Dr AE. Varisco , K.Brockmann and L.Robin, *Post-shipment Control Measures: European Approaches to On-site Inspections of Exported Military Materiel*, SIPRI, décembre 2020, disponible à l'adresse www.sipri.org/publications/2020/sipri-background-papers/post-shipment-control-measures-european-approaches-site-inspections-exported-military-materiel

5. **MAINTIEN** **DE L'ORDRE**

Avec la proposition n° 33, les co-rapporteurs souhaitent que le contrôle parlementaire s'applique aux exportations d'armement et aux biens et technologies à double usage. Cette proposition vise à aborder la question des matériels de maintien de l'ordre, ce dont AIF se félicite, mais elle le fait de façon partielle et limitée.

L'initiative vise d'abord à rapprocher le contrôle effectué sur les exportations de matériels de maintien de l'ordre au sein de la CIBDU afin de créer un guichet administratif unique pour les entreprises actuellement concernées par les différents règlements européens. Les rapporteurs constatent qu'il y a un éclatement du contrôle qui induit un risque d'écart dans le traitement des différentes exportations. Outre les matériels de guerre et les biens à double usage, les rapporteurs indiquent que le contrôle des exportations des équipements de maintien de l'ordre est éclaté sur le plan de l'organisation administrative :

- « *S'agissant des biens et technologies susceptibles de servir au maintien de l'ordre listés par l'annexe I du règlement européen de 2009 ou des arrêtés pris sur le fondement de l'article 8 du même règlement, le contrôle relève de la CIBDU.*
- *S'agissant des biens listés par les annexes II, III et IV du règlement européen « anti-torture » (1), récemment refondu en janvier 2019, selon leur destination ou sensibilité, le contrôle est réalisé par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Le flux des biens soumis à contrôle par les douanes, de l'ordre d'une dizaine par an, est sans commune mesure avec les biens à double usage. »*

Ce faisant, les rapporteurs oublient d'appréhender les autres régimes de contrôle, nationaux et parfois issus d'obligations européennes (en ce

qui concerne les armes à feu), relatifs aux équipements de maintien de l'ordre. Il n'existe pas de liste nationale exhaustive, détaillée, actualisée, regroupant les équipements destinés à être utilisés à des fins de maintien de l'ordre et soumis à contrôle à l'exportation. Aussi, il existe une certaine opacité concernant ces matériels et l'identification de leur contrôle. Pourtant, les transferts d'équipements par la France de ce type d'équipements à destination de forces de sécurité intérieure ne sont pas exempts de risques de violations des droits humains. Il ressort des recherches récentes d'Amnesty International que les armes identifiées au Liban⁴⁸ et utilisées à des fins de maintien de l'ordre peuvent relever de plusieurs régimes différents : celui des matériels de guerre et matériels assimilés, celui des armes à feu et de leurs munitions à usage civil et celui des produits explosifs et pyrotechniques (régime d'autorisation d'exportation de produits explosifs ou régime AEPE). Or, ils n'imposent pas le même degré de contrôle en matière de respect des droits humains.

Ainsi, la procédure de contrôle à l'exportation des lanceurs de grenades lacrymogènes relève-t-elle du régime de contrôle à l'exportation des matériels de guerre tandis que celle relative à l'exportation de grenades lacrymogènes à effet simple utilisées avec ces mêmes lanceurs relève du régime AEPE. Par ailleurs, la mise en œuvre de ces différents régimes de contrôle à l'exportation demeure opaque. Le manque de transparence du processus de décision relatif à l'exportation de matériels de guerre a été dénoncé maintes fois par Amnesty International France⁴⁹ et par d'autres ONG. La même analyse s'impose concernant les armes exportées au titre du régime AEPE. En effet, la décision est

⁴⁸ Amnesty International, *Au Liban la répression des manifestations alimentée par le « Made in France »*, 28 janvier 2021, disponible à l'adresse www.amnesty.fr/controle-des-armes/actualites/liban-manifestation-repression-armes-france

⁴⁹ Amnesty International, *Rapport annuel 2019 sur les exportations françaises d'armement : ce que l'on ne nous dit pas, ce qui doit changer*, disponible à l'adresse https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr/9144686c-6491-466c-8de1-7caa10283d68_26+juillet+2019+note+rapport+au+Parlement.+ventes+d%27armes.pdf

prise par le ministère du Budget au terme d'une consultation interministérielle qui ne semble pas systématique. Par ailleurs, rien n'indique comment est évalué le risque à l'exportation de matériels destinés à équiper des forces de sécurité intérieures, comme au Liban, présentant ou pouvant présenter un risque en matière de respect du droit international relatif aux droits humains. Pourtant, selon le ministère des Affaires étrangères : « *Ces deux systèmes [matériels de guerre et AEPE] impliquent, en amont, un examen interministériel approfondi et responsable, au regard notamment, de nos engagements européens et internationaux, ainsi que de l'évolution de la situation politique des pays de destination* »⁵⁰. De plus, concernant les matériels de maintien de l'ordre, « *qu'ils soient classés comme matériels de guerre ou non, notre position est très claire : nous refusons leur exportation dès lors qu'ils peuvent être utilisés à des fins de répression de manière directe ou indirecte* »⁵¹. En complément, selon le point de contact national de l'OCDE, dans le cadre de transferts de matériels de maintien de l'ordre à Bahreïn, l'État autorise les exportations de grenades lacrymogènes au terme d'un processus interministériel « *dont les critères d'appréciation prennent explicitement en compte les considérations liées à l'utilisation finale et la sauvegarde des droits de l'homme.* »⁵² Le cadre juridique français n'indique rien de tel, n'offrant ainsi aucune garantie. Il en est de même en matière d'exportation de munitions à usage civil (cas des munitions Gomm-Cogne ou balles caoutchouc) dont l'avis favorable doit être délivré par le ministère des Affaires étrangères ou par celui de l'Intérieur : rien n'indique que cet avis prenne en compte le risque de violations des droits humains. L'évaluation est donc opaque et semble être de na-

ture discrétionnaire. Néanmoins, une différence existe entre ces trois régimes. En effet, le régime des exportations de matériels de guerre impose de prendre en compte le risque de violations des droits humains par l'usage des armes dont l'exportation est demandée. C'est bien la seule différence.

Il existe un enjeu réel et fort à contrôler non seulement de façon stricte les transferts de matériels de guerre vers des zones de conflit mais également les transferts d'équipements pouvant servir à du maintien de l'ordre. Depuis quelques années, on assiste partout dans le monde à une recrudescence des manifestations publiques portant sur des revendications diverses, allant de la dénonciation de la corruption endémique à celle des menaces pesant sur les droits fondamentaux et les libertés⁵³. De Hongkong au Liban, du Soudan au Chili et aux États-Unis, de la France à la Biélorussie, les personnes qui exercent leur droit de manifester se heurtent à une répression violente de la part des forces de l'ordre, souvent au moyens de grenades lacrymogènes dont l'utilisation est dangereuse⁵⁴. L'éclatement et la diversité des systèmes de contrôle à l'exportation constituent un obstacle majeur à la transparence et conduisent à des politiques incohérentes en matière de protection des droits humains et de prévention des risque. Or il convient d'évaluer les risques de violations graves du droit international des droits humains et du droit international humanitaire dans toutes les situations courantes où ces violations se produisent.

⁵⁰ Réponse à la question écrite n° 103721 de Gaëtan Gorce (député) au ministère des Affaires étrangères et Européennes, publiée au J.O. le 21 juin 2011, disponible à l'adresse <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-103721QE.htm>

⁵¹ *Ibid.*

⁵² OCDE, « Circonstance spécifique « Etienne Lacroix-Alsetex à Bahreïn », 4 juillet 2016, Rapport du Point de contact national français : Le PCN français invite Alsetex à enrichir et finaliser son projet de politique d'entreprise responsable, disponible à l'adresse www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau3/Pages/334b0215-ed77-4a4e-afe9-c71174799ff1/files/fbbc3a54-2efa-41ae-abb4-1431e6823820.

⁵³ Voir résumé : <https://www.amnesty.org/download/Documents/ACT3033632020FRENCH.PDF>

⁵⁴ Voir notre plateforme <https://teargas.amnesty.org/#top>

Recommandation n° 8

AIF recommande que le cadre juridique soit renforcé afin que toute exportation d'équipements destinés à être utilisés à des fins de maintien de l'ordre impose la prise en compte du risque de violations graves des droits humains et que le contrôle parlementaire proposé couvre toutes les exportations de ce type d'équipements.

Par ailleurs, le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France ne contribue pas à la transparence du cadre et du processus de contrôle. Tandis qu'il s'agit du principal instrument d'information sur le cadre juridique français relatif à l'exportation d'armes, il ne fournit aucune information sur le champ d'application du contrôle relatif aux armes à feu et aux munitions à usage civil ou aux produits explosifs et pyrotechniques (par exemple, rien n'indique dans le rapport que l'exportation de grenades lacrymogènes à effet simple relève de ce régime). Par ailleurs, la lecture du rapport annuel au Parlement ne permet pas de comprendre ni de savoir que le gouvernement français contrôle et autorise l'exportation d'équipements à des fins de maintien de l'ordre, à destination de forces de police et de sécurité intérieures étrangères, dans le cadre de ces réglementations. Enfin, si le rapport annuel au Parlement fournit depuis 2014 des informations sur les exportations d'armes à feu et de munitions à usage civil ainsi que sur les produits explosifs et pyrotechniques, ces informations sont extrêmement lacunaires. Il est uniquement indiqué le nombre total d'autorisations d'exportations délivrées, voire le montant financier global correspondant à l'année écoulée. Ainsi, il existe une opacité complète quant à la fourniture d'équipements, quelle que soit leur nature, desti-

nés à être utilisé à des fins de maintien de l'ordre. Il n'existe pas d'informations officielles permettant de connaître les types de produits livrés, à quel pays, pour quel utilisateur/utilisation finale. Enfin, il convient de souligner que tout contrôle parlementaire doit mettre en lumière la politique générale du gouvernement en matière de transfert d'équipements de sécurité, en particulier sur les questions litigieuses de transfert pour lesquelles il existe un fort intérêt public à ce que ces informations soient disponibles.

Recommandation n° 9

AIF recommande la mise en place, dans le cadre du rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armements, du ministère des Armées, d'une plus grande transparence des transferts d'équipements de maintien de l'ordre à destination de forces de sécurité intérieure.

CONCLUSION

Le rapport de la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement constitue une avancée majeure. Les parlementaires doivent agir sans tarder pour mettre en œuvre les propositions formulées visant à la mise en place d'un contrôle parlementaire. Ils doivent aussi agir auprès du gouvernement pour obtenir le renforcement de la transparence souhaité en matière de ventes d'armes. Un des enjeux de la mise en place du contrôle parlementaire est d'obtenir un changement dans la pratique du secret défense afin de permettre un réel contrôle. Les parlementaires doivent pouvoir avoir accès à des informations classifiées quitte à ce que le périmètre du secret défense soit revu. Il convient que le pouvoir exécutif facilite l'accès à l'information relative à l'exportation de ce type de biens. L'enjeu n'est pas seulement l'accès à l'information mais également la façon dont une délégation parlementaire peut rendre compte publiquement de ces informations.

Afin de garantir une réforme de la pratique de la transparence qui soit efficiente et permette un contrôle des transferts d'armes efficace, Amnesty International formule les recommandations suivantes pour la suite des travaux de la mission d'information.

Recommandation n° 1

Amnesty International France (AIF) recommande que le rapport au Parlement présente le nombre de refus à l'exportation par pays en précisant les critères de refus, les types et quantités d'armes concernés, les destinataires finaux, les utilisateurs finaux/utilisations finales déclarés.

Recommandation n° 2

AIF recommande que le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement fournisse des informations relatives aux types et quantités de matériels de guerre et assimilés, les destinataires finaux, les utilisateurs finaux et utilisations finales déclarés, pour chacune des catégories couvertes par le rapport. Des informations sur les garanties d'utilisation finales doivent être également fournies.

Recommandation n° 3

AIF recommande que le contrôle parlementaire soit étendu à la surveillance de la bonne mise en œuvre sur le territoire national de tout règlement européen relatif au contrôle des transferts d'armes, au respect des obligations fixées par le TCA en matière de transparence. Le contrôle parlementaire doit permettre toute évolution pertinente du cadre juridique et donner la publicité nécessaire aux pratiques des autorités participant au processus de contrôle à l'exportation.

Recommandation n° 4

AIF recommande que la délégation parlementaire puisse auditionner les ONG et experts de la société civile et recevoir des contributions écrites, sur tout sujet d'intérêt relatif aux transferts d'armes et de prestations de services liés à ces derniers, afin de fournir à la représentation nationale une vue aussi exhaustive que possible des enjeux rencontrés.

Recommandation n° 5

AIF recommande que les parlementaires de la commission de la Défense nationale et des forces armées et de la commission des Affaires étrangères sensibilisent les entreprises de la défense concernés par la loi sur le devoir de vigilance pour qu'elles établissent des rapports de vigilance tenant compte de l'impact de leurs activités en matière de droits humains et de droit international humanitaire.

Recommandation n° 6

AIF recommande que la délégation parlementaire s'assure que les entreprises de la défense ont adopté des plans de vigilance annuels détaillant les risques liés à leurs activités, qu'il s'agisse de la fourniture de produits ou de prestations de service et pouvant impacter les droits humains de tiers et de l'environnement, avec une précision sur la localisation et les activités de leurs filiales, sous-traitants et fournisseurs, au regard de ces risques. La délégation parlementaire doit pouvoir obtenir des informations sur la bonne mise en œuvre de ces plans. Elle rendra compte tous les ans de la mise en œuvre de la loi sur le devoir de vigilance par les entreprises de la défense.

Recommandation n° 7

Il est recommandé de renforcer la pratique des CNR en imposant un engagement écrit contraignant relatif aux conditions d'utilisation des matériels transférés.

Recommandation n° 8

AIF recommande que le cadre juridique soit renforcé afin que toute exportation d'équipements destinés à être utilisés à des fins de maintien de l'ordre impose la prise en compte du risque de violations graves des droits humains et que le contrôle parlementaire proposé couvre toutes les exportations de ce type d'équipements.

Recommandations n° 9

AIF recommande la mise en place, dans le cadre du rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armements, du ministère des Armées, d'une plus grande transparence des transferts d'équipements de maintien de l'ordre à destination de forces de sécurité intérieure.

ANNEXE I

PROPOSITIONS DU RAPPORT DE LA MISSION D'INFORMATION

• Proposition n° 1

charger la DGA et le SBDU d'une mission de sensibilisation en matière de droits humains envers les entreprises exportatrices d'armements et de biens à double usage, en tenant compte des risques liés à leur responsabilité pénale.

• Proposition n° 2

renforcer le contrôle des exportations sur les armes de petit calibre et les véhicules blindés légers pour lesquels le risque de détournement est le plus important.

• Proposition n° 3

dans le cadre de la CIEEMG, renforcer l'évaluation de l'impact d'une opération d'exportation sur l'autonomie d'un programme stratégique (amortissement, effort de R & D, impact budgétaire pour la France, etc.).

• Proposition n° 4

Créer une liste nationale des biens à double usage complémentaire des listes internationales et européennes.

• Proposition n° 5

Unifier le contrôle effectué sur les exportations de matériels de maintien de l'ordre au sein de la CIBDU afin de créer un guichet administratif unique pour les entreprises actuellement concernées par les différents règlements européens.

• Proposition n° 6

Renforcer et mutualiser l'expertise technique pour l'ensemble des technologies sensibles des biens à double usage, en élargissant le rôle de la DGA dans ce domaine.

• Proposition n° 7

Sur le modèle des États-Unis, instaurer pour les biens à double usage un contrôle par client en publiant une liste d'entités soumises à un contrôle renforcé.

• Proposition n° 8

Poser le principe que l'exportation d'armes de petit calibre fasse systématiquement l'objet d'une clause de non-réexportation.

• Proposition n° 9

Élargir le contrôle de la destination finale des armements vendus à celui de l'identité du destinataire final.

• **Proposition n° 10**

Dans le cadre d'un dialogue politique, demander dès le début des négociations des engagements de principe du client pour garantir un usage légitime des équipements, même en l'absence de contrôle dans le contrat.

• **Proposition n° 11**

Dans le cadre des partenariats stratégiques, proposer aux États clients des formations au respect du cadre juridique international dès lors qu'un risque est identifié.

• **Proposition n° 12**

Étudier les potentialités de conclusion de contrats de partenariat gouvernemental avec des partenaires hors Union européenne (UE) en vue de renforcer notre capacité de contrôle.

• **Proposition n° 13**

Engager une étude sur la réorientation de la politique d'exportation de la France pour les matériels de surveillance et d'interception.

• **Proposition n° 14**

Sur le modèle des grands programmes d'armement européens, développer de nouveaux schémas de coopération avec certains États membres de l'UE.

• **Proposition n° 15**

Sur le modèle du nouvel accord franco-allemand, négocier un accord sur des règles d'exportation communes avec les six pays signataires de la Letter Of Intent (LoI) et à l'échelle de l'UE pour les projets éligibles au FEDEF.

• **Proposition n° 16**

Initier un dialogue interparlementaire sur les enjeux d'exportations d'armes, notamment dans le cadre de l'assemblée parlementaire franco-allemande. Envisager par la suite de l'élargir aux pays signataires de la Letter of Intent.

• **Proposition n° 17**

Encourager la création, à l'échelle européenne, de filières industrielles « ITAR-free » pour les grands programmes d'armement européens.

• **Proposition n° 18**

Redéfinir le périmètre du secret de la défense nationale afin de permettre une meilleure conciliation entre protection de notre souveraineté et accès à l'information.

• **Proposition n° 19**

Maintenir le caractère mixte du rapport annuel au Parlement, comprenant un volet soutien à l'exportation et un volet consacré au contrôle qui doit par ailleurs être sensiblement développé.

• **Proposition n° 20**

Inclure dans le prochain rapport au Parlement sur les exportations d'armement des informations sur la répartition géographique des refus de licences, sur le modèle du rapport 2017.

• **Proposition n° 21**

S'assurer que le rapport au Parlement soit toujours au niveau de l'information la plus précise contenue dans les rapports destinés à des organisations internationales.

• **Proposition n° 22**

Inciter le SGDSN à dévoiler dans le rapport annuel au Parlement les éléments non sensibles des directives de haut niveau.

• **Proposition n° 23**

Intégrer dans le rapport annuel au Parlement l'identité des bénéficiaires des livraisons au sein de l'État client ainsi que l'utilisation finale déclarée des équipements.

• **Proposition n° 24**

Inclure dans le rapport annuel au Parlement des informations sur les licences modifiées, suspendues ou abrogées.

• **Proposition n° 25**

Créer, sur le modèle de ce qui existe au Royaume-Uni, un rapport commun à l'exportation des matériels de guerre et des biens à double usage.

• **Proposition n° 26**

Initier, avec le soutien du SEAE, des échanges parlementaires sur les rapports aux parlements nationaux dans l'objectif d'une plus grande convergence européenne des mesures de transparence et de l'accès aux informations.

• **Proposition n° 27**

Instaurer un rapport au Parlement sur une base trimestrielle ou semestrielle ainsi qu'une base de données en ligne permettant d'avoir accès à des données statistiques actualisées.

• **Proposition n° 28**

Donner au Parlement les moyens de vérifier que le processus d'examen des demandes de licences permet une juste analyse des différents critères qui interviennent dans les décisions relatives aux exportations d'armement.

• **Proposition n° 29**

Donner au Parlement les moyens d'appréhender l'ensemble des déterminants des exportations d'armement.

• **Proposition n° 30**

Instituer une délégation parlementaire au contrôle des exportations d'armement et de biens à double usage, bicamérale et en format restreint.

• **Proposition n° 31**

Constituer, sur instruction des deux assemblées, une commission de travail, si possible bicamérale, afin d'assurer un premier suivi des exportations permettant d'enrichir le débat sur le rapport au Parlement en 2021 et de préparer le dispositif institutionnel qui sera retenu.

• **Proposition n° 32**

Donner, dans une première phase, une base juridique réglementaire à l'accès aux informations de la délégation parlementaire.

• **Proposition n° 33**

La délégation parlementaire au contrôle des exportations d'armement :

- exercerait un contrôle a posteriori sur certaines demandes d'exportation d'armement et de biens à double usage faisant l'objet d'un examen en CIEEMG et en CIBDU ;
- devrait pouvoir demander à consulter les licences d'exportation, les demandes ayant fait l'objet d'un refus explicite ou implicite ou d'un retrait de l'instruction, les avis rendus par la CIEEMG, les directives de haut niveau du SGDSN et de la CIBDU, les procès-verbaux des contrôles transmis au CMCP et, le cas échéant, les rapports des inspections compétentes dans ce domaine ;
- procéderait à des auditions des membres du gouvernement et de la haute administration concernés ou de leurs représentants sur une base trimestrielle ;
- pourrait transmettre au gouvernement des observations et des recommandations qui resteraient confidentielles ;
- publierait un rapport d'activité annuel assorti de commentaires sur le rapport annuel au Parlement et de recommandations à caractère général.

• **Proposition n° 34**

Valoriser et enrichir le débat sur le rapport annuel au Parlement en prévoyant :

- à cette occasion, que le rapport annuel d'activité de la délégation parlementaire au contrôle des exportations d'armement soit présenté devant les commissions en charge des questions de défense et d'affaires étrangères ;
- à terme, qu'un débat en séance publique soit instauré.

• **Proposition n° 35**

Institutionnaliser une journée d'études permettant un débat sur les exportations d'armement avec l'ensemble des parties prenantes publiques et privées.

ANNEXE II

PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION TENDANT À LA CRÉATION DE COMMISSIONS D'ENQUÊTE

- Proposition de résolution n° 2267 tendant à la création d'une commission d'enquête sur le respect des engagements internationaux de la France au regard des autorisations d'exportations d'armes, munitions, formations, services, aides à l'observation et assistances examinées par la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (septembre 2019)⁵⁵.
- Proposition de résolution n° 1913 tendant à la création d'une commission d'enquête relative à l'implication des armes françaises dans la guerre au Yémen (30 avril 2019)⁵⁶.
- Proposition de résolution n° 1878 tendant à créer une commission d'enquête sur les ventes d'armes de la France à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis et sur l'éventuelle utilisation de celles-ci pour commettre des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité à l'encontre de la population civile du Yémen (23 avril 2019)⁵⁷.
- Proposition de résolution n° 1668 tendant à la création d'une commission d'enquête relative à l'implication de la France dans le conflit en cours au Yémen et le respect des engagements internationaux au regard de son soutien aux belligérants du conflit au Yémen en termes d'autorisations d'exportations d'armes, de logistique, de renseignement et de formation et d'engagement des forces spéciales (7 février 2019)⁵⁸.
- Proposition de résolution n° 1136 tendant à la création d'une commission d'enquête relative à l'implication éventuelle de la France dans le conflit en cours au Yémen, le respect de la légalité internationale et de la Constitution (3 juillet 2018)⁵⁹.
- Proposition de résolution n° 856 tendant à la création d'une commission d'enquête sur le respect des engagements internationaux de la France au regard des autorisations d'exportations d'armes, munitions, formations, services et assistance accordées ces trois dernières années aux belligérants du conflit au Yémen (6 avril 2018)⁶⁰.

⁵⁵ Disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b2267_proposition-resolution#

⁵⁶ Disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1913_proposition-resolution#

⁵⁷ Disponible à l'adresse www.senat.fr/leg/prr18-467.html

⁵⁸ Disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/implication_conflit_yemen_france

⁵⁹ Disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b1136_proposition-resolution#

⁶⁰ Disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b0856_proposition-resolution#

ANNEXE III

GLOSSAIRE **DES REMARQUES**

Biens à double usage. Il convient de rappeler, contrairement à ce qu'indique le rapport, qu'aux termes de l'article 6 de la Position commune de l'UE, cette dernière s'applique aux biens à double usage : « *Sans préjudice du règlement (CE) n°1334/2000, les critères figurant à l'article 2 [droits de l'Homme] de la présente position commune et la procédure de consultation prévue à l'article 4 s'appliquent également aux États membres en ce qui concerne les biens et technologies à double usage énumérés à l'annexe I du règlement (CE) n°1334/2000, lorsqu'il existe des raisons valables de penser que ce seront les forces armées ou les forces de sécurité intérieure ou des entités similaires du pays destinataire qui constitueront l'utilisateur final de ces biens et technologies. Les références faites dans la présente position commune à la technologie ou aux équipements militaires sont réputées viser également les biens et technologies précités* »⁶¹.

Connaissance du travail d'Amnesty International. A propos de la dimension « armement », le rapport indique qu'Amnesty International n'a pas travaillé sur le Japon. On est en droit de supposer que la référence à Amnesty International (UK) correspond à celle du site international de notre mouvement www.amnesty.org Amnesty International est opposée aux transferts de technologie, d'équipements, de personnel et de programmes de formation militaires, de sécurité et de police (MSP), ainsi qu'à tout soutien logistique ou financier à de tels transferts, lorsque l'on peut raisonnablement supposer qu'ils risquent de favoriser des violations graves des normes internationales relatives aux droits humains ou du droit international humanitaire. Enfin, notre organisation dénonce les transferts d'armes contraires au droit international (Traité sur le commerce des armes, Position commune de l'UE). Amnesty International ne dispose pas d'information montrant qu'en 2019 des transferts d'armes japonais pouvaient correspondre à l'une des situations évoquées ci-dessus. Aussi, Amnesty International invite les parlementaires à se rapprocher de l'ONG s'ils sont en possession de telles informations⁶².

Il est également indiqué qu'Amnesty International n'a pas travaillé sur la Turquie. En février 2019, nous avons dénoncé le fait que malgré les graves atteintes aux droits humains attribuées aux Émirats arabes unis et aux milices qu'ils soutiennent, dans le cadre de la guerre au Yémen, plusieurs pays, dont la Turquie, avaient fourni des armes aux Émiriens⁶³. En juillet 2019, nous avons dénoncé le fait que la Turquie (mais aussi la Jordanie et les Émirats arabes unis) bafouaient manifestement l'embargo sur les armes des Nations unies sur la Libye en fournissant des véhicules blindés, des drones, des missiles guidés

⁶¹ Disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008E0944&from=FR>

⁶² Voir <https://www.thearmstradetreaty.org/annual-reports.html?templateId=209826>

⁶³ Amnesty international, Yémen. Les Émirats arabes unis fournissent des armes occidentales à des milices sans se soucier des conséquences, 6 février 2019, disponible à l'adresse www.amnesty.org/fr/latest/news/2019/02/yemen-uae-recklessly-supplying-militias-with-windfall-of-western-arms/

et d'autres armes⁶⁴. En octobre 2019, Amnesty International a demandé aux États de suspendre immédiatement les transferts vers la Turquie (dont les principaux fournisseurs sont les États-Unis, l'Italie, l'Allemagne, le Brésil et l'Inde) et vers les autres parties au conflit en Syrie, y compris les forces kurdes⁶⁵.

Enfin, alors qu'il est indiqué que notre organisation n'a pas travaillé sur la Russie et la Chine, nous l'avons fait en septembre 2019 au travers de notre rapport « Dénie de responsabilité. Politiques relatives aux droits humains dans le secteur de l'armement »⁶⁶. De plus, en novembre 2019, nous avons signalé aux organisateurs du salon Milipol qui s'était tenu à Paris le fait que des entreprises chinoises faisaient la promotion prohibée d'équipements de torture⁶⁷.

Pour finir, il est nécessaire de rappeler qu'Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de tout intérêt économique et de toute croyance religieuse. Son financement repose de ce fait essentiellement sur la générosité du public, et l'organisation agit en toute transparence pour apporter des garanties à celles et ceux qui la soutiennent. Chaque année, les comptes d'Amnesty International France sont certifiés par un commissaire aux comptes et transmis au ministère de l'Intérieur. Amnesty International France est membre du Comité de la Charte. En France, depuis 1989, le Comité de la Charte du don en confiance – organisme de contrôle des associations et fondations qui font appel à la générosité du public – permet, à travers l'agrément qu'il accorde à ses membres, d'assurer le respect des règles de déontologie afin que les donateurs puissent donner en confiance. Le Comité de la Charte vérifie la transparence et la rigueur de la gestion de l'organisation qui est par ailleurs régulièrement soumise à son contrôle. Amnesty International France est une association reconnue d'utilité publique qui satisfait aux obligations nées de la loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique, adoptée en 2016.

Nations unies. Le rapport mentionne trop peu les exigences du cadre international fixé par le Traité sur le commerce des armes (TCA) et la Position commune de l'Union européenne sur les exportations d'armes. Le rapport apparaît peu en prise avec la vie des organisations internationales auxquelles participe la France. Ainsi, il n'est pas fait mention des deux rapports du groupe d'experts éminents sur le Yémen du Conseil des droits de l'Homme, le premier en 2019⁶⁸ et le second en 2020, qui soulignent le risque de complicité de la France. Ce dernier énonce : « *The Group of Eminent Experts reiterates its concern about third States transferring arms to parties to the conflict in Yemen in blatant disregard of the documented patterns of serious violations of international huma-*

⁶⁴ Amnesty International, Libye. Les violations de l'embargo sur les armes mettent gravement en danger les 1,2 million de civils de Tripoli, 3 juillet 2019, disponible à l'adresse www.amnesty.org/fr/latest/news/2019/07/libya-un-arms-embargo-violations-put-tripolis-civilians-in-grave-danger/

⁶⁵ Amnesty International, Syrie. Preuves accablantes de crimes de guerre et d'autres violations commises par les forces turques et des groupes armés qui leur sont affiliés, 18 octobre 2019, disponible à l'adresse www.amnesty.org/fr/latest/news/2019/10/syria-damning-evidence-of-war-crimes-and-other-violations-by-turkish-forces-and-their-allies/

⁶⁶ Op.cit, Amnesty International, *Les entreprises d'armements ne prennent pas dûment en compte les risques en matière de droits humains*

⁶⁷ Op.cit, Omega Research Foundation, *Review of EU Anti-Torture Regulation and its implementation*

⁶⁸ Nations unies, Des experts onusiens dénoncent une multitude de crimes de guerre au Yémen, disponible à l'adresse <https://news.un.org/fr/story/2019/09/1050772>

nitarian law and human rights law in the conflict to date. The Group believes that they are failing in their responsibilities to ensure respect for international humanitarian law, and that some States may be violating their obligations under the Arms Trade Treaty. Furthermore, such support may amount to aiding and assisting internationally wrongful acts in contravention of international law»⁶⁹.

Publicité des licences d'exportations de matériels de guerre. Le rapport ne revient pas sur l'affirmation de Claire Landais, ancienne Secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale, en mai 2018, sur le caractère public des licences d'exportation : « *Dans le champ des exportations des matériels de guerre, on trouve tant des informations publiques, comme le rapport annuel ou les licences elles-mêmes, que des informations classifiées ; c'est le cas d'une partie des délibérations interministérielles, protégées par une classification de niveau secret de la défense nationale* »⁷⁰.

Traité sur le commerce des armes. La Chine est officiellement, depuis le 4 octobre 2020, partie au Traité sur le commerce des armes tout comme 109 autres pays, contrairement à ce qu'indique le rapport. À l'instar de la France, qui promeut la robustesse de son système de contrôle à l'exportation la Chine affirme qu'elle « *has always taken a prudent and responsible approach and exercised strict control on its arms export* »⁷¹.

Union européenne. La Commission européenne, via le programme ECHO, souligne que le conflit au Yémen « *est marqué par des violations flagrantes du droit international humanitaire, les civils et les infrastructures civiles étant notamment pris pour cible* »⁷². En septembre 2020, le Parlement européen a rappelé « *qu'entre le 25 février 2016 et le 14 février 2019, le Parlement, au travers de résolutions adoptées en session plénière, a demandé au moins dix fois à la VP/HR [Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité] d'engager une procédure visant à imposer un embargo européen sur les armes à l'Arabie saoudite ainsi que, en 2018, aux autres membres de la coalition dirigée par le gouvernement saoudien au Yémen ; le Parlement réitère une fois de plus cette demande* »⁷³. Le 11 février 2021, par 638 voix sur 705, le Parlement européen a adopté une résolution appelant à un embargo sur les ventes d'armes à destination de l'Arabie saoudite et des Émirats arabes unis⁷⁴.

Véhicules blindés de maintien de l'ordre exportés vers l'Égypte. Le rapport mentionne la question des véhicules blindés de type MIDS produits par Arquus (ex-Renault Trucks Defense) et fournis par la France à l'Égypte au plus fort de la répression, à partir de 2012. Il est indiqué, comme le SGDSN l'avait signalé

⁶⁹ UNHCHR, Report of the group of eminent international and regional experts on Yemen, 28 septembre 2020, disponible à l'adresse www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/GEE-Yemen/2020-09-09-report.pdf

⁷⁰ Compte rendu, Commission de la défense nationale et des forces armées, Audition de Mme Claire Landais, secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale, 30 mai 2018, disponible à l'adresse www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/15cion_def1718066_compte-rendu#

⁷¹ Disponible à l'adresse www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/China-statement_english%20translation/China-statement_english%20translation.pdf

⁷² Voir https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/yemen_fr

⁷³ Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2020 sur les exportations d'armements : mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC (2020/2003(INI)), disponible à l'adresse www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0224_FR.pdf

⁷⁴ Résolution du Parlement européen du 11 février 2021 sur la situation humanitaire et politique au Yémen, disponible à l'adresse www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0053_FR.html

à AIF que ces véhicules ne sont pas soumis au régime de contrôle des exportations de matériels de guerre ainsi qu'à celui relatif aux biens à double usage. Lors d'une réunion inter-ONG organisée par le cabinet de l'Élysée, qui s'est tenue le 23 janvier 2019, en vue de la visite du président Emmanuel Macron au Caire, il a été indiqué à Amnesty International et aux organisations présentes que ces véhicules blindés étaient désormais soumis au régime de contrôle à l'exportation des matériels de guerre⁷⁵. Cette information a été confirmée par le service de classification des matériels de guerre du ministère des Armées à Amnesty International France. Les véhicules blindés de types MIDS sont soumis au régime de contrôle à l'exportation des matériels de guerre mais selon leur configuration⁷⁶. Il est regrettable que ces véhicules ne soient pas soumis à contrôle de façon systématique.

⁷⁵ Voir également, Amnesty International, Égypte : la France aborde enfin les droits humains, 5 février 2019, disponible à l'adresse www.amnesty.fr/controle-des-armes/actualites/la-france-aborde-enfin-les-droits-humains-en-egypte

⁷⁶ Courriel du ministère des Armées, 4 décembre 2020.

Nous sommes plus de 10 millions de personnes à nous battre partout dans le monde pour faire respecter les droits humains.

Notre collectif est une force qui donne de l'impact à notre action. Ensemble, nous menons des combats et remportons des victoires pour faire cesser les violations des droits humains et faire progresser la justice.

Notre force, c'est aussi notre impartialité et notre indépendance vis-à-vis de toute tendance politique, de tout intérêt économique et de toute croyance religieuse. Notre indépendance est aussi financière : elle nous assure notre liberté d'action.

REJOIGNEZ-NOUS.



ON SE BAT ENSEMBLE, ON GAGNE ENSEMBLE.

