



Exportations de biens à double usage et de matériels de guerre : l'objectif de la transparence en question

Décembre 2022

La transparence est un élément clef de tout contrôle parlementaire afin de s'assurer que la France respecte ses engagements internationaux, à l'image du Traité sur le commerce des armes¹ (TCA) et de la Position commune de l'Union européenne (UE) sur les exportations d'armes (2008/944/PESC).² Or, si le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France, qui est produit par le ministère des Armées, « répond à un impératif de responsabilité et de transparence vis-à-vis de la représentation nationale, et des Français dans leur ensemble »³, **l'objectif est en réalité loin d'être atteint au regard de l'enjeu.** Tout État partie au TCA, ils sont au nombre de 113, est tenu d'obéir à des règles strictes relatives aux transferts internationaux d'armes. Le TCA vise à empêcher que des armes meurtrières tombent entre les mains de personnes qui s'en serviront pour commettre des violations des droits humains, y compris des actes de génocide, des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre. **Dans cette perspective, les informations contenues dans le rapport annuel doivent aider à éclairer les décisions d'octroi de licences d'exportation afin de s'assurer de leur légalité.**

Alors que ce rapport a près de vingt ans d'existence, **pour la première fois, il est accompagné d'un rapport annuel au Parlement consacré aux exportations de biens à double usage (biens susceptibles d'avoir une utilisation tant civile que militaire),** comme annoncé par le Premier ministre en juin 2021.⁴ Cette initiative s'inscrit dans le cadre des nouvelles exigences de transparence posées par le règlement de l'Union européenne (UE) 2021/821, en date du 20 mai 2021, qui constitue le socle du contrôle national.⁵ Le Service des biens à double usage (SBDU) est en charge de leur contrôle à l'exportation et

¹ Traité sur le commerce des armes, www.thearmstradetreaty.org/hyper-images/file/Traitesurlecommercedesarmes/Traitesurlecommercedesarmes.pdf?templateId=137262

² La Position commune 2008/944/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32008E0944>

³ Ministère des Armées, *Rapport annuel au Parlement 2022 sur les exportations d'armement de la France*, page 3, <https://www.defense.gouv.fr/rapport-au-parlement-2022-exportations-darmement-france>

⁴ Hôtel de Matignon, *Instruction des propositions de la mission d'information parlementaire sur les exportations d'armement*, 21 juin 2021, www.gouvernement.fr/communiqu/12331-instruction-des-propositions-de-la-mission-d-information-parlementaire-sur-les-exportations-d

⁵ Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage (refonte) entré en vigueur à compter du 9 septembre 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32021R0821>

il est rattaché au ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique⁶ (le « ministère de l'Économie »). Le SBDU indique que les biens à double usage recouvrent des produits industriels, des logiciels, des technologies ou encore des outils de cryptologie pouvant être détournés d'un usage pacifique et contribuer au développement d'armes de destruction massive ou conventionnelles, à la répression et au contournement des embargos internationaux sur les armes.⁷ Dès lors, la transparence doit permettre là encore de garantir à la société civile comme aux parlementaires et aux médias que la France respecte ses obligations européennes.

Cette nécessité est d'autant plus grande que le commerce de biens à double usage représente une part importante du commerce extérieur de l'UE. En 2020, les échanges autorisés de biens à double usage ont représenté 31 milliards d'euros, soit 1,9 % du total des exportations extra-EU.⁸

Le 27 septembre 2022, les deux rapports adressés au Parlement ont fait l'objet d'une audition à huis clos du ministre des Armées et de représentants du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et de l'Économie devant les membres des commissions de la Défense nationale et des forces armées, des Affaires étrangères et des Affaires économiques. Cette pratique du huis clos est éminemment contestable dans la mesure où, comme le révèle le compte rendu d'audition, aucune donnée relevant du secret-défense n'a été communiquée. Et pour cause, les seuls élus habilités secret-défense sont ceux de la Délégation parlementaire au renseignement. Enfin, toute information classifiée ne peut faire l'objet d'une communication publique sous peine de sanction pénale : c'est l'essence même du secret-défense. En définitive, cette pratique du huis clos nourrit la défiance vis-à-vis du pouvoir exécutif et porte atteinte à la crédibilité de l'exercice dans la mesure où l'affirmation du discours politique liée aux exportations d'armement se fait en catimini.

Le rapport au Parlement sur les exportations des biens à double usage a été rendu public le 6 décembre 2022⁹ et le constat est sans appel. Depuis plusieurs années, Amnesty International France et d'autres ONG dénoncent l'opacité du rapport au Parlement sur les exportations d'armement, au sujet de ce qui en fait le cœur, c'est-à-dire la délivrance d'informations détaillées, exhaustives et actualisées sur les transferts d'armes autorisés et effectivement réalisés. **Or le rapport annuel au Parlement sur les biens à double usage présente aujourd'hui les mêmes manquements, de même qu'il s'avère insuffisant tant sur le processus décisionnel à l'œuvre que sur le cadre juridique en vigueur et ses contours.**

⁶ Site internet du SBDU, <https://sbdu.entreprises.gouv.fr/fr>

⁷ SBDU, Présentation de la réglementation et des procédures relatives à l'exportation des biens à double usage en France, Février 2020, slides 5 et 6, https://sbdu.entreprises.gouv.fr/files_sbdu/files/formations/sensibilisation_bdu_site_internet_fevrier_2020.pdf

⁸ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (UE) 2021/821 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0716>

⁹ Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, *Rapport au Parlement sur les exportations des biens à double usage* (Juillet 2022), https://sbdu.entreprises.gouv.fr/files_sbdu/files/actualites/les-exportations-de-biens-a-double-usage-rapport-au-parlement-2022.pdf

1- Rapport sur les exportations de matériels de guerre

En matière d'exportation d'armement comme Amnesty International France (AIF) l'a déjà exprimé ces dernières années¹⁰, avec notamment la campagne nationale « Silence, on arme »¹¹, les informations fournies sont insuffisantes. **Cette opacité, qui se traduit par une impossibilité de contrôle de la légalité des transferts d'armes autorisés, conduit à des développements en matière de contentieux.**

Le 23 septembre 2021, conjointement avec le Centre européen pour les droits constitutionnels et humains (ECCHR) et le média d'investigation Disclose, AIF a saisi le **tribunal administratif de Paris**. Il s'agit de contraindre l'administration des douanes à communiquer les documents sur l'exportation de matériels de guerre de la France à l'Arabie saoudite et aux Émirats arabes unis (EAU), car les douanes ont refusé toute communication sous couvert de secret.¹² **Le 2 juin 2022**, les ONG Mwatana for Human Rights, l'ECCHR et Sherpa, avec le soutien d'AIF, ont déposé une plainte devant le **tribunal judiciaire de Paris** contre des entreprises d'armement françaises. Les organisations demandent l'ouverture d'une instruction judiciaire sur les entreprises d'armement Dassault Aviation, Thalès Groupe et MBDA France pour leur éventuelle complicité dans des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité présumés au Yémen, lesquels auraient pu être commis du fait de leurs exportations de matériels de guerre vers l'Arabie saoudite et les EAU.¹³

À l'heure actuelle, le principal intérêt des données fournies par le rapport est de donner un aperçu de l'intensité de la réussite commerciale française et non pas de permettre un contrôle *a posteriori* des exportations, au regard des obligations internationales de la France. **Il manque ainsi les informations suivantes qui permettraient de savoir ce que l'on vend, à qui et pour faire quoi** : dates de délivrance et d'expiration de la licence d'exportation délivrée, types et quantités de matériels de guerre (en ce compris les prestations de service), destinataire final, utilisateur et utilisation finale, garantie attachée à l'utilisation. Ces données sont impératives car elles seules permettent de s'assurer dans quelle mesure les exportations réalisées pourraient contenir le risque que les matériels de guerre considérés puissent permettre de contribuer à commettre des violations graves des droits humains et du droit international humanitaire ou à en faciliter la commission.

¹⁰ Amnesty International France, *Rapport annuel 2019 sur les exportations françaises d'armement ce que l'on ne nous dit pas, ce qui doit changer*, Juillet 2019, www.amnesty.fr/contrôle-des-armes/actualités/la-ministre-des-armées-auditionnée-sur-les-ventes-d'armes Amnesty International France, *Ventes d'armes et transparence : les omissions de la France ce que l'on ne nous dit pas, ce qui doit changer (II)*, Mai 2020, www.amnesty.fr/presse/la-france-a-rendu-public-mardi-2-juin-2020-son-rapport Amnesty International France, *Contrôle des exportations d'armement : une réforme indispensable et attendue*, Novembre 2020, www.amnesty.fr/contrôle-des-armes/actualités/parlementaires-exigent-enfin-plus-de-contrôle

¹¹ Amnesty International France, *Ventes d'armes : la France cette grande muette*, 15 février 2022, www.amnesty.fr/contrôle-des-armes/actualités/ventes-d'armes-la-france-cette-grande-muette

¹² Amnesty International France, *Opacité sur les ventes d'armes françaises : on saisit la justice*, 23 septembre 2021, www.amnesty.fr/contrôle-des-armes/actualités/opacité-sur-les-ventes-d'armes-françaises

¹³ Amnesty International France, *Yémen : trois entreprises d'armement françaises soupçonnées de complicité de crimes de guerre*, 2 juin 2022, www.amnesty.fr/conflits-armes-et-populations/actualités/yemen-trois-entreprises-d'armement-françaises-soupçonnées

Le rapport de la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement, publié par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale le 18 novembre 2020, va dans le sens de nos recommandations.¹⁴ En effet, il émet par exemple la proposition d'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°23).¹⁵

Un timide progrès a néanmoins été réalisé avec l'édition 2020 du rapport et confirmé jusqu'à maintenant. Elle intègre le rapport annuel que produit chaque année la France dans le cadre du TCA (voir annexe 11).¹⁶ Le rapport fournit des informations annuelles sur les huit catégories d'armement auxquelles il s'applique : pays de destination, année de livraison, catégorie générique d'armement et quantité. Mais ces informations ne reflètent pas toutes les exportations françaises puisque la France contrôle à l'exportation vingt-deux catégories de matériels de guerre et équipements connexes, dans le respect de ses engagements européens, en plus de matériels assimilés.

Une autre information est essentielle, celle relative aux refus à l'exportation qui sont notifiés aux industriels de la défense. Elle est indispensable pour comprendre comment la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG) évalue le risque à l'exportation conformément au TCA et à la Position commune de l'UE sur les exportations d'armes. Dans la pratique, le rapport fournit une telle information mais de façon trop parcellaire. Pour l'édition 2021, le ministère des Armées s'est félicité d'avoir réintroduit dans le rapport les informations relatives à la répartition géographique des refus telles qu'elles étaient présentes dans l'édition 2018 avant qu'il ne décide lui-même de les supprimer. Les informations disponibles sont donc les suivantes : le nombre de refus notifié ; les critères à l'exportation de la Position commune de l'UE sur les exportations d'armes ayant motivé les refus (exprimés en pourcentage) ; les refus notifiés par grande zone géographique (exprimés en pourcentage).¹⁷

Aucun de ces éléments ne permet, pris individuellement ou ensemble, de comprendre comment les autorités à l'exportation ont évalué le risque à l'exportation. Pour qu'il en soit ainsi, le rapport devrait indiquer l'ensemble des informations qui suivent pour chaque refus : pays de destination finale, critères à l'exportation ayant fondé le refus, description du matériel concerné et quantité, destinataire, utilisateur final, date du refus. Certains États comme les Pays-Bas ont développé de bonnes pratiques en rendant public ce type d'information.¹⁸ En ce sens, le rapport (2020) de la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armements propose de « *donner au Parlement les moyens de vérifier que le processus d'examen des demandes de licences permet une juste analyse des*

¹⁴ 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, www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/l15b3581_rapport-information

¹⁵ Op.cit., Rapport d'information déposé par la commission des Affaires étrangères, p. 16.

¹⁶ Op.cit., ministère des Armées, *Rapport annuel au Parlement 2022 sur les exportations d'armement*, p. 121.

¹⁷ Ibid, p. 67.

¹⁸ Report by the Minister of Foreign Affairs on the issuing of export licences for military, dual-use and torture goods, *Dutch Export Policy on Strategic Goods in 2020*, Annexe 6, pp. 69-70, www.government.nl/binaries/government/documenten/reports/2021/09/09/dutch-export-control-policy-in-2020/Dutch-Export-Control-Policy-in-2020.pdf

différents critères qui interviennent dans les décisions relatives aux exportations d'armement » (proposition n°28).¹⁹

Dans cette perspective, notre organisation accueille favorablement la précision qui suit et qui a été apportée par le rapport mais qui reste insuffisante pour les raisons évoquées ci-dessus :

« [...] des exportations particulièrement sensibles sont celles à destination des forces de sécurité intérieures (police, gendarmerie) et conduisent souvent à des refus : sur les 31 refus de licence notifiés en 2021 par la France au COARM [groupe exportations d'armes conventionnelles], cinq l'ont été au motif du critère n° 2 de la Position commune 2008/944 sur le respect des droits de l'Homme et trois d'entre eux étaient à destination de la police du pays importateur. Pour le même motif, la CIEEMG peut aussi n'accorder que partiellement une licence multidestinataire en excluant de la liste des destinataires les pays ou les unités défavorablement connus en matière de respect des droits de l'Homme. »²⁰

Le secret qui entoure comme on le voit la pratique du contrôle à l'exportation et son rendre compte est des plus critiquable. À cet égard, le rapport (2020) de la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement, au terme d'un constat fait sans détour, propose de *« 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°18).²¹ De fait, la pratique du secret qui justifie les restrictions apportées aux données fournies par le ministère des Armées interroge, qu'il s'agisse tout autant des (vingt-deux) catégories de matériels de guerre couvertes par le droit national que celles (huit) couvertes par le TCA.

Un des arguments avancés, qui concerne le détail des informations fournies sur les catégories de matériels livrés, serait le souci de protéger « le client ». En réalité, quand le ministère des Armées fait preuve de secret, ce n'est pas le cas du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, des médias ou encore des industriels de la défense ni des États clients.

Le 22 avril 2021, l'ambassade de France au **Kosovo**²² a communiqué, photos à l'appui, sur la livraison à cette date de trois véhicules blindés de combat de type Bastion fabriqués par la marque française Arquus et destinés à la police du Kosovo. Ainsi, nous avons la date de livraison, le type de matériel, la quantité et l'utilisateur final.

En septembre 2022, plus d'un an après, le rapport annuel au Parlement se montre avare en information. Il indique seulement que trois véhicules blindés de combats ont été fournis au Kosovo.²³

¹⁹ Op.cit., Rapport d'information déposé par la commission des Affaires étrangères, p. 17.

²⁰ Op.cit., ministère des Armées, *Rapport annuel au Parlement 2022 sur les exportations d'armement*, pp. 26-27.

²¹ Op.cit., Rapport d'information déposé par la commission des Affaires étrangères, p. 16.

²² Ambassade de France au Kosovo, *Remise des clefs des 3 véhicules Bastion*, 22 avril 2021, <https://kosovo.ambafrance.org/Remise-des-clefs-des-3-vehicules-Bastion>

²³ Op.cit., ministère des Armées, *Rapport annuel au Parlement 2022 sur les exportations d'armement*, p. 121.

Au **Cameroun**, le rapport annuel au Parlement indique que la France a livré vingt-deux véhicules blindés de combat. Selon une information publique (vidéo²⁴, article²⁵) le Cameroun a pris livraison de neuf véhicules blindés de type Bastion via la société française OMP Solutions, celle-ci étant spécialisée dans la livraison de matériels dans le cadre d'opérations de maintien de la paix des Nations unies. Les matériels livrés doivent être utilisés en République Centrafricaine.²⁶ Ce lot de neuf véhicules entre vraisemblablement dans le total de vingt-deux véhicules, comme semble également le corroborer les données du SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute).²⁷

Mais les industriels de la défense communiquent aussi. Il est indiqué dans le rapport annuel au Parlement que la France a livré deux corvettes à l'**Argentine**.²⁸ Il s'agit de deux patrouilleurs hauturiers de type OPV 87 commandés par la Marine argentine à Naval Group. L'ARA Storni a été livré le 13 octobre 2021²⁹ et l'ARA Piedrabuena a été livré le 14 avril 2021.³⁰ Sans attendre le rapport de 2023 au Parlement, qui portera sur les livraisons intervenues en 2022, on peut déjà préciser que le dernier patrouilleur l'ARA Contraalmirante Cordero, a été livré le 13 avril 2022.³¹ Par ailleurs, l'État argentin dans son rapport annuel au TCA³², mentionne qu'il a importé deux patrouilleurs océaniques dans la catégorie « navires de combat », en précisant le nom des deux navires (l'ARA Storni et l'ARA Piedrabuena), le numéro du contrat et le nom du fabricant, soit bien plus que les informations fournies par la France.

C'est aussi Airbus qui communique sur la livraison de premier hélicoptère de combat H225M à **Singapour**, le 29 mars 2021.³³ Cette information correspond vraisemblablement aux trois hélicoptères d'attaque annoncés comme ayant été livrés en 2021 par la France.³⁴

Cette analyse ne prétend pas à l'exhaustivité et ne signifie pas que le rapport annuel au Parlement est inutile. **Au contraire, il est indispensable car il est le seul outil de « transparence » officiel sur les transferts d'armes de la France, puisqu'émanant du gouvernement.**

La France, que ce soit dans le cadre de son rapport annuel au Parlement ou dans le cadre du TCA, doit privilégier la transparence, notamment pour éviter la diffusion de fausses

²⁴ YouTube, INFOS 237 News, *MINUSCA : LE MINDEF REÇOIT DU MATÉRIEL POUR LE CONTINGENT CAMEROUNAIS*, vidéo mise en ligne le 11 mai 2021, www.youtube.com/watch?v=ie1YXpcttkA

²⁵ Michèle Ebongue, Data Cameroun, Sécurité : Le Cameroun réceptionne 46 véhicules dont 9 blindés bastion, <https://datacameroon.com/securite-le-cameroun-receptionne-46-vehicules-dont-9-blindes-bastion/>

²⁶ Franklin Nimpa, KAPT MEDIA GROUP, *Livraison de véhicules blindés de transport de troupes Arquus Bastion et d'équipements à l'ONU au Cameroun*, 18 mai 2021, <https://kaptmedia.com/livraison-de-vehicules-blindes-de-transport-de-troupes-arquus-bastion-et-dequipements-a-lonu-au-cameroun/>

²⁷ Voir https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php

²⁸ Op.cit., ministère des Armées, *Rapport annuel au Parlement 2022 sur les exportations d'armement*, p. 121.

²⁹ Naval Group livre l'A.R.A. Piedrabuena, deuxième patrouilleur océanique multi-missions pour l'Argentine, 14 avril 2021, www.naval-group.com/fr/naval-group-livre-lara-piedrabuena-deuxieme-patrouilleur-oceanique-multi-missions-pour-largentine

³⁰ Naval Group livre l'A.R.A. Storni, troisième patrouilleur océanique multi-missions pour l'Argentine, 13 octobre 2021, www.naval-group.com/fr/naval-group-livre-lara-storni-troisieme-patrouilleur-oceanique-multi-missions-pour-largentine

³¹ Naval Group livre le dernier patrouilleur hauturier pour la Marine argentine, 13 avril 2022, www.naval-group.com/fr/naval-group-livre-le-dernier-patrouilleur-hauturier-pour-la-marine-argentine

³² Voir www.thearmstradetreaty.org/download/8e96bc05-71bb-33e2-ada4-1bb94ba20212

³³ Airbus, *Singapore receives its first H225M helicopter*, 29 March 2021, www.airbus.com/en/newsroom/press-releases/2021-03-singapore-receives-its-first-h225m-helicopter

³⁴ Op.cit., ministère des Armées, *Rapport annuel au Parlement 2022 sur les exportations d'armement*, p. 121.

informations sur les transferts et l'utilisation des armes. En outre, face à la profusion d'informations sur les transferts d'armes diffusées dans le domaine public, les pouvoirs publics ont peu d'intérêt à entretenir l'opacité. En effet, lorsque le public connaît l'existence de ces informations mais ne les voit ni corroborées, ni reflétées dans les rapports officiels, la confiance dans les pouvoirs publics est ébranlée.

2- Rapport sur les exportations de biens à double usage

Le rapport au Parlement sur les biens à double usage s'inscrit dans le cadre des obligations européennes de la France. Il soulève de nombreuses préoccupations en matière de contenu, dans la mesure où l'on retrouve certaines **des mauvaises pratiques concernant l'opacité** relative aux matériels de guerre. Les enjeux sont les mêmes et décuplés par le fait qu'il s'agit d'une réglementation peu connue comme le souligne le SBDU³⁵ et parce que :

« ces biens considérés comme sensibles du fait de leurs caractéristiques intrinsèques, et transmis d'une région du monde à l'autre pour des usages déclarés souvent purement civils, font peser une menace sur les populations, y compris sous l'angle des droits de l'Homme. »³⁶

Tout d'abord, l'absence de transparence sur le processus décisionnel entourant la **délivrance des autorisations d'exportation est tout aussi prégnante que dans le champ des matériels de guerre**. Ainsi les débats au sein de la Commission interministérielle sur les biens à double usage (CIBDU) sont secrets défense comme ceux de la CIEEMG. En conséquence de quoi, le contenu des délibérations ne se retrouve que partiellement dans le rapport au travers des données fournies relatives aux licences individuelles (autorisation d'exportation) ou des refus à l'exportation. Or l'enjeu est de s'assurer que l'évaluation du risque à l'exportation en matière de violations graves des droits humains est conforme notamment à la Position commune de l'UE sur les exportations d'armes qui s'applique autant aux matériels de guerre qu'aux biens à double usage (article 6).³⁷ Et ce d'autant plus que le règlement (UE) 2021/821 dispose que les États membres doivent prendre en compte *« le risque d'une utilisation impliquant la répression interne et/ou la commission de violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire international. »* Or, il ne prévoit pas de critères permettant d'identifier ce qui constitue une violation grave des droits humains.

Par ailleurs, le droit international relatif aux droits humains impose aux États de protéger ces derniers. Ainsi, dans les cas où il apparaît clairement que les biens exportés serviront à commettre des violations des droits humains, la décision ne peut être prise à la

³⁵ Op.cit., SBDU, Présentation de la réglementation et des procédures relatives à l'exportation des biens à double usage en France, slide 86.

³⁶ Voir <https://sbdu.entreprises.gouv.fr/fr/sbdu/notre-mission-de-contrôle-export>

³⁷ « Sans préjudice du règlement (CE) no 1334/2000, les critères figurant à l'article 2 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) no 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. »

discrétion des États membres, qui ont l'obligation de refuser l'exportation. Et ce refus doit faire l'objet d'un rendre compte par le biais du rapport au Parlement.

Comme en matière d'exportation de matériels de guerre, les ministères impliqués préparent des **directives à haut niveau** qui donnent des indications sur la façon de traiter les dossiers, au regard notamment du bien exporté et du pays de destination. Ces directives ne sont pas rendues publiques. Le rapport (2020) de la mission sur le contrôle des exportations d'armements propose d'inciter « le SGDSN [Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale] à dévoiler dans le rapport annuel au Parlement les éléments non sensibles des directives de haut niveau » (proposition n°22).³⁸ Le principe d'une telle proposition devrait s'appliquer en matière de biens à double usage.

Le rapport omet également de traiter de **la question du contrôle des courtiers**, qui fournissent des services de courtage au sens du règlement (UE) 2021/821³⁹ et qui sont souvent des acteurs du trafic illicite. Il omet également **le sujet des certificats d'utilisation finale** qui peuvent être exigés pour éviter les risques de détournement et de réexportation non autorisée. De plus, le rapport n'explique en rien la pratique de ces certificats, alors que le SBDU le fait sur son site internet.⁴⁰ En outre, si le rapport indique le nombre total de licences individuelles délivré, il ne précise pas combien d'entre elles relèvent de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (biens cryptologiques).⁴¹ Ce manque de transparence se retrouve dans les données fournies relativement aux licences d'exportation. À cet égard, le rapport national ne saurait être moins complet que le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (UE) 2021/821.⁴²

Si le rapport national fournit des données concernant les exportations ayant fait l'objet d'une licence individuelle en 2021 pour les vingt-cinq premières destinations (en montant cumulatif), ces données sont insuffisantes. Le tableau en annexe 4 du rapport⁴³ indique les pays de fourniture (dans l'ordre alphabétique), la catégorie de biens à double usage parmi les dix qui sont soumises à contrôle ayant fait l'objet de licences à destination de ces pays et leur montant financier. Ce référencement des vingt-cinq premières destinations est inspiré du rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (UE) 2021/821. Mais à l'inverse de celui-ci qui indique par ordre décroissant le rang des principaux clients des États membres de l'UE, la France ne le fait pas. Néanmoins, le rapport précise que « *les 15 premiers exportateurs (en montant) représentent 10 % du nombre de licences individuelles délivrées et 90 % du montant total maximal des licences individuelles délivrées* »⁴⁴, sachant que la valeur cumulée des licences individuelles autorisées en 2021, hors Union européenne est de 8,6 milliards d'euros.⁴⁵

³⁸ Op.cit., Rapport d'information déposé par la commission des Affaires étrangères, p. 16

³⁹ Op.cit., Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021 instituant un régime de l'Union de contrôle des exportations, du courtage, de l'assistance technique, du transit et des transferts en ce qui concerne les biens à double usage, article 2.

⁴⁰ Op.cit., SBDU, Présentation de la réglementation et des procédures relatives à l'exportation des biens à double usage en France, slide 86.

⁴¹ Voir <https://www.ssi.gouv.fr/entreprise/reglementation/contrôle-reglementaire-sur-la-cryptographie/>

⁴² Op.cit., Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (UE) 2021/821.

⁴³ Op.cit., *Rapport au Parlement sur les exportations des biens à double usage*, pp. 35-37.

⁴⁴ Ibid, p. 26.

⁴⁵ Ibid, p. 25

Un des enjeux de la refonte du règlement (UE) 2021/821 était la **prise en compte spécifique des technologies de cybersurveillance**. Il énonce que :

« les autorités compétentes des États membres devraient tenir compte en particulier du risque qu'ils soient utilisés à des fins de répression interne ou dans le cadre de la commission de violations graves des droits de l'homme ou du droit humanitaire » (considérant 2).

Finalement, cet aspect du contrôle des biens à double usage apparaît trop peu dans le rapport annuel au Parlement alors que le règlement (UE) 2021/821 assoit la volonté de ses États membres de *« mettre en place une transparence accrue »* (considérant 2) et alors même que quatre dirigeants des entreprises de surveillance françaises Amesys et Nexa Technologies ont été mis en examen en juin 2021 par des juges d'instruction du pôle chargé des crimes contre l'humanité, crimes et délits de guerre du tribunal judiciaire de Paris.⁴⁶

Les répercussions des exportations de technologies de surveillance sur les droits humains sont évidentes⁴⁷ : les messages privés de militants leur sont lus pendant qu'ils sont torturés ; les technologies de surveillance de masse font leur apparition sur le marché afin d'être achetées par des régimes répressifs qui espèrent surveiller, collecter et stocker les communications de populations entières ; les ordinateurs des réfugiés politiques sont piratés et la vie numérique de ces derniers, dérobée. Les technologies de surveillance sont utilisées abusivement par des gouvernements pour cibler les opposants, les journalistes et les avocats, pour réprimer la dissidence, harceler les défenseurs des droits humains, intimider les populations, décourager les lanceurs d'alertes, étouffer l'expression et détruire la possibilité de toute vie privée. Dans certains cas, elles sont également utilisées pour soumettre des populations entières à une surveillance généralisée.

En résumé, elles font souvent partie d'un appareil étatique de répression bien plus large, qui permet de réaliser toute une série de violations des droits humains, notamment des pratiques d'interrogatoire illégales, la torture et les exécutions extrajudiciaires. La surveillance illicite viole le droit à la vie privée et peut notamment compromettre les droits aux libertés d'expression, d'opinion, d'association et de réunion pacifique. Le droit international garantit le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et protège contre les immixtions arbitraires ou illégales dans la vie privée. Toute ingérence d'un État dans le droit à la vie privée, via l'interception des communications ou la collecte de données personnelles, doit être légale, nécessaire, proportionnée et légitime.

Ainsi donc, le rapport au Parlement tel qu'il est rédigé est avare en information sur ces technologies de cybersurveillance et ne reflète pas la spécificité du règlement (UE) 2021/821 tel que refondu. Il se contente d'indiquer que *« les biens et technologies de cybersurveillance, qui relèvent majoritairement de la partie 1 de la catégorie 5*

⁴⁶ Amnesty International, *Des dirigeants des entreprises de surveillance Amesys et Nexa Technologies mis en examen pour complicité de torture*, 22 juin 2021, www.amnesty.org/fr/latest/press-release/2021/06/executives-of-surveillance-companies-amesys-and-nexa-technologies-indicted-for-complicity-in-torture/

⁴⁷ Coalition Against Unlawful Surveillance Exports, *A critical opportunity : bringing surveillance technologies within the EU Dual-Use Regulation*, Juin 2015, www.fidh.org/IMG/pdf/cause_report_final.pdf

(télécommunications) et, dans une moindre mesure de la catégorie 4 (calculateurs), représentent quant à eux moins de 10 % du montant des autorisations accordées en 2021 sur l'ensemble des catégories 4 et 5. »⁴⁸ Quant aux données fournies sur les licences individuelles délivrées aux pays figurant parmi les vingt-cinq premières destinations de la France, elles ne permettent pas de savoir si des licences ont été accordées pour l'exportation de technologies de cybersurveillance.

De son côté le rapport de la Commission au Parlement européen donne l'information suivante pour les vingt-sept États membres de l'UE : « un total de 39 licences ayant été délivrées en 2020 pour des biens de cybersurveillance répertoriés. Au cours de la même période, 32 refus ont été émis concernant des biens de cybersurveillance ». ⁴⁹ Il indique également, même si c'est de façon minimale le nombre de licences individuelles délivré au sein de l'UE pour l'exportation de biens de cybersurveillance répertoriés par le règlement : équipements d'interception de télécommunication mobiles, système de surveillance des réseaux IP, outils de création, de commande et de contrôle, ou de livraisons de logiciels d'intrusion. Autant d'informations qui font défaut dans le rapport national.

Dans le cadre du renforcement du contrôle à l'exportation des technologies de cybersurveillance le règlement (UE) 2021/821 a élargi le champ d'application de la « clause attrape-tout » (ou 'catch-all clause'), et ce afin de tenir compte du risque de violations graves des droits humains et du droit international humanitaire, au moyen de produits ne relevant pas la liste du règlement, l'innovation allant bien souvent plus vite que le droit :

*« Afin de lutter contre le risque que certains biens de cybersurveillance non répertoriés exportés au départ du territoire douanier de l'Union puissent être utilisés abusivement par des personnes complices ou responsables d'avoir ordonné ou commis des violations graves des droits de l'homme ou du droit humanitaire international, il y a lieu de contrôler l'exportation de ces biens. Les risques associés concernent notamment les cas où des biens de cybersurveillance sont conçus spécifiquement pour permettre l'intrusion ou l'inspection approfondie des paquets dans des systèmes d'information et de télécommunication afin de procéder à une surveillance discrète de personnes physiques par la surveillance, l'extraction, la collecte et l'analyse des données provenant de ces systèmes, y compris des données biométriques. »*⁵⁰

Encore une fois, les données fournies par le rapport au Parlement sur les licences individuelles délivrées aux pays figurant parmi les vingt-cinq premières destinations de la France ne permettent pas de savoir si de telles licences ont été accordées pour l'exportation de technologies de surveillance dans le cadre de la mise en œuvre de la « clause attrape-tout » (dossiers hors licences).

⁴⁸ Op.cit, Rapport au Parlement sur les exportations des biens à double usage, pp. 35-37

⁴⁹ Op.cit, Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (UE) 2021/82.

⁵⁰ Op.cit, Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021, article 2.

Enfin, le rapport omet également de préciser le nombre de licences générales et globales qui a été délivré. En matière de refus à l'exportation, il précise uniquement leur nombre, soit 125 pour l'année 2021, sans autre précision tel que le volume à l'exportation correspondant ou si cela concerne des technologies de cybersurveillance.

En matière de transparence, il est recommandé que la France (comme tous les États membres de l'UE) veille à ce que son rapport national soit détaillé, en décrivant les demandes de licences d'exportation présentées aux autorités concernant tous les biens à double usage, et soit mis à la disposition du public de manière régulière, de préférence tous les mois. Concernant ce dernier point, le rapport (2020) de la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement préconise d'instaurer un rapport au Parlement concernant tant les biens à double usage que les ventes d'armes « *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°27).⁵¹ Par ailleurs et selon AIF, ce rapport devrait au minimum indiquer le nombre de demandes de licences par article, le nom de l'exportateur, une description de l'utilisateur final et de la destination finale, la valeur de la licence, et préciser si la licence a été accordée ou refusée et pour quelles raisons.⁵² Encore une fois, les Pays-Bas ont développé de bonnes pratiques en publiant un rapport mensuel qui fait état de nombre de ces informations et qui concernent les exportations de biens à double usage.⁵³

Le règlement (UE) 2021/821 énonce que le prochain rapport annuel de la commission au Parlement européen devra contenir, en ce qui concerne les éléments de cybersurveillance, « *des informations spécifiques sur les autorisations, en particulier sur le nombre de demandes reçues par bien, l'État membre émetteur et sur les destinations concernées par ces demandes, ainsi que sur les décisions prises à leur sujet.* »⁵⁴ Il convient que ces informations soient également fournies dans le rapport national de la France.

Le principe du contrôle à l'exportation est primordial en matière de technologies de surveillance d'où l'adoption du règlement (UE) 2021/821. Les restrictions sur les exportations qui en découlent peuvent empêcher certains transferts d'équipements vers des destinations où il existe le risque qu'ils mènent à des violations de droits humains. De plus, les contrôles sur les exportations apportent une certaine transparence et contribuent à rendre ce marché plus responsable. Ils facilitent la documentation sur les ventes qui pourraient échapper aux contrôles, permettant ainsi aux citoyens, aux médias et à la société civile d'examiner et de dénoncer les potentiels abus des entreprises impliquées dans le marché de la surveillance. C'est la même logique qui préside au contrôle des exportations de matériels de guerre.



⁵¹ Op.cit., Rapport d'information déposé par la commission des Affaires étrangères, p. 17.

⁵² Amnesty International, *Le nouveau règlement de l'Union européenne sur les exportations de biens à double usage représente une « occasion manquée » en vue de mettre fin à l'exportation d'instruments de surveillance destinés à des régimes répressifs*, 25 Mars 2021, www.amnesty.org/fr/latest/news/2021/03/new-eu-dual-use-regulation-agreement-a-missed-opportunity-to-stop-exports-of-surveillance-tools-to-repressive-regimes/

⁵³ Voir www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/exportcontrole-strategische-goederen/documenten/rapporten/2016/10/01/overzicht-dual-use-vergunningen

⁵⁴ Op.cit., Règlement (UE) 2021/821 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2021, article 26.

Afin de garantir une réforme de la pratique de la transparence qui soit efficace et permette un contrôle des transferts d'armes efficace, AIF remet en avant ici certaines de ses recommandations qui apparaissent comme des éléments fondamentaux et vus comme un minimum. Concernant les matériels de guerre et les biens à double usage, il est recommandé que le gouvernement agisse pour :

- Que le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement fournisse par pays, des informations relatives aux types et quantités de matériels de guerre et assimilés, aux destinataires finaux, aux 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.
- Que le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement 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.
- Que le rapport annuel au Parlement sur les biens à double usage indique le nombre de demandes de licences par article, le nom de l'exportateur, une description de l'utilisateur final et de la destination, la valeur de la licence, et précise si la licence a été accordée ou refusée et pour quelles raisons.

Le Parlement doit également se mobiliser pour obtenir de telles informations de façon plus régulière afin qu'une information actualisée, détaillée et exhaustive soit à leur disposition.

Enfin, il est recommandé que le Parlement agisse **en vue de la création d'une délégation parlementaire**, mettant en œuvre ainsi une des recommandations phares de la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement, exerçant au moins un contrôle *a posteriori*.

Amnesty International est un mouvement mondial réunissant plus de 10 millions de personnes qui agissent pour que les droits fondamentaux de chaque individu soient respectés.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.