

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE PARIS
Requête en annulation

POUR :

AMNESTY INTERNATIONAL France, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège social est établi à Paris (19), 76, boulevard de la Villette, représentée par sa présidente, Cécile Coudriou ;

DISCLOSE.NGO, association régie par la loi du 1er juillet 1901, dont le siège social est établi au Pré Saint Gervais (93), 62, rue André Joineau, représentée par sa Directrice Exécutive, Laurène Bounaud ;

CENTRE EUROPEEN POUR LES DROITS CONSTITUTIONNELS ET LES DROITS HUMAINS, association de droit allemand, dont le siège social est établi à Berlin (Allemagne), Zossener Straße 55-58., Aufgang D - D-10961, représentée par son Secrétaire général, Wolfgang Kaleck

Demandeurs

Pour la présente affaire, le Centre Européen pour les Droits Humains et Constitutionnels est désigné **mandataire unique** en application de l'article R.411-5 CJA.

CONTRE :

Le ministre de l'économie, des finances et de la relance

Défendeurs

OBJET :

Annulation du refus implicite opposé par la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) à la demande d'accès aux documents administratifs portant sur l'exportation de matériel de guerre et de matériels assimilés vers l'Arabie Saoudite, les Émirats Arabes Unis (ci-après « EAU ») et l'Égypte, intervenue le 25 juillet 2020, confirmée ultérieurement par le silence opposé par la même direction à la demande adressée à la Commission d'accès aux documents administratifs le 11 décembre 2020.

À l'appui de la requête, les associations requérantes entendent faire valoir les faits et moyens suivants :

FAITS

Les demandes d'accès du 25 juillet 2020 et 11 décembre 2020 portaient sur la communication des documents suivants :

- **Copie des déclarations en douane et de tout document pertinent attestant exportation :**

- de l'**A330 MRTT** (par la société Airbus) à destination de l'Espagne pour la militarisation des avions civils ayant pour destination finale l'Arabie Saoudite et les EAU entre mars 2015 et avril 2020 ;
- d'**avions Rafale** (par la société Dassault) entre mars 2015 et avril 2020 vers l'Égypte, ainsi que les documents douaniers attestant l'exportation de pièces détachées pour les avions Rafale et des prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance) ;
- de pièces détachées pour les **avions Mirage 2000-9** (par la société Dassault) et de prestation de services ; pour assurer le maintien en condition opérationnelle (maintenance) de ces avions, ainsi que leur modernisation, en exécution d'un contrat conclu avec les EAU pour la modernisation des avions Mirage 2000-9, annoncé à la fin de 2017 et conclu en novembre 2019 ;
- de missiles **Storm Shadow** également appelés SCALP (produits conjointement par MBDA France et MBDA Royaume-Uni) à destination du Royaume-Uni pour assemblage et ayant pour destination finale l'Égypte, les EAU et l'Arabie Saoudite entre mars 2015 et avril 2020 ;
- de kits de **missiles AASM**, (par la société Safran) entre mars 2015 - avril 2020 vers l'Égypte, les EAU et l'Arabie Saoudite, ainsi que les documents douaniers attestant l'exportation de pièces de rechange pour ces missiles et de prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance);
- de pods **Damocles** (par la société Thales) entre mars 2015 - avril 2020 vers l'Arabie Saoudite ou les Emirats Arabes Unis, ainsi que les documents

douaniers attestant l'exportation de pièces de rechange pour ces missiles et de prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance) ;

- de pods **Talios** (par la société Thales) entre mars 2015 et avril 2020 vers l'Arabie Saoudite ou les Émirats Arabes Unis et de prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance) ;
- des canons **CAESAR et LG105mm** (par la société Nexter) vers l'Arabie Saoudite entre mars 2015 - avril 2020, ainsi que les documents douaniers attestant l'exportation de pièces de rechange pour ces matériels et de prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance).
- **Copie de tous autres documents préparés pour la présentation aux douanes** du matériel mentionné ci-dessus et comprenant la date d'expédition, la destination, le type et la quantité du matériel concerné.

Pour le matériel ayant fait l'objet d'une exportation avant la publication de l'arrêté du 1^{er} août 2017 portant modification des modalités de preuve d'arrivée dans le pays de destination finale des matériels de guerre et matériels assimilés exportés sous couvert d'une licence individuelle d'exportation, il est également sollicité la copie **des certificats de vérification de livraison** correspondants. Pour le matériel exporté après le 1^{er} août 2017, il est demandé copie de la **déclaration d'arrivée** dans le pays de destination finale mentionné dans la licence du matériel.

La demande de communication des requérantes s'inscrit dans le contexte du conflit armé au Yémen et des exportations d'armes autorisées par les autorités françaises, à destination de plusieurs pays de la coalition internationale menée par l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis, et ce, malgré les innombrables éléments de preuves graves et concordantes indiquant que des violations graves du droit international humanitaire et des droits humains sont commises par l'Arabie Saoudite, les Emirats Arabes Unis et l'Égypte **(A.)** et en violation des obligations incombant aux autorités françaises en vertu du droit international et du droit international des droits humains **(B.)**.

A. Sur les exportations d'armes et le conflit au Yémen

Depuis le 26 mars 2015, une coalition internationale (ci-après, la « Coalition ») menée par l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis (initialement composée du Bahreïn, l'Égypte, la Jordanie, le Koweït, le Maroc, le Qatar et le Soudan) mène des frappes aériennes au Yémen, entraînant un conflit armé et une crise humanitaire de grande ampleur dans l'ensemble du pays.

Dès avril 2015 et jusqu'à ce jour, les organisations internationales et la société civile tant locale qu'internationale documentent et dénoncent une crise humanitaire massive au Yémen. Il est également documenté que les attaques menées par toutes les parties au conflit, et plus particulièrement par la Coalition, touchent des civils et biens civils protégés de manière indiscriminée, disproportionnée et répétée. Les attaques aériennes sont la principale source de décès et blessures de civils au Yémen.¹

Les éléments sélectionnés ci-dessous ne représentent qu'un échantillon du vaste et divers corps de sources documentant les violations par la Coalition au Yémen depuis mars 2015.

Le rapport de 2016 du panel d'experts des Nations unies sur le Yémen note : « *En l'occurrence, toutes les parties au conflit qui déchire le Yémen ont violé les principes de discrimination, proportionnalité et précaution, notamment en utilisant, en violation du droit international humanitaire, des armes explosives de forte puissance contre des zones résidentielles et des biens de caractère civil, ou à proximité de telles zones ou de tels biens. Les attaques ayant été généralisées ou systématiques, elles remplissent potentiellement les critères juridiques constitutifs de crime contre l'humanité* »².

De même, selon les déclarations du Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme en 2016, « *en observant les chiffres, il semblerait que la coalition soit responsable de deux fois plus de victimes civiles que toutes les autres parties réunies, la*

¹ Selon l'[ACLED](#) (Armed Conflict Location and Event Data Project) jusqu'en décembre 2019, la coalition et ses alliés ont été responsable du plus grand nombre de décès civils signalés résultant du ciblage au Yémen, avec plus de 8 000 victimes civiles depuis 2015, dont 67 % ont été causées par des frappes aériennes de la coalition. En outre, des informations datant de décembre 2020 provenant du Yemen Data Project (YDP) - une organisation à but non lucratif visant à collecter des données sur la conduite de la guerre au Yémen compte tenu de l'absence de registres militaires officiels - indiquent qu'en décembre 2020, le nombre total de frappes aériennes enregistrées par le YDP depuis le début de la campagne aérienne s'élevait à environ 23 360, dont le YDP a classé 7 365 sur des objets militaires et 6 591 sur des objets non militaires (que le YDP classe en fonction de l'utilisation initiale de la cible). Sur 8 404 frappes aériennes, la présence d'une cible militaire légitime n'est pas confirmée.

² Rapport final du Panel d'experts sur le Yémen créé par la résolution 2140(2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies, ; 26 janvier 2016 ; S/2016/73 para 124.

quasi-totalité à la suite de frappes aériennes (...) Elle a frappé des marchés, des hôpitaux, des cliniques, des écoles, des usines, des fêtes de mariage – et des centaines de résidences privées dans les villages et les villes, y compris la capitale Sanaa »³.

Dans son rapport de janvier 2017, le panel d'experts sur le Yémen des Nations unies note que : « *Le Groupe d'experts, ayant mené une enquête approfondie sur certains de ces incidents, a de bonnes raisons de croire que la coalition dirigée par l'Arabie saoudite a enfreint le droit international humanitaire à dix reprises au moins, par des frappes aériennes ayant visé des maisons, des marchés, des usines et un hôpital »⁴.*

En août 2019, le Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux sur le Yémen du Conseil des droits de l'homme précisait dans son second rapport que :

« (...) L'obligation qui incombe aux États tiers de veiller au respect du droit international humanitaire s'applique tout autant dans ce contexte aux pays qui exercent une influence sur les parties au conflit ou qui peuvent leur apporter un soutien, comme la France, la République islamique d'Iran, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les États-Unis. (...) »⁵

(...) La légalité des transferts d'armes effectués par la France, le Royaume-Uni, les États-Unis et d'autres États reste douteuse et fait l'objet de plusieurs procédures judiciaires dans ces États. Le Groupe d'experts constate que les armes qui continuent d'être fournies aux parties au conflit au Yémen alimentent le conflit et perpétuent les souffrances de la population (...).⁶

En septembre 2020, dans son troisième rapport, le Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux sur le Yémen du Conseil des droits de l'homme⁷ déclare que « *Nos enquêtes de cette année ont confirmé l'ampleur des graves violations du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, dont beaucoup peuvent être assimilées à des crimes de guerre »*. Le rapport conclut que des violations ont été commises par plusieurs parties au conflit, comprenant notamment des membres de la Coalition, en particulier l'Arabie Saoudite et les Émirats Arabes Unis.

³ Yémen : les raids de la coalition contre des civils pourraient constituer des crimes internationaux, selon l'ONU: <https://news.un.org/fr/story/2016/03/331362-yemen-les-raids-de-la-coalition-contre-des-civils-pourraient-constituer-des>

⁴ Rapport final du panel d'experts sur le Yémen, 2017, S/2017/81, p.3.

⁵ Rapport final du Groupe d'éminents experts sur le Yémen, 2019, A/HRC/42/17, para. 11

⁶ Ibid., para. 92

⁷ Rapport final du Groupe d'éminents experts, « Yémen : une pandémie d'épidémie dans un pays torturé », 29 Septembre 2020, A/HRC/45/6, disponible à l'adresse : <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/GEE-Yemen/2020-09-09-report.pdf>

Au regard de la persistance des attaques aériennes en violation manifeste de principes fondamentaux du droit international humanitaire, le Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux sur le Yémen du Conseil des droits de l'homme émet également une conclusion quant aux intentions de la Coalition dans sa conduite d'attaques aériennes au Yémen : « *que les violations associées à la conduite de la campagne aérienne sont suffisamment fréquentes pour qu'elles reflètent soit l'inefficacité de la méthode de choix des objectifs et des moyens de traitement, soit une volonté plus globale de s'acharner contre les infrastructures civiles* ». ⁸

Similairement, le Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux sur le Yémen du Conseil des droits de l'homme précisait en 2019 dans son second rapport que : « *La persistance de ces tendances jette un doute sérieux sur la conformité du processus de ciblage adopté par la coalition avec les principes fondamentaux du droit international humanitaire (...)* S'il s'avérait que les frappes aériennes de la coalition ne respectaient pas les principes de distinction et de proportionnalité, ce que le Groupe estime très probable, celles-ci constitueraient de graves violations du droit international humanitaire ». ⁹

Plus encore, il a réitéré son appel « *aux États tiers pour qu'ils cessent de transférer des armes aux parties au conflit, étant donné le rôle de ces transferts dans la perpétuation du conflit et leur contribution potentielle aux violations* ».

En septembre 2021, le Groupe d'éminents experts internationaux et régionaux sur le Yémen du Conseil des droits de l'homme publie son quatrième rapport intitulé « Une nation abandonnée : un appel à l'humanité de mettre fin aux souffrances du Yémen », ¹⁰ regrettant que « En dépit des recommandations fermes formulées par le Groupe d'experts éminents dans ses précédents rapports, des États tiers, dont le Canada, la France, l'Iran (République islamique d'), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les États-Unis d'Amérique, ont continué à soutenir les parties au conflit, notamment par des transferts d'armes. En outre, certains États, comme l'Italie, ont assoupli les restrictions antérieures. Comme le Groupe l'a déjà noté, les ventes d'armes sont un carburant qui perpétue le conflit. » ¹¹ Il réitère par ailleurs son appel à ce que cessent tous les transferts d'armes aux parties au conflit.

⁸ Ibid., p. 131

⁹ Rapport du Groupe d'experts sur le Yémen, Ibid., Août 2019, para 30.

¹⁰ Rapport du Groupe d'experts sur le Yémen, Septembre 2021, A/HRC/48/20, traduction libre.

¹¹ Rapport du Groupe d'experts sur le Yémen, Septembre 2021, Ibid., para. 19.

Or, en dépit de la situation exposée ci-dessus et des engagements internationaux de la France sur lesquels nous reviendrons, les exportations d'armes, notamment vers l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis depuis la France ont perduré entre 2015 et aujourd'hui.

Ces deux pays sont respectivement au deuxième et sixième rang des pays clients de la France en matière de livraisons de matériels de guerre, pour l'année 2019. Ainsi, durant cette année, la France a livré plus de 1,379 milliard d'euros de matériels de guerre à l'Arabie Saoudite et 287,2 millions d'euros de matériels de guerre aux Émirats Arabes Unis¹². L'Égypte occupe pour sa part le troisième rang en matière de livraisons de matériels de guerre. Le Rapport au Parlement sur l'année 2020 permet de constater également que l'Arabie Saoudite reste le premier client de la France en 2020 en matière de prises de commande et de services de maintenance afférents.¹³

A titre d'exemple de l'apport stratégique et opérationnel que représentent les armes exportées par la France pour la Coalition, les Emirats Arabes Unis exploitent 59 Mirage 2000 de Dassault, sur les 124 avions d'attaque que compte leur flotte aérienne. Il n'est à ce jour plus discuté que cet avion de combat est utilisé par la Coalition au Yémen depuis mars 2015.¹⁴

Pareillement et concernant le matériel militaire terrestre, des informations¹⁵ de la Direction du renseignement militaire (DRM) révélées par le média d'investigation Disclose en avril 2019 indiquent que plusieurs armes françaises sont utilisées dans le conflit au Yémen, et en particulier que l'Arabie Saoudite a déployé 48 canons Caesar sur sa frontière avec le Yémen.

Ces pièces d'artillerie à longue portée, produites par l'entreprise française Nexter S.A., *«appuient les troupes loyalistes, épaulées par les forces armées saoudiennes, dans leur progression en territoire yéménite»*,¹⁶ selon la DRM. Plus encore, dans une

¹² 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

¹³ Rapport annuel au Parlement 2021 sur les exportations d'armement de la France pour l'année 2020, Annexe 7.

¹⁴ Voir notamment un document officiel de la Direction du Renseignement Militaire révélé par le media d'investigation Disclose en 2019, et disponible à l'adresse suivante: <https://made-in-france.disclose.ngo/en/chapter/yemen-papers/>

¹⁵ Informations et documents disponible sur le site internet de Disclose à l'adresse : <https://made-in-france.disclose.ngo/fr/chapter/the-route-of-a-secret-shipment/>

¹⁶ Ibid., documents accessibles sur le site internet de Disclose, "Situation sécuritaire au Yémen", page 4.

carte¹⁷ intitulée « Population sous la menace de bombes » annexée à son rapport confidentiel, la DRM délimite les zones « potentiellement sous le feu de l'artillerie », notamment française. Ainsi, la carte conclut à 436 370 personnes vivant dans ces territoires potentiellement exposés aux feux de cette artillerie au Yémen.

L'utilisation probable voire certaine d'autres types de matériel militaire – tous inclus dans la demande d'information objet de la présente requête – est également documentée par diverses sources communicables à la demande du Tribunal.

En-sus des exportations de matériel militaire, le rapport annuel au Parlement 2020 sur les exportations d'armement de la France indique, concernant les régions du Moyen-Orient et du Proche-Orient, qu'un support continu dans la maintenance est apporté par la France sur les armements livrés: « (...) *dans ces régions, la France honore les engagements pris en assurant le maintien en conditions opérationnelles et les livraisons prévues pour les pays concernés (...)* ». ¹⁸ Le propos est renouvelé dans le rapport annuel au Parlement 2021. ¹⁹

Il existe donc un risque grave et substantiel que les armements français soient utilisés dans la commission de violations du droit international humanitaire et des droits humains par la Coalition au Yémen.

Face à cette situation, le Parlement européen a, dans une résolution du 25 février 2016, appelé à un embargo sur les armes à destination de l'Arabie Saoudite par l'ensemble des pays de l'Union européenne. Cet appel est réitéré dans une résolution du 30 novembre 2017²⁰, puis le 17 septembre 2020²¹ et le 11 février 2021 : « *Souligne que les exportateurs d'armes établis dans l'UE qui alimentent le conflit au Yémen ne respectent pas plusieurs critères de la position commune 2008/944/PESC du Conseil, juridiquement contraignante, concernant les exportations d'armes; à cet*

¹⁷ Ibid., documents accessibles sur le site internet de Disclose“ Annexe III à la note confidentielle du 25 septembre 2018 », page 13

¹⁸ Rapport annuel au Parlement 2020 sur les exportations d'armement de la France pour l'année 2019, p. 12

¹⁹ Rapport annuel au Parlement 2021 sur les exportations d'armement de la France pour l'année 2020, p.13

²⁰ Résolution du Parlement Européen, 25 Février 2016, sur la situation humanitaire au Yémen. (2016/2515(RSP)), disponible à l'adresse: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0066_FR.html, voir également résolution du Parlement Européen, 30 Novembre 2017, sur la situation au Yémen, (2017/2849(RSP)) disponible à l'adresse: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0473_FR.html

²¹ Résolution du Parlement européen, 17 septembre 2020, sur les exportations d'armement: mise en œuvre de la position commune 2008/944/PESC (2020/2003(INI)), accessible à l'adresse : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0224_FR.pdf

égard, répète son appel en faveur d'une interdiction à l'échelle de l'Union de l'exportation, de la vente, de la mise à jour et de l'entretien de toute forme d'équipement de sécurité aux membres de la coalition, notamment l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, compte tenu des graves violations du droit international humanitaire et des droits de l'homme commises au Yémen.»²²

Des décisions de suspension ou de restriction des exportations d'armes, pouvant être utilisées au Yémen, en direction de la coalition ou/et de l'Arabie Saoudite et des Emirats Arabes Unis, ont désormais été adoptées par plusieurs gouvernements et juridictions de l'UE (par exemple en Belgique, Danemark, Finlande, Allemagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Suède)²³. Au Royaume Uni, un tribunal administratif d'appel a jugé que la décision du gouvernement britannique de continuer à autoriser les exportations d'équipements militaires vers l'Arabie saoudite était illégale et a ordonné la suspension de toute présente et nouvelle licence jusqu'à que le gouvernement reconsidère la légalité de ces dernières au regard notamment d'une évaluation des attaques aériennes passées de la Coalition qui pourraient constituer des violations du droit international humanitaire et ainsi emporter un risque que ces exportations litigieuses facilitent d'autres violations au Yémen.²⁴

Concernant l'Égypte, au vu de plusieurs incidents graves impliquant des avions de combat, sur lesquels Amnesty International a recueilli des informations, il existe un doute sérieux quant à la faculté de l'armée de l'air égyptienne à respecter les restrictions du droit international relatif aux droits humains et du droit international humanitaire dans leurs opérations. Par exemple, le 16 février 2015, l'armée de l'air égyptienne a mené des frappes sur Derna, une ville à l'est de la Libye.²⁵ Le 13 septembre 2015 encore, des frappes aériennes visent un groupe de touristes dans le désert occidental tuant 12 personnes dont 8 touristes mexicains²⁶.

²² Résolution du Parlement européen, 11 février 2021 sur la situation humanitaire et politique au Yémen (2021/2539(RSP)), disponible à l'adresse : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0053_EN.html.

²³ Résolution du Parlement européen du 30 novembre 2017 sur la situation au Yémen (2017/2849(RSP)), disponible à l'adresse : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0473_FR.html

²⁴ Le jugement et toutes les écritures sont accessibles à la page suivante (en anglais) :

<https://caat.org.uk/homepage/stop-arming-saudi-arabia/caats-legal-challenge/legal-challenge/appeal-documents/>

²⁵ Amnesty International, *Égypte : des armes françaises au cœur de la répression* (EUR 21/9038/2018), p. 21 et 22, disponible à l'adresse : https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F668512c5-5918-4ccd-943a-47b08af63d8b_rapport+egypte_francais_121018.pdf

²⁶ Ibid.

En février 2018, le chargement sur des avions de combat de bombes à sous-munitions interdites par le droit international a été documenté.²⁷

En ce sens, Amnesty International émettait des recommandations au gouvernement français en octobre 2018, notamment de « *mettre fin immédiatement à la livraison, la vente, le transfert, le transit ou le transbordement directs ou indirects d'équipements dès lors qu'il existe un risque substantiel qu'ils soient utilisés par les forces de sécurité égyptiennes pour commettre de graves violations des droits humains ou en faciliter la commission.* » et de « *renforcer la transparence du rapport annuel au Parlement (par exemple, en détaillant les catégories et les quantités d'équipements exportés), afin que le grand public ait un droit de regard sur les exportations françaises et que le rôle du Parlement et de la société civile dans la supervision des décisions d'exportation soit renforcé.* »²⁸

Le 21 août 2013, le Conseil des affaires étrangères de l'Union européenne (UE), a convenu de « *suspendre les licences d'exportation vers l'Égypte de tous les équipements qui pourraient être utilisés à des fins de répression interne, de réévaluer les licences d'exportation des équipements couverts par la Position commune 2008/944/PESC et de réexaminer l'assistance qu'ils apportent à l'Égypte dans le domaine de la sécurité* »²⁹. Ces conclusions réitérées en février 2014³⁰ sont toujours en vigueur.

Le Parlement européen a également réitéré le 18 décembre 2020 son appel aux Etats membres « *à cesser toute exportation vers l'Égypte d'armes, de technologies de surveillance et d'autres équipements de sécurité susceptibles de faciliter les attaques contre les défenseurs des droits de l'homme et les militants de la société civile (...)* ».³¹

²⁷ Ibid

²⁸ Amnesty International, *Egypte : des armes françaises au cœur de la répression* (EUR 21/9038/2018), Ibid., p. 56

²⁹ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur l'Égypte, 21 août 2013, disponible à l'adresse : <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13089-2013-INIT/fr/pdf>

³⁰ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil sur l'Égypte, 10 février 2014, disponible à l'adresse : <https://www.consilium.europa.eu/media/28976/140985.pdf>

³¹ Résolution du Parlement Européen, du 18 Décembre 2020 sur la détérioration de la situation des droits de l'homme en Égypte, en particulier le cas des militants de l'Initiative égyptienne pour les droits personnels, (2020/2912(RSP)), disponible à l'adresse : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0384_FR.html

B. Rappel sur les obligations internationales de la France en matière d'exportations d'armes

Le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères souligne sur son site internet que :

« Le contrôle des exportations d'armements français est défini par un cadre législatif et réglementaire rigoureux, qui prend en compte les impératifs nationaux de souveraineté et de sécurité ainsi que les engagements internationaux et européens de la France en matière de maîtrise des armements, de désarmement et de non-prolifération.

Le régime qui s'applique aux matériels de guerre est un régime de prohibition. Toutes les opérations concernant les matériels de guerre proprement dits sont interdites (conception, fabrication, commerce, importation, transit, exportation), sauf autorisation. La catégorie des « matériels assimilés » est, elle, soumise à autorisation uniquement pour l'exportation.

Le dispositif français de contrôle des matériels de guerre repose sur un principe général de prohibition, sauf autorisation de l'État et sous son contrôle, qui conduit à soumettre l'ensemble du secteur de la défense et de ses flux au contrôle étatique. Les demandes de licences d'exportation font l'objet d'une évaluation interministérielle dans le cadre de la Commission interministérielle pour l'exportation des matériels de guerre (CIEEMG). Présidée par la secrétaire générale de la Défense et de la Sécurité nationale, elle comprend des représentants des ministères chargés des Affaires étrangères, de la Défense et de l'Économie.

La France exerce un contrôle strict, transparent et responsable sur ses exportations des matériels de guerre.

La France est partie prenante à l'ensemble des instruments internationaux qui organisent une concertation sur les questions d'exportations d'armements. En ceci, le contrôle exercé par la France est l'un des plus complets au monde. Elle fonde ses décisions d'exportation sur des critères déterminés dans le cadre des traités, conventions, instruments ou forums internationaux auxquels elle adhère, notamment la Décision (PESC) 2019/1560 du Conseil du 16 septembre 2019 modifiant la position commune 2008/944/PESC définissant des règles communes

régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires et le Traité sur le commerce des armes ».³²

Ainsi, en application de la décision (PESC) 2019/1560 du 16 septembre 2019 modifiant la position commune 2008/944/PESC, la France s'est engagée, par un instrument contraignant, à évaluer les demandes de licences selon huit critères d'examen cumulatifs parmi lesquels le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire au titre de l'article 2 :

« Après avoir évalué l'attitude du pays destinataire à l'égard des principes énoncés en la matière dans les instruments du droit humanitaire international, les États membres : c) refusent l'autorisation d'exportation s'il existe un risque manifeste que la technologie ou les équipements militaires dont l'exportation est envisagée servent à commettre des violations graves du droit humanitaire international ». (Article 2.2)

Aussi, aux termes de l'article 6.3 du Traité sur le commerce des armes ratifié par la France en 2014,

« Un État Partie ne doit autoriser aucun transfert d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4 s'il a connaissance, lors de l'autorisation, que ces armes ou ces biens pourraient servir à commettre un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels, ou d'autres crimes de guerre tels que définis par des accords internationaux auxquels il est parti ».

L'article 7 du Traité précise que,

1. « Si l'exportation n'est pas interdite par l'article 6, chaque État Partie exportateur, avant d'autoriser l'exportation d'armes classiques visées par l'article 2 (1) ou des biens visés par les articles 3 ou 4, relevant de sa compétence et conformément à son dispositif de contrôle national, évalue, de manière objective et non discriminatoire, en tenant compte de tout élément utile, notamment de

³² Site du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/securite-desarmement-et-non-proliferation/desarmement-et-non-proliferation/commerce-transport-et-exportations-d-armes-et-materiels-sensibles/article/controle-des-exportations-de-materiels-de-guerre>, dernière consultation le 9 septembre 2021.

l'information fournie par l'État importateur en application de l'article 8 (1), si l'exportation de ces armes ou biens : (...) b) Pourrait servir à :

- i) Commettre une violation grave du droit international humanitaire ou à en faciliter la commission
- ii) Commettre une violation grave du droit international des droits de l'homme ou à en faciliter la commission

(...)

2. « Si, à l'issue de cette évaluation et après avoir examiné les mesures d'atténuation des risques disponibles, l'Etat Partie exportateur estime qu'il existe un risque prépondérant de réalisation d'une des conséquences négatives prévues au par. 1), il n'autorise pas l'exportation » (...).

Par ailleurs et en-sus de l'évaluation initiale pour la délivrance d'une licence d'exportation telle que prévue à l'article 7.1, ce même Traité prévoit dans son article 7.7 une évaluation continue du risque que des armes exportées soient utilisées en violation du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, prenant en compte le comportement de l'utilisateur final des armes exportées :

« 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. »

C. Sur la place des exportations d'armements français dans le débat public et le contrôle aux exportations profondément lacunaire

[Sur l'existence de doutes sérieux et légitimes quant à la légalité des exportations françaises vers l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis](#)

Les exportations d'armement de la France vers l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis depuis mars 2015 continuent de susciter de nombreuses interrogations en France et en Europe quant au respect des obligations internationales de la France et au risque substantiel que ces armes soient utilisées

par la Coalition pour commettre ou faciliter des violations graves des droits humains et droit international humanitaire au Yémen telles que celles déjà systématiquement documentées.

Au-delà de la persistance de ces exportations qui en elle-même suffit à légitimement s'interroger sur leur légalité, des déclarations publiques et fréquentes de l'exécutif français sur son interprétation des obligations dérivant du Traité sur le Commerce des Armes et la Position commune européenne précitées renforcent ces interrogations légitimes.

Ainsi, la Ministre des Armées, Mme Florence Parly, déclare devant l'Assemblée Nationale³³ que le gouvernement français considère que l'évaluation continue des risques liés à l'utilisation par l'utilisateur final d'armement soumis à une licence d'exportation n'est ni souhaitable du point de vue de la compétitivité des contrats d'armement français, ni réalisable en pratique. Cette déclaration est en contradiction claire avec l'obligation posée par l'article 7.7 du Traité sur le commerce des armes précité, qui impose une évaluation dans le temps en considérant le comportement du pays importateur des armes en question.

Une autre source de discrédit important sur la fiabilité du processus décisionnel des autorités françaises pour autoriser les exportations d'armes vers l'Arabie saoudite et les EAU est l'interprétation erronée qui semble être faite par le gouvernement de l'article 7 du Traité sur le commerce des armes. Selon une déclaration³⁴ de la ministre Mme Florence Parly, les critères à l'exportation

³³ Assemblée Nationale, 'Compte rendu de la Commission de la défense et des forces armées' (7 Mai 2019) disponible à : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptesrendus/cion_def/115cion_def1819032_compte-rendu. « S'agissant du contrôle *a posteriori* des licences déjà accordées, les conditions de délivrance des licences sont vraiment étudiées à la loupe. Elles prennent en compte les conditions d'emploi telles qu'on peut les anticiper. Comprenez bien qu'on ne peut pas nécessairement tout prévoir par avance. Une fois que le matériel est vendu, un contrôle a lieu auprès de l'industriel qui a procédé à la vente, pour vérifier la conformité de ce qui a effectivement été exporté aux autorisations qui ont été données. Cependant, la question que vous posez est d'une autre nature : il s'agit de savoir si on peut contrôler le client lui-même. C'est évidemment très compliqué. D'une part, parce qu'il est très difficile de mettre un agent de contrôle derrière chaque matériel que nous vendons. Et, d'autre part, quelle serait la probabilité que le pays souverain ayant acheté ces équipements accepte un tel contrôle ? Vendre un équipement militaire en faisant accepter d'entrée de jeu la limitation de son emploi serait une transaction assez compliquée à négocier et je n'ai pas connaissance d'États qui acceptent une telle limitation de souveraineté. Par ailleurs, faisons l'hypothèse que nous tentions de mettre en place une conditionnalité. Pensez-vous que les compétiteurs feraient de même ? »

³⁴ Ibid., « Vous avez évoqué le Traité sur le commerce des armes. En vertu de ce texte, nous avons obligation d'interdire les exportations lorsque nous avons connaissance, au moment de l'autorisation, que les armes pourraient servir à commettre « *un génocide, des crimes contre l'humanité, des violations graves des Conventions de Genève de 1949, des attaques dirigées contre des civils ou des biens de caractère civil et protégés comme tels ou d'autres crimes de guerre* ». Les autres critères qui sont posés par ce traité sont des critères d'évaluation. Il s'agit par exemple du risque « prépondérant », cité tout à l'heure, que les armes soient utilisées pour commettre une violation grave du droit humanitaire ou des droits de l'homme. L'État doit, dans ce cas, envisager des mesures

énoncés par ce dernier doivent être pris en compte dans le cadre de l'évaluation des risques, mais n'oblige pas les autorités publiques à refuser l'octroi d'une licence. Cette interprétation est en contradiction flagrante avec l'article 7 du Traité sur le commerce des armes sus-cité, qui stipule explicitement que " Si, après avoir procédé à cette évaluation et examiné les mesures d'atténuation disponibles, l'État partie exportateur détermine qu'il existe un risque prépondérant de l'une quelconque des conséquences négatives visées au paragraphe 1, il n'autorise pas l'exportation " (soulignement ajouté).

Nous noterons également que les révélations de documents de la Direction du Renseignement Militaire par Disclose en avril 2019 ont permis d'établir que des armes françaises sont directement utilisées dans le conflit au Yémen par la Coalition, y compris à des fins offensives. Ces révélations sont ainsi venues contredire des déclarations répétées de l'exécutif français qui soutenaient, manifestement de manière erronée, notamment que « *les équipements terrestres vendus à l'Arabie Saoudite sont utilisés non pas à des fins offensives, mais à des fins défensives à la frontière avec l'Arabie Saoudite* »³⁵ et « *qu'aucune arme française* » n'était utilisée directement dans le conflit au Yémen.³⁶

Ces contradictions et ambivalences ont naturellement inquiété dans le débat public, mais également les sphères politiques et législatives et judiciaires. Ainsi, la société civile, des élus parlementaires français et européens, des tribunaux français, la Cour pénale internationale et des rapports des Nations unies ont directement ou indirectement traité cette question dans leurs sphères d'action respectives au cours des cinq dernières années.

Malheureusement, face à ces sérieux doutes sur le respect par la France de ces engagements internationaux, force est de constater qu'en pratique, il n'existe en France qu'un contrôle législatif, judiciaire et démocratique extrêmement limité des exportations d'armements de la France.

[Sur le contrôle opaque et lacunaire en France sur les exportations de matériel militaire](#)

d'atténuation du risque qui peuvent aller jusqu'à l'interdiction. »

³⁵ Madame la Ministre Florence Parly, France Inter, 20 Janvier 2019, disponible à : <https://www.youtube.com/watch?v=gghMMP9q00I>

³⁶ Ibid.

S'agissant du contrôle législatif : dès lors que le contrôle des exportations de matériel de guerre et matériels associés relève du pouvoir exécutif, le contrôle législatif des exportations françaises repose essentiellement sur le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement produit par le ministère des Armées, et devant être rendu public au plus tard le 1^{er} juin de l'année.

D'une manière générale, le rapport annuel au Parlement souffre d'un important manque de précision. Dans la majorité des cas, les informations précises sur le type, le nombre et la quantité de matériel livrés par la France sont manquantes de même que celles relatives aux destinataires finaux des armes ainsi que leur utilisation finale déclarée³⁷. Par ailleurs, ce rapport ne permet pas d'accéder à l'évaluation et aux vérifications conduites par les autorités pour décider de révoquer ou d'octroyer une licence d'exportation de matériel de guerre. Quant aux informations relatives aux refus d'octroi de licences d'exportation par pays, détaillant les matériels de guerre concernés ou encore les motifs des refus elles sont largement inexistantes.

Depuis 2020³⁸, ce rapport au Parlement contient les données fournies par la France dans son rapport annuel au Traité sur le Commerce des Armes (TCA, article 13.3) concernant les livraisons d'armes effectuées l'année civile précédente. Bien que cette avancée soit positive, les informations fournies ne concernent que les armes couvertes par le TCA et ne donnent pas de détails sur la date des prises de commande et livraisons, sur l'utilisateur/utilisation final ni sur le type de matériel précis ainsi que sur les garanties d'utilisation finale.³⁹

Confirmant cette analyse, dans un récent rapport publié le 18 novembre 2020 par la commission des Affaires étrangères à l'Assemblée nationale, les auteurs considèrent que le rapport au Parlement « *ne permet pas une information réelle du*

³⁷ Amnesty International, *Rapport annuel 2019 sur les exportations françaises d'armement*, disponible à l'adresse: https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2Fb3720617-862c-4fad-8fd6-c6dddffda6b9_26+juillet+2019+note+rapport+parlement+ventes+d%27armes..pdf Voir également Amnesty International France, « Contrôle des exportations d'armement : une réforme indispensable et attendue », disponible à l'adresse https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr/4ef559e4-9950-4b25-b4a8-1dab4937cc4b_Rapport_Maire_Tabarot.pdf, p. 27

³⁸ Rapport annuel au Parlement 2020 sur les exportations d'armement de la France, ministère des Armées, disponible à l'adresse <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/exportations-d-armement-le-rapport-au-parlement-2020>

³⁹ Amnesty International, *Ventes d'armes et transparence : les omissions de la France*, disponible à l'adresse https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr/bbfbbcf3-54f9-4b88-a60c-f8253b6dbed2_ventes-armes-transparence-omissions-france.pdf

*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 ».*⁴⁰

Dans son rapport, la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement déplore le manque d'information mise à la disposition du pouvoir législatif sur les exportations françaises, vidant de sa substance le contrôle du Parlement de la légalité de ces dernières :

*« (...) Ainsi, même dans le cadre d'une mission d'information dédiée, bien accueillie dans son principe par l'exécutif et se voulant posée, les dispositifs actuels ne permettent pas au Parlement de se forger un avis sûr à l'égard des contextes d'exportation qui font aujourd'hui débat dans l'opinion. »*⁴¹

Suite à la publication de ce rapport parlementaire par la mission d'information, le gouvernement a indiqué prévoir la mise en place de procédures de contrôle supplémentaires,⁴² permettant « d'apporter une vision d'ensemble de l'action du gouvernement dans le domaine du contrôle des exportations de matériels de guerre et de biens à double usage. ». Force est de constater que, malheureusement, ces mesures n'ont pas apporté d'amélioration significative sur la transparence et le contrôle par le Parlement des exportations de matériel militaire français, puisqu'elles se refusent toujours à donner des informations précises sur le type, quantité de matériel livré, ainsi que l'utilisation/utilisateur final et les garanties apportées par ce dernier pour le respect du droit international des droits humains et humanitaire, et n'ouvre aucune brèche dans le secret qui entoure les délibérations de la CIEEMG.⁴³

De plus, en décembre 2018, le média d'investigation Disclose révélait l'existence et le

⁴⁰ 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, 18 novembre 2020, p. 108, disponible à l'adresse http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_afetr/115b3581_rapport-information#

⁴¹ Ibid., page 21.

⁴² Instruction du 21 juin 2021 « Instruction des propositions de la mission d'information parlementaire sur les exportations d'armement », disponible à : <https://www.gouvernement.fr/partage/12331-instruction-des-propositions-de-la-mission-d-information-parlementaire-sur-les-exportations-d>.

⁴³ Un décret a été pris en Juillet 2021 prévoyant l'exposition périodiquement par le ministre de la défense, le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de l'économie devant l'Assemblée nationale et le Sénat de la politique du Gouvernement en matière d'exportation de matériels de guerre et matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage. Décret n° 2021-885 du 2 juillet 2021 relatif à l'information du Parlement sur la politique d'exportation en matière d'armement et de biens à double usage : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043754084>

contenu partiel d'une note⁴⁴ de quatre pages rédigée par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), intitulée « Analyse des 35 propositions du rapport de la mission d'information sur les exportations d'armement Maire-Tabarot ». Ce document révélait l'opposition ferme et définitive du gouvernement à une proposition en particulier : la création d'une commission parlementaire chargée « du contrôle des exportations d'armement ». Les extraits publiés du document révèlent aussi une défiance accrue du gouvernement français envers un contrôle parlementaire plus élargi des exportations d'armes françaises, pour des considérations non pas de défense nationale, mais économiques : Sous couvert d'un objectif d'une plus grande transparence et d'un meilleur dialogue entre les pouvoirs exécutif et législatif, l'objectif semble bien de contraindre la politique du gouvernement en matière d'exportation en renforçant le contrôle parlementaire. » Ces mesures pourraient « entraîner des effets d'éviction de l'industrie française dans certains pays ». En tout état de cause, si la commission parlementaire devait malgré tout voir le jour, la note préconise qu'elle ne puisse « en aucun cas » obtenir un suivi précis des transferts d'armes. C'est pourtant précisément la transparence sur les quantités, destinataires finaux et dates d'exportation qui sont nécessaires afin de pouvoir déterminer les risques de contribution à des violations du droit humanitaires auxquelles ces exportations pourraient être liées.

Aussi, le nombre élevé et continu (plus de cinquante) questions écrites et orales parlementaires posées au gouvernement sur le sujet des exportations françaises d'armement et la situation humanitaire au Yémen depuis l'année 2018 reflète l'absence manifeste d'information et le souci de contrôle démocratique. L'intérêt général pour la transparence du contrôle des transferts d'armes ressort également d'un grand nombre de résolutions⁴⁵ appelant à la création d'une commission d'enquête, ainsi que des questionnements répétés lors des auditions du Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, ainsi que de la ministre des Armées, Florence Parly.⁴⁶ Les réponses données par le gouvernement se limitent souvent à une redite des termes du Traité sur le commerce des armes et à la Position Commune de l'Union européenne sur les exportations d'armes, à l'assurance, par des termes génériques, du respect des critères prévus par ces instruments dans le processus d'octroi de licence, ainsi qu'au rappel du secret de la défense nationale et des enjeux économiques liés à l'industrie de l'armement.⁴⁷

⁴⁴ Disclose, 2018, Ventes d'armes : l'exécutif déclare la guerre au Parlement <https://disclose.ngo/fr/article/vente-darmes-en-secret-lexecutif-declare-la-guerre-au-parlement>

⁴⁵ Résolutions listées par le rapport d'Amnesty International, op.cit, « Contrôle des exportations d'armement : une réforme indispensable et attendue ».

⁴⁶ Voir par exemple, Audition de Mme Florence Parly, ministre des Armées, sur le rapport au Parlement 2021 sur les exportations d'armement de la France, 29 juin 2021, disponible à : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/115cion_def2021069_compte-rendu#

⁴⁷ Voir par exemple, réponse à la question parlementaire N° 24666 de Monsieur le député Christophe

Par ailleurs, le contenu des licences ainsi que l'évaluation des risques conduite par les autorités françaises n'est sujet qu'à un contrôle judiciaire extrêmement limité. En effet, tel que rappelé par une ordonnance de la cour administrative d'appel du 26 septembre 2019, « (...) *l'appréciation intrinsèquement politique, alors portée par les autorités gouvernementales françaises sur leur opportunité diplomatique confère à ces décisions, indissociables dans ces conditions de l'exercice de la conduite des relations extérieures de la France, le caractère d'acte de gouvernement ; qu'il n'appartient à aucun juge de connaître ces actes par lesquels s'exerce le pouvoir souverain (...)* ». ⁴⁸ Pourtant, le 7 février 2020, un tribunal administratif s'est prononcé en référé sur l'annulation des autorisations douanières de sortie et de transit de matériel de guerre et matériels assimilés (ATMG) du cargo saoudien « Bahri Yanbu » devant accoster au port de Cherbourg à destination de l'Arabie Saoudite. Le juge a considéré « *qu'un lien existe entre de telles autorisations et les souffrances de la population yéménite* ». ⁴⁹

Cette opacité sur le contrôle des exportations d'armement en France au vu des risques que ces armes soient utilisées dans la commission des attaques contre des civils au Yémen a par ailleurs été dénoncée par des députés français⁵⁰ à plusieurs reprises. En juin 2021, plusieurs eurodéputés regrettent l'absence de contrôle, notamment parlementaire, sur ces exportations dans les colonnes du journal Libération.⁵¹

Bouillon, accessible en ligne: <http://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-24666QE.html>. Voir également plus récemment réponse à la question parlementaire N° 36666 de Pour consulter l'ensemble des questions relatives aux exportations d'armement françaises et la crise humanitaire au Yémen, voir la page suivante: http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/resultats_questions

⁴⁸ Cour administrative d'appel de Paris, N°19PA02929, ordonnance du 26 septembre 2019.

⁴⁹ Tribunal administrative de Paris, N°2002311/9, ordonnance du 7 février 2019.

⁵⁰ Voir notamment : 19 juillet 2018 « Une mesure urgente afin de mieux contrôler les exportations d'armes de la France vers les pays étrangers », disponible à : https://www.huffingtonpost.fr/olivier-faure/une-mesure-urgente-afin-de-mieux-controler-les-exportations-darmes-de-la-france-vers-les-pays-etrangeurs_a_23485232/, 9 mai 2018 « Pour une commission d'enquête parlementaire sur les ventes d'armes au Yémen », disponible à https://www.liberation.fr/debats/2018/05/09/pour-une-commission-d-enquete-parlementaire-sur-les-ventes-d-armes-au-yemen_1648908/, et 15 avril 2019 « Mettons fin à l'implication de la France au Yémen ! », disponible à https://www.liberation.fr/debats/2019/04/15/mettons-fin-a-l-implication-de-la-france-au-yemen_1721485/. Voir aussi un courrier adressé au gouvernement le 11 décembre 2020 par une cinquantaine de députés au sujet de total au Yémen qui soutiennent le rapport de la mission d'information dirigée par les députés Maire-Tabarot demandant contrôle et transparence des transferts d'armes françaises : https://twitter.com/hub_laferriere/status/1337436959254450177

⁵¹ 1er juin 2021, Tribune « Pour un meilleur contrôle des ventes d'armes en France », par Mounir Satouri, eurodéputé français, membre de la Commission sécurité et défense du Parlement européen, Guillaume Gontard, sénateur, vice-président de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, Raymonde Poncet, sénatrice, Hannah Neumann, eurodéputée allemande, rapportrice au Parlement européen sur les exportations d'armes de 2020 et Alviina Alametsä, eurodéputée finlandaise, coordinatrice du Groupe des Verts/ALE en Commission sécurité et défense, disponible en ligne : <https://www.liberation.fr/idees-et->

Enfin, tel qu'il sera développé ci-après, une enquête d'opinion menée par Harris démontre qu'une majorité de Français souhaite que les questions relatives à la légalité des exportations d'armements françaises soient portées dans le débat public national.

Ainsi, il apparaît que tant le pouvoir judiciaire que le Parlement, et *a fortiori* les citoyens français, n'ont pas accès aux informations leur permettant d'exercer un contrôle sur le respect par la France de ses engagements internationaux.

C'est dans ce contexte et au regard des obligations internationales précitées de la France qu'est formée la présente demande d'avis des associations requérantes.

DISCUSSION

A. Sur la recevabilité du recours

Sur l'existence d'une décision initiale de refus implicite

L'article R.311-12 du Code des relations entre le public et l'administration dispose :

« Le silence gardé par l'administration, saisie d'une demande de communication de documents en application de l'article L. 311-1, vaut décision de refus. »

L'article R.311-13 du Code des relations entre le public et l'administration dispose :

*« Le délai au terme duquel interviennent la décision mentionnée à l'article R. * 311-12 est d'un mois à compter de la réception de la demande par l'administration compétente. »*

En l'espèce, la Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects a été saisie par les organisations requérantes en date du 20 juillet 2020 par courriel (pièce 1). Aucun accusé de réception malgré la relance (pièce 2) des organisations requérantes faite par courriel en date du 8 août 2020 n'a été donné à cette requête, entraînant donc décision de refus implicite par l'administration.

Sur l'existence d'une saisine préalable de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs

L'article L. 342-1 du Code des relations entre le public et l'administration dispose :

« La Commission d'accès aux documents administratifs émet des avis lorsqu'elle est saisie par une personne à qui est opposé un refus de communication ou un refus de publication d'un document administratif en application du titre Ier, un refus de consultation ou de communication des documents d'archives publiques, à l'exception des documents mentionnés au c de l'article L. 211-4 du code du patrimoine et des actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires, ou une décision défavorable en matière de réutilisation d'informations publiques. La saisine pour avis de la commission est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. »

En l'espèce, les organisations requérantes ont saisi la Commission d'accès aux documents administratifs le 11 décembre 2020 par voie informatique via le formulaire de saisine mis à la disposition sur le site de la Commission. A ce jour, aucune réponse ne leur est parvenue (pièce 3).

Sur l'existence d'un refus implicite de l'administration ultérieurement à la saisine de la CADA

L'article R.343-4 du Code des relations entre le public et l'administration dispose :

« Le silence gardé pendant le délai prévu à l'article R. 343-5 par l'administration mise en cause vaut décision de refus »

L'article R.343-4 du Code des relations entre le public et l'administration dispose :

*« Le délai au terme duquel intervient la décision implicite de refus mentionnée à l'article R. * 343-4 est de deux mois à compter de l'enregistrement de la demande de l'intéressé par la commission. »*

En l'espèce, les organisations requérantes ont saisi la Commission d'accès aux documents administratifs le 11 décembre 2020. A ce jour, ni la Commission ni l'administration concernée n'ont émis d'avis ou d'information à la suite de cette

saisine.

Sur la compétence du Tribunal Administratif de Paris :

L'article L.311-1 du Code de Justice Administrative dispose :

« Les tribunaux administratifs sont, en premier ressort, juges de droit commun du contentieux administratif, sous réserve des compétences que l'objet du litige ou l'intérêt d'une bonne administration de la justice conduisent à attribuer à une autre juridiction administrative ».

Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat, les litiges intéressant la communication de documents administratifs doivent être portés en premier ressort devant le tribunal administratif territorialement compétent, qui est celui dans le ressort duquel l'autorité administrative dont émane le refus a son siège, le tribunal administratif de Paris étant de ce fait compétent s'agissant des décisions de refus de communication prises par les directions centrales des ministères (CE 13 nov. 2002, Synd. CGT du personnel de l'association « Les genêts d'or », req. no 225908).

Sur les délais de recours

Lorsqu'elle est implicite, la décision de refus de communication doit faire l'objet d'un recours dans le délai de deux mois à compter de sa naissance. Cependant, bien que l'administration ne soit pas tenue d'informer le demandeur du recours contentieux qu'il peut former devant le juge administratif, l'absence de mentions en ce sens (figurant dans l'accusé de réception initial) fait obstacle au déclenchement du délai de recours contentieux (CE 11 juill. 2016, Centre hospitalier Louis Constant Fleming, req. no 391899).

En l'espèce, aucun accusé de réception n'a été transmis par l'administration aux organisations requérantes malgré leur transmission de demande d'information et rappel. Aucun délai de recours n'est donc opposable aux associations requérantes qui saisissent donc le juge administratif dans un délai raisonnable.

Sur l'intérêt à agir des requérantes :

La Cour européenne des droits de l'homme a consacré, dans un arrêt de Grande Chambre *Magyar Helsinki Bizottság contre Hongrie* du 8 novembre 2016, un droit

d'accès aux informations détenues par l'Etat sur le fondement de l'article 10 de la Convention, au regard de quatre critères permettant de déterminer si ce droit existe pour le requérant :

- **Le but de la demande du requérant** : la personne qui demande des documents à l'Etat doit agir dans « *le but d'exercer sa liberté de recevoir et de communiquer des informations et des idées* ». Les documents qu'elle sollicite sont un préalable lui permettant d'« *ouvrir un débat public* » ou d'y participer ;⁵²
- **La nature des informations demandées** : les informations « *doivent généralement répondre à un critère d'intérêt public* », notamment en ce qu'elles contribuent « *à la transparence sur la conduite des affaires publiques et sur les questions présentant un intérêt pour la société de manière générale* », permettant ainsi « *la participation de l'ensemble de la collectivité à la gouvernance publique* » ;⁵³
- **Le rôle du requérant** : le demandeur doit jouer un « *rôle particulier de 'réception et de communication' au public des informations* ». Sont visés principalement les journalistes, mais aussi les autres personnes chargées de veiller au respect du débat public (les « *'chiens de garde' démocratiques* » selon la jurisprudence constante de la Cour européenne que sont les ONG actives sur des thématiques d'intérêt public. Selon la Cour, ces dernières ont un besoin accru d'accéder à des informations précises et fiables « *pour remplir leur rôle d'information sur les sujets d'intérêts publics* » ;⁵⁴
- **La disponibilité des informations** : la Cour Européenne estime que le fait que les informations demandées sont déjà disponibles « *devrait constituer un critère important dans l'appréciation globale de la question de savoir si un refus de fournir ces informations peut être considéré comme une 'ingérence' dans l'exercice de la liberté de 'recevoir et de communiquer des informations' protégée par cette disposition* ». ⁵⁵

Dans ce cadre, les informations sollicitées par les requérantes par la présente demande doivent permettre de déterminer la nature et quantité exacte des

⁵² CEDH, Grande Chambre, Magyar Helsinki Bizottság contre Hongrie, 8 novembre 2016, § 158.

⁵³ CEDH, Grande Chambre, Magyar Helsinki Bizottság contre Hongrie, 8 novembre 2016, § 162.

⁵⁴ CEDH, Grande Chambre, Magyar Helsinki Bizottság contre Hongrie, 8 novembre 2016, § 164 et 167.

⁵⁵ CEDH, Grande Chambre, Magyar Helsinki Bizottság contre Hongrie, 8 novembre 2016, § 170.

produits exportés, la date des exportations et le destinataire final de celles-ci, vers des pays dont il est établi qu'ils ont commis des violations graves du droit international humanitaire.

En ce sens, il n'est pas raisonnablement contestable que de telles informations sont indispensables à l'exercice par les associations requérantes de leur rôle de contrôle de l'action publique et gardiennes de la démocratie, en intégrant pleinement la question de la légitimité et légalité de ces exportations dans le débat public, et d'autre part d'obtenir des informations précises et fiables, permettant au pouvoir judiciaire et/ou législatif de vérifier le respect par la France de ses engagements internationaux.

Ainsi, les informations sollicitées rentrent pleinement et de manière non-équivoque dans le cadre de l'exercice du droit fondamental à l'accès à l'information dont bénéficient la société civile, les médias et les citoyens selon les engagements pris par la France, notamment découlant de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'intérêt à agir des associations requérantes est d'autant plus certain que ces dernières ont abondamment joué leur rôle de chien de garde en matière d'exportations d'armements :

AMNESTY INTERNATIONAL France (AIF) : dans le cadre du mouvement auquel elle appartient fait campagne et mène des activités de plaidoyer pour dénoncer et faire cesser les transferts irresponsables voire illicites d'armes comme à destination de l'Égypte ou encore de la Coalition militaire dirigée par l'Arabie saoudite engagée au Yémen. Le mouvement est historiquement engagé contre les flux d'armes échappant à tout contrôle et a été un acteur clé du processus international qui, après plus de 20 ans de travail de campagne, a abouti à l'adoption du Traité sur le commerce des armes. AIF s'est mobilisée dès le début du conflit au Yémen en lien avec le mouvement pour dénoncer les violations commises par les parties au conflit et notamment les transferts d'armes de la France. C'est dans ce cadre que, le 19 mars 2018, AIF a rendu public avec une autre ONG partenaire l'étude du cabinet Ancile portant sur la légalité des ventes d'armes de la France.⁵⁶ Le mouvement est également mobilisé depuis le soulèvement du 25 janvier 2011 qui a marqué le début du « Printemps arabes »

⁵⁶ Avis juridique : Les transferts d'armes de la France dans le cadre du conflit au Yémen, à compter d'avril 2015 jusqu'à la période actuelle, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2Fb2bf59b9-cd8e-471f-a689-e8e84f151b17_etude+juridique_cabinet+ancile_transfert+d%27armes+de+la+france+dans+le+cadre+du+conflit+au+y%C3%A9men.pdf

en Egypte, pour dénoncer les transferts d'armes à l'origine de nombreuses violations des droits humains. En appui de son action militante le mouvement a rendu public le 15 octobre 2018 un rapport de recherche sur les ventes d'armes de la France à l'Egypte.⁵⁷ Enfin, en septembre 2019, AIF a lancé une campagne nationale de sensibilisation et d'information intitulée : « Silence, on arme. L'omerta de la France sur ses ventes d'armes ». Il s'agit d'exiger plus de transparence de la part du ministère des Armées et la mise en place d'un contrôle parlementaire sur les ventes d'armes décidées par le pouvoir exécutif, des recommandations qu'elle porte depuis de longues années. Cette campagne mobilise aussi fortement les structures militantes locales d'AIF qui sont appelées à sensibiliser le public sur la question mais également à interpeller leurs députés à travers des actions de plaidoyer local ou des interpellations en ligne. A ce jour, 225 groupes locaux participent à la campagne, et plus de 290 parlementaires ont été interpellés sur la question. La pétition adressée à Emmanuel Macron et lancée en mai 2019 totalise également aujourd'hui plus de 130 000 signatures. En lien avec son action, l'organisation a été auditionnée par la mission d'information sur le contrôle des exportations d'armement dont le rapport a été rendu public le 18 novembre 2020. AIF poursuit également avec ses partenaires un plaidoyer auprès du pouvoir exécutif et législatif. De plus, le mouvement s'est joint à l'initiative de l'ECCHR consistant à saisir la Cour pénale internationale en décembre 2019 pour qu'elle enquête sur la possible complicité de dirigeants d'entreprises françaises de l'armement dans de possibles crimes de guerre commis au Yémen par la coalition militaire dirigée par l'Arabie saoudite.

DISCLOSE.NGO : Le média et ONG de journalisme d'investigation Disclose travaille depuis 2018 sur la question des exportations d'armes de la France à des pays accusés de violer le droit humanitaire international, en particulier l'Arabie Saoudite et les Emirats Arabes Unis, impliqués dans la guerre au Yémen. Dans ce cadre, Disclose a publié plusieurs enquêtes prouvant l'utilisation de matériels de guerre français dans la guerre au Yémen dont la publication « Made in France », en avril 2019, citée dans des rapports des Nations unies. Depuis, le média a poursuivi un travail au long cours sur les ventes d'armes à des pays ne respectant pas les droits humains, ou utilisant les armes pour commettre des exactions contre des civils. Disclose défend aussi le droit d'accès à l'information des citoyens. Depuis sa création en 2018, le média a adressé plus d'une centaine de demandes d'accès aux documents administratifs dans le cadre de ses différentes enquêtes. L'ensemble des documents obtenus par Disclose dans le cadre de ses requêtes sont ensuite analysés, triés et mis en ligne pour le grand public.

⁵⁷ Voir https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr%2F668512c5-5918-4ccd-943a-47b08af63d8b_rapport+egypte_francais_121018.pdf

CENTRE EUROPEEN POUR LES DROITS CONSTITUTIONNELS ET LES DROITS HUMAINS (ECCHR) est une organisation non gouvernementale de droit allemand créée en 2009. Son mandat est la promotion du droit international humanitaire et du droit international des droits humains dans le monde, et l'accompagnement juridique des victimes de crimes internationaux. Dans le cadre de son département « Entreprises et droits humains », l'ECCHR a développé plusieurs actions de contentieux pénal et administratif sur les exportations d'armes de divers pays européens vers la Coalition intervenant au Yémen, ainsi que vers le Mexique. Le ECCHR a notamment saisi la Cour pénale internationale avec divers partenaires européens, dont le mouvement Amnesty International, d'une Communication (article 15 Statut de Rome) sollicitant l'ouverture d'une enquête préliminaire sur la complicité potentielle d'acteurs économiques et politiques de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume Uni, dans les violations du droit international humanitaire commises par la Coalition au Yémen. L'ECCHR et ses partenaires, dont l'ONG Yémenite Mwatana for Human Rights, ont également porté plainte contre l'entreprise RWM Italia en Italie et les autorités exportatrices italiennes. Suivant cette plainte, une enquête judiciaire est en cours sur les responsabilités pénales éventuelles dans une attaque aérienne contre des civils au Yémen ayant fait 6 morts et dans laquelle des débris d'armes livrés par RWM Italia ont été retrouvés. L'ECCHR organise conjointement avec ses partenaires des actions de communication et incidence publique sur la transparence et le contrôle des exportations d'armement. L'ECCHR participe régulièrement en tant qu'expert de la société au processus de rapports de mise en œuvre des diverses Conventions des Nations unies par la France, l'Allemagne et l'Italie, du point de vue des exportations d'armes. En 2019, l'ECCHR publiait un rapport « Transferts d'armes et responsabilité des entreprises : responsabilités, contentieux, et réformes législatives » publié avec la fondation FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG.

B. Sur l'incompétence de l'auteur de l'acte

Il appartiendra au Tribunal administratif d'envisager s'il y a lieu également de soulever un moyen d'ordre public sur l'incompétence de l'auteur de la décision critiquée.

C. Sur la légalité interne

1. Sur la violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)

En droit, la CEDH impose une interprétation stricte des exceptions permettant une entrave à la liberté d'expression. (CEDH 30 janv. 1998, Parti communiste unifié de Turquie et a. c/ Turquie, no 19392/92 § 46).

Ainsi, les décisions de l'État, dans la mesure où elles porteraient atteinte à un droit protégé, doivent se révéler nécessaires dans une société démocratique, c'est-à-dire justifiées par un besoin social impérieux et, notamment, proportionnées au but légitime poursuivi. (CEDH 26 mars 1992, Beldjoudi c/ France, no 12083/86 § 74).

Rappelons dans ce cadre que le droit d'accès aux documents administratifs est un corollaire **du droit à l'information**, consacré par l'article 10, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Dès 2004, dans l'arrêt *Vides Aizsardzibas Klubs c/ Lettonie* du 27 mai 2004, la Cour européenne des droits de l'Homme (« la Cour européenne ») a en effet considéré que : « *Pour mener sa tâche à bien, une association doit pouvoir divulguer des faits de nature à intéresser le public, à leur donner une appréciation et contribuer ainsi à la transparence des activités des autorités publiques* ».

En outre, si la CEDH considère que l'article 10 qui protège la liberté d'expression n'accorde pas à l'individu un droit d'accès aux informations détenues par une autorité publique, ni n'oblige l'État à les lui communiquer, elle estime toutefois qu'« *un tel droit ou une telle obligation peuvent naître, premièrement, lorsque la divulgation des informations a été imposée par une décision judiciaire devenue exécutoire et, deuxièmement, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour l'exercice par l'individu de son droit à la liberté d'expression, en particulier « la liberté de recevoir et de communiquer des informations* », et que refuser cet accès constitue une ingérence dans l'exercice de ce droit » (CEDH, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie* ([GC], no 18030/11, § 156, 8 novembre 2016).

Le droit d'accès des associations requérantes est donc garanti par la CEDH et s'apprécie au cas par cas. Les éléments à prendre en considération sont « *le but de la demande d'information, la nature des informations recherchées, le rôle du requérant et la disponibilité des informations demandées* » (Arrêt *Magyar* précité § 158-170).

S'agissant du but de la demande et de la nature des informations recherchées, la CEDH a notamment jugé que le droit d'accès doit être garanti lorsqu'il s'inscrit « *dans le cadre d'une collecte légitime d'informations d'intérêt public destinées à être communiquées au public et ainsi à contribuer au débat public* » (CEDH, *Youth*

Initiative for Human Rights, 25 juin 2013, no 48135/06 § 24 – CEDH, Roşianu, 24 juin 2014, no 27329/06 § 64 – CEDH, Guseva, 14 février 2015, no 6987/07 § 55).

Dans son arrêt *Leander c. Suède* (26 mars 1987, §83, Série A no 116), la CEDH pose le principe selon lequel l'article 10 « *interdit essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir* » (confirmé par CEDH *Gillberg c. Suède* (Grande chambre), no 41723/06, 3 avril 2012).

S'agissant du rôle du requérant, dans son arrêt *Társaság* (no 37374/05, § 14, avril 2009), la CEDH a souligné que la requérante jouait un rôle de « *chien de garde* » et a considéré, en suivant un raisonnement qui a été confirmé dans les arrêts *Kenedi*, *Youth Initiative for Human Rights*, *Roşianu* et *Guseva*, qu'elle cherchait donc légitimement « *à collecter des informations sur un sujet d'importance publique et que les autorités s'étaient immiscées dans le stade préparatoire de cette démarche, en y posant un obstacle administratif* ».

En fait, la jurisprudence et les textes suscités sont parfaitement transposable au cas d'espèce dès lors que les informations sollicitées par les requérantes par la présente demande doivent permettre de déterminer la nature et quantité exacte des produits exportés, la date des exportations et le destinataire final de celles-ci, vers des pays dont il est établi qu'ils ont commis des violations graves du droit international humanitaire.

En ce sens, il n'est pas raisonnablement contestable que de telles informations sont indispensables à l'exercice par les associations requérantes de leur rôle de contrôle de l'action publique sur les exportations d'armement françaises. Seules des informations précises, fiables, actualisées et exhaustives sur ces exportations permettent aux organisations requérantes de porter la question de la légitimité et légalité de ces exportations françaises, au regard des engagements internationaux de la France que sont le TCA et la Position commune, dans le débat public et démocratique français.

En ce sens, il ressort par ailleurs d'une enquête en ligne, réalisée à la demande d'Amnesty International France par Harris Interactive sur un échantillon représentatif de la population française, que la question du respect de la France de ses engagements en matière de droits humains dans ses transferts d'armes est d'intérêt majeur et croissant dans le débat public français. En effet, selon cette enquête, près de trois Français sur quatre souhaitent plus de transparence et de contrôle de la part des autorités françaises. 72 % d'entre eux estiment également

que le commerce des armes de la France est contradictoire avec les valeurs portées par la France (telles que les droits humains ou les valeurs démocratiques) et qu'il devrait faire l'objet d'un débat public. Enfin, selon cette enquête, plus de trois Français sur quatre estiment que la France devrait suspendre ses exportations d'armes vers les pays impliqués dans des guerres civiles, comme dans le cas du Yémen.⁵⁸

Ainsi, les informations sollicitées rentrent pleinement et de manière non-équivoque dans le cadre de l'exercice du droit fondamental à l'accès à l'information dont bénéficient la société civile, les médias et les citoyens selon les engagements pris par la France, notamment découlant de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi, au vu de ce qui précède, il est clair que les associations ont subi une atteinte injustifiée et disproportionnée à leur droit de communiquer des informations et que la décision de refus d'accès devra donc être annulée.

2. Sur la violation des dispositions de l'article L.300-2 du code des relations entre le public et l'administration

Aux termes de l'article L300-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *Sont considérés comme documents administratifs (...), quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission.* »

En l'espèce, les documents sollicités revêtent le caractère de documents administratifs, en ce qu'ils ont été reçus ou produits par l'administration des douanes, dans le cadre de l'exportation des matériels et équipements de guerre susvisés.

En application de l'article L311-1 du Code des relations entre le public et l'administration, cette dernière est tenue de communiquer les documents administratifs qu'elle détient aux personnes qui en font la demande, sous réserve des dispositions des articles L.311-5 et L. 311-6.

⁵⁸ Voir le communiqué de presse d'Amnesty International France du 30 Mai 2021 : <https://www.amnesty.fr/presse/armes--etude-harris-une-nouvelle-enquete-revele>

Aux termes de cet article, **le droit d'accès aux documents administratifs constitue le principe, la non-communication devant demeurer l'exception limitée strictement par la loi.**

En effet, le droit d'accès des citoyens aux documents administratifs constitue l'une des « *garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques* »,⁵⁹ et a récemment été hissé par le Conseil Constitutionnel comme **objectif à valeur constitutionnelle** en France⁶⁰ sur le fondement de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Par ailleurs, tel que mentionné ci-avant, l'une des libertés pivot protégées par ce droit d'accès est la **liberté d'expression et de recevoir l'information**, droits garantis notamment par la Convention européenne dans son article 10 et la jurisprudence afférente. La Cour européenne interprète de manière restrictive les limitations posées par les Etats au principe d'accès aux informations d'intérêt général. De jurisprudence constante, elle impose aux Etats membres que toute limite à ce droit soit prévue par la loi de manière claire et prévisible, inspirée par un but légitime, ainsi que nécessaire dans une société démocratique. Plus encore - et ce critère apparaît particulièrement pertinent au regard de l'application extrêmement large du secret défense dans le domaine des exportations d'armes par la France - pour être justifiée, toute limitation portée à l'accès à l'information doit être **proportionnée au but à atteindre**.

Ainsi, l'article L311-5 du Code des relations entre le public et l'administration énonce les exceptions prévues à la communicabilité des documents administratifs. Aux termes de cet article, la communicabilité en est limitée lorsqu'elle pourrait porter atteinte à certains intérêts publics et secrets prévus par la loi, notamment :

« a) Au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;

b) Au secret de la défense nationale ;

c) A la conduite de la politique extérieure de la France (...) »

⁵⁹ Conseil d'Etat, 29 avril 2002, Gabriel Ullmann, n° 228830.

⁶⁰ Conseil Constitutionnel, Décision No. 2020-834, QPC du 3 avril 2020.

Aussi, l'article L311-6 prévoit que ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

« 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence (...) ».

En l'espèce, et au regard de la nature des informations sollicitées, il sera démontré particulièrement que le secret de la défense nationale ne saurait s'opposer à la communication de celles-ci (A.). Par ailleurs, il sera précisé que le secret des affaires ou la politique extérieure du gouvernement ne sauraient faire obstacle à la communication complète ou partielle des informations sollicitées (B.).

Sur le secret de la défense nationale

Le secret de la défense nationale est défini par référence à l'article 413-9 du code pénal : ne peuvent être réputés présenter un caractère de secret de la défense nationale que les renseignements, procédés, documents, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale et qui ont fait l'objet d'une classification par l'autorité concernée dans les conditions prévues par le décret n° 2019-1271 du 2 décembre 2019 relatif aux modalités de classification et de protection du secret de la défense nationale.

Le Conseil d'État avait déjà reconnu en 2005 que *« ne peuvent être réputés présenter un caractère de secret de la défense nationale que les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait spécialement l'objet d'une classification par l'autorité compétente dans les conditions prévues par le code de la défense »*⁶¹. A défaut de remplir cette condition, le document ne saurait donc être couvert par le secret de la défense nationale.

Il sera toutefois rappelé que le régime de protection dont pourrait bénéficier un document au titre du secret de la défense nationale ne prive pas la CADA de sa compétence pour émettre un avis sur sa communicabilité, le Conseil d'Etat

⁶¹ Conseil d'Etat, 25 mai 2005, Assoc. Reporters sans frontières et autres, No 260926, Rec. Lebon T. 707.

l'ayant reconnue compétente pour, sans accéder elle-même au secret défense invoqué, « rendre un avis, sur le fondement du livre III du code des relations entre le public et l'administration, sur la communication de documents administratifs couverts par le secret de la défense nationale ». ⁶²

La CADA rappelle également que la classification d'un document administratif « ne fait pas échapper ce document à la compétence de la commission pour émettre un avis sur sa communication éventuelle » (Avis no 20153938 du 19 novembre 2015).

Elle considère ainsi qu'il « lui appartient dans ce cadre de vérifier qu'avant que ne soit refusée la communication du document sollicité, qui ne serait possible qu'après déclassification par l'autorité compétente, celle-ci s'est assurée que le maintien de la classification est justifié » (Avis no 20153938 du 19 novembre 2015 précité).

Dans ce cas, la CADA se prononce « au vu, notamment, de tout élément d'information que l'administration destinataire de la demande lui communique dans des formes préservant le secret de la défense nationale, de façon à lui permettre d'émettre son avis en connaissance de cause sans porter directement ou indirectement atteinte à ce secret » (Avis no 20124117 du 10 janvier 2013).

L'une des formes considérées par la CADA pour la protection des secrets couvrant éventuellement l'information demandée est **l'expurgation partielle**. Tel qu'indiqué sur le site internet de la CADA, ses avis ne visent pas à se prononcer sur la légitimité ou non d'un secret portant sur une information, mais bien d'apprécier la communicabilité des documents « en fonction de leur contenu et du contexte ». Il est ainsi question pour la CADA « d'occulter ce qui est strictement nécessaire à la protection des secrets mentionnés ».

Ainsi, « dans le cas où la commission, estimant que la communication ne porterait atteinte ni au secret de la défense nationale, ni à un autre intérêt protégé par l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, émet un avis favorable à la demande, il appartient à l'administration, si elle décide de s'y conformer, de procéder à la communication après déclassification par l'autorité compétente » (Avis no 20143973 du 11 décembre 2014).

En l'espèce, la présente demande d'accès porte sur des déclarations en douane et tout document pertinent attestant de l'exportation de matériels et équipements de guerre précisément définis, la nature des armes et l'exportateur étant en outre

⁶² Conseil d'Etat, 20 février 2012, No. 350382, ministre de la défense et des anciens combattants c/ association des vétérans des essais nucléaires et association Moruroa e Tatou

d'ores et déjà identifiés.

La demande concerne également la copie de tous autres documents préparés pour la présentation aux douanes du matériel identifié précédemment et comprenant la date d'expédition, la destination, le type et la quantité du matériel concerné.

Ces informations, portant sur des exportations vers des pays dont il est établi qu'ils ont commis et continuent de commettre de graves violations du droit international humanitaire au Yémen, sont indispensables à l'exercice par les associations requérantes de leur rôle de gardiennes de la démocratie et de transparence de l'action gouvernementale. En effet, tel que mentionné ci-avant, en l'absence d'informations fiables et précises portant sur ces exportations, aucun véritable contrôle législatif, judiciaire ou démocratique du respect par la France de ses engagements internationaux ne peut être effectué.

Sur l'éventuelle opposition du secret de la défense nationale à la demande de communication de ces informations, il sera précisé que le ministère des Armées indique sur sa plateforme IXARM, dans la rubrique concernant les informations à l'attention des exportations d'armement et relatives aux exigences réglementaires s'appliquant lors de la demande de licence d'exportation :

« La délivrance d'une licence se fait sans préjudice des autres réglementations applicables, notamment la protection du secret de défense (arrêté du 30 novembre 2011 portant approbation de l'instruction générale interministérielle n°1300 sur la protection du secret de la défense nationale). Si des informations classifiées de défense doivent être exportées ou transférées au titre d'une licence, il vous revient de vous conformer à l'instruction ci-dessus. En application de son article 107 et de son annexe 13, votre contrat doit donc comporter une annexe de sécurité détaillant en particulier la liste des informations classifiées et leur niveau de classification. Cette annexe doit être validée par la DGA avant transmission de la première information classifiée ».⁶³

Dès lors, il apparaît que dans le cadre de la délivrance d'une licence d'exportation, une annexe de sécurité est établie comportant la liste des informations classifiées et leur niveau de classification. A contrario, l'ensemble des informations communiqué dans le cadre d'une licence d'exportation, et, dans

⁶³ Voir le lien : <https://www.ixarm.com/fr/protection-du-secret-de-defense-et-securite-de-linformation>

le cadre de l'établissement des documents de douane afférents, n'est donc par défaut pas couvert par le secret de la défense nationale.

Ce raisonnement est confirmé par une déclaration de Madame Claire Landais en Mai 2018 lors de son audition en tant que Secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale devant la Commission de la défense nationale et des forces armées à l'Assemblée Nationale :

*« 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 ».*⁶⁴

Les documents sollicités sont donc de nature publiques, et par conséquent communicables à toute personne en faisant la demande.

Par ailleurs, l'opposition du secret de la défense nationale à la communication d'une information est naturellement soumise au strict test de proportionnalité des exceptions portées à la liberté d'expression développé par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, ainsi qu'à sa conformité avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne.

En tout état de cause, dans l'éventualité où une expurgation partielle des documents serait considérée nécessaire pour la protection d'un secret protégé par la loi, cette occultation devrait permettre à tout le moins la transmission des informations d'intérêt public protégées par le droit fondamental à la liberté d'expression : le pays, le groupe de pays ou territoire auxquels le matériel est destiné, ainsi que la date, le type et la quantité du matériel exporté.

Sur le secret d'affaires

Pas plus que le secret défense ou la confidentialité des informations relatives à la politique extérieure, le secret d'affaires ou secret industriel ne sauraient faire obstacle à la communication des informations sollicitées.

D'une part, le secret d'affaire défini par l'article L151-1 du code de commerce vise à protéger les intérêts commerciaux ou industriels d'acteurs commerciaux face à

⁶⁴ Compte rendu de session du 30 Mai 2018, consultable à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/115cion_def1718066_compte-rendu

des personnes recherchant un avantage commercial illicite. Par conséquent, c'est très logiquement que la loi prévoit que ce secret n'est pas opposable :

« 1° Pour exercer le droit à la liberté d'expression et de communication, y compris le respect de la liberté de la presse, et à la liberté d'information telle que proclamée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

2° Pour révéler, dans le but de protéger l'intérêt général et de bonne foi, une activité illégale, une faute ou un comportement répréhensible ; (...)

3° Pour la protection d'un intérêt légitime reconnu par le droit de l'Union européenne ou le droit national.»⁶⁵

En-sus, la Cour Européenne a également souligné que le secret d'affaires ne saurait faire obstacle au droit à l'information relative à l'intérêt général, considérant que « les informations à caractère commercial ne peuvent être exclues du champ d'application de l'article 10, §1, qui ne s'applique pas uniquement à certains types d'informations ou d'idées ou formes d'expression ».⁶⁶

Ainsi, et indépendamment de l'application éventuelle du secret des affaires dont la pertinence n'a pas lieu d'être discutée dans la présente requête, les informations sollicitées sont communicables au titre de leur caractère public ainsi qu'au titre du droit fondamental des associations requérantes de recevoir des informations d'intérêt général pour le débat public. En ce sens, confirmant la finalité de la présente requête exclusivement nourrie par l'intérêt général et le débat public, il sera noté que les informations sollicitées se limitent à des données commerciales isolées dont l'obtention par les associations requérantes ne saurait être de nature à heurter les intérêts commerciaux des entreprises exportatrices concernées.

Par ces motifs,

et tout autre à produire, déduire ou suppléer au besoin d'office, les associations requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal Administratif de :

⁶⁵ Article L. 151-8 du code de commerce.

⁶⁶ ECHR, Markt Intern Verlag GmbH et Beermann c. Allemagne, 10572/83, A/165, 20 Novembre 1989

- annuler la décision attaquée
 - donner injonction au ministre intéressé de produire les documents suivants :
- **Copie des déclarations en douane et de tout document pertinent attestant l'exportation :**
 - de l'**A330 MRTT** (par la société Airbus) à destination de l'Espagne pour la militarisation des avions civils ayant pour destination finale l'Arabie Saoudite et les EAU entre mars 2015 et avril 2020 ;
 - d'**avions Rafale** (par la société Dassault) entre mars 2015 et avril 2020 vers l'Égypte, ainsi que les documents douaniers attestant l'exportation de pièces détachées pour les avions Rafale et des prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance) ;
 - de pièces détachées pour les **avions Mirage 2000-9** (par la société Dassault) et de prestation de services ; pour assurer le maintien en condition opérationnelle (maintenance) de ces avions, ainsi que leur modernisation, en exécution d'un contrat conclu avec les EAU pour la modernisation des avions Mirage 2000-9, annoncé à la fin de 2017 et conclu en novembre 2019 ;
 - de missiles **Storm Shadow** également appelés SCALP (produits conjointement par MBDA France et MBDA Royaume-Uni) à destination du Royaume-Uni pour assemblage et ayant pour destination finale l'Égypte, les EAU et l'Arabie Saoudite entre mars 2015 et avril 2020 ;
 - de kits de **missiles AASM**, (par la société Safran) entre mars 2015 - avril 2020 vers l'Égypte, les EAU et l'Arabie Saoudite, ainsi que les documents douaniers attestant l'exportation de pièces de rechange pour ces missiles et de prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance);
 - de pods **Damocles** (par la société Thales) entre mars 2015 - avril 2020 vers l'Arabie Saoudite ou les Emirats Arabes Unis, ainsi que les documents douaniers attestant l'exportation de pièces de rechange pour ces missiles et de prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance) ;

- de pods **Talios** (par la société Thales) entre mars 2015 et avril 2020 vers l'Arabie Saoudite ou les Émirats Arabes Unis et de prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance) ;
- des canons **CAESAR et LG105mm** (par la société Nexter) vers l'Arabie Saoudite entre mars 2015 - avril 2020, ainsi que les documents douaniers attestant l'exportation de pièces de rechange pour ces matériels et de prestations de service afférentes à leur maintien en condition opérationnelle (maintenance).
- **Copie de tous autres documents préparés pour la présentation aux douanes** du matériel mentionné ci-dessus et comprenant la date d'expédition, la destination, le type et la quantité du matériel concerné.
- Pour le matériel ayant fait l'objet d'une exportation avant la publication de l'arrêté du 1^{er} août 2017 portant modification des modalités de preuve d'arrivée dans le pays de destination finale des matériels de guerre et matériels assimilés exportés sous couvert d'une licence individuelle d'exportation, copie **des certificats de vérification de livraison** correspondants. Pour le matériel exporté après le 1^{er} août 2017, il est demandé copie de la **déclaration d'arrivée** dans le pays de destination finale mentionné dans la licence du matériel.
- de mettre à la charge de l'État la somme de 2 000 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Pour l'ensemble des requérantes

Wolfgang Kaleck, Secrétaire Général ECCHR

ANNEXE : LISTE DES PIECES PRODUITES

Pièce-jointe n°1 : Demande d'accès aux documents administratifs adressée à la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) en date du 25 Juillet 2020.

Pièce-jointe n°2 : Relance de la demande d'accès aux documents administratifs adressée à Commission d'accès aux Documents Administratifs en date du 7 Août 2020

Pièce-jointe n°3 : Demande d'accès aux documents administratifs adressée à la Commission d'accès aux Documents Administratifs en date du 11 Décembre 2020

Pièce jointe n° 4 : statuts et délibération du bureau d'Amnesty International

Pièce jointe n° 5 : statuts et délibération du bureau de Disclose Ngo

Pièce jointe n° 6 : statuts du bureau du Centre Européen pour les Droits Constitutionnels et Humains