



Pour une répression pénale des embargos -22 janvier 2016

En vue de l'examen par l'Assemblée nationale en séance publique le 28 janvier 2016 du projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives, n° 732

Objet : l'extension de la compétence territoriale du juge français

Le propos de la loi vise à combler les failles juridiques existantes et doit être accueilli favorablement. Nos organisations soutiennent d'ailleurs l'ensemble des amendements adoptés tant par la Commission de la défense et des forces armées que par la Commission des affaires étrangères, qui viennent renforcer le texte soumis à discussion. L'amendement tendant à proposer la création d'une commission consultative mixte réunissant industriels, société civile, parlementaires, gouvernement pour traiter de la mise en oeuvre des embargos sur les armes, nous semble une avancée considérable pour permettre d'entamer les premiers contours d'un débat en France sur les ventes d'armes ; débat qui fait cruellement défaut à ce jour.

Mais si la version du projet de loi, qui sera débattue en séance publique le 28 janvier, érige en délit la violation des embargos et autres mesures restrictives, elle reste au milieu du gué en ne levant pas les restrictions encadrant la compétence territoriale du juge français, vis-à-vis de faits délictueux commis par des Français à l'étranger.

Pourtant il n'est pas possible de douter du fait que les violations des embargos et autres mesures restrictives définies par le projet de loi ont bien souvent leur emprise à l'étranger, dans un État tiers, comme le montre par exemple le cas de Robert Montoya – ancien gendarme français établi au Togo ayant armé la Côte d'Ivoire¹. En agissant ainsi, le législateur amoindrit donc de façon considérable la portée de la loi et son caractère novateur.

Ce parti pris contrevient également à l'harmonisation indispensable du droit pénal quand il est question d'atteintes à l'autorité de l'Etat par référence au titre III du livre IV du Code pénal

¹ Voir rapport d'Amnesty International : « Côte d'Ivoire. Les effets destructeurs de la prolifération des armes et de leur usage incontrôlé », Index AI, AFR 31/002/2013, Mars 2013.

dans lequel sera insérée la nouvelle incrimination pénale². Il est également en opposition avec les engagements internationaux pesant sur la France auxquels elle ne saurait se soustraire, dont celui d'assurer le respect des embargos sur les armes.

1- Un projet de loi à la portée réduite encourageant l'impunité

Au terme de l'article 113-6 alinéa 2 du Code pénal, la loi pénale française : « *est applicable aux délits commis par des Français hors du territoire de la République si les faits sont punis par la législation du pays où ils ont été commis.* »

Cet article doit être lu avec l'article 113-8 du Code pénal selon lequel : « *Dans les cas prévus aux articles 113-6 et 113-7, la poursuite des délits ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public. Elle doit être précédée d'une plainte de la victime ou de ses ayants droit ou d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis.* »

Autrement dit la compétence du juge français ne pourra s'exprimer qu'une fois plusieurs conditions cumulatives remplies, rendant pratiquement impossible la poursuite de Français agissant à l'étranger :

- l'exigence d'une double incrimination : le fait reproché doit être également puni par la législation du pays où il a été commis ;
- enfin, l'exercice de toute poursuite judiciaire par le ministère public est subordonné au dépôt préalable d'une plainte de la victime ou de ses ayants droit ou à une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le fait a été commis.

Si le projet de loi est adopté en l'état, son efficacité sera amoindrie en raison de la portée limitative de la compétence du juge français : il pourrait suffire à un Français de sortir du territoire français pour exercer ses activités délictuelles, à moindre risque- une forme de prime à l'impunité. La position française est d'autant moins justifiable que le Royaume-Uni, un pays de rang comparable sur le marché de l'armement, a adopté une législation beaucoup plus restrictive, à la hauteur des conséquences dramatiques posées par la violation des embargos sur les populations civiles. La législation britannique³ autorise la poursuite des nationaux violant un embargo sur les armes au cours d'activités menées à l'étranger.

Une harmonisation indispensable

La loi relative à la répression de l'activité de mercenaire (n° 2003-340 du 14 avril 2003), introduit pour sa part une dérogation au principe de territorialité de la loi pénale française.

En effet, la loi introduit l'article 436-3 du Code pénal qui stipule : « *Lorsque les faits mentionnés au présent chapitre sont commis à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par*

2 Le livre IV du Code pénal est lui-même intitulé : « *Des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique* ».

3 La compétence de la justice britannique en matière d'embargos sur les armes, régie par les textes suivants : « *The export control order 2008* » et « *The export control order (amendment) 2014* », est même extraterritoriale puisqu'elle couvre également l'activité des nationaux résidant à l'étranger.

dérogation au deuxième alinéa de l'article 113-6 et les dispositions de la seconde phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables. » L'incrimination de mercenariat appartient au même Titre III du Livre IV du Code pénal que le futur délit de violations des embargos et autres mesures restrictives.

Et en voici l'explication de texte donnée par la Commission de la défense et des forces armées à l'époque:

« L'article 436-3 permet à l'action pénale française de s'exercer de son propre mouvement à l'encontre de Français qui soit pratiquent une activité de mercenaire tombant sous le coup de l'article 436-1 du code pénal, soit organisent ou financent à l'étranger des services de mercenariat de ce type, ou y ont recours. **C'est une disposition-clé du projet de loi. Cet article est l'instrument du plein respect de la loi pénale en matière de mercenariat par les citoyens français, même lorsqu'ils agissent à l'étranger. Il donne à la France un instrument essentiel pour faire reconnaître par ses alliés, notamment africains, qu'elle a mis en place, pour ce qui la concerne, un dispositif sincère et efficace de lutte contre les exactions armées privées commises par des Français.** ⁴»

Quant à la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées elle ajoute en forme d'explication : « En effet, si certains types d'actes réprimés par les articles précédents peuvent avoir été commis en France - par exemple le recrutement de mercenaires- **l'essentiel des faits concernés par le projet de loi sont censés intervenir à l'étranger.** ⁵»

La France en contradiction avec ses engagements internationaux

En tant que membre du Conseil de sécurité, la France a énoncé récemment que « les États parties arriveraient mieux à appliquer le Traité sur le commerce des armes [TCA] si les embargos sur les armes qu'il a décrétés étaient mieux appliqués à l'échelle nationale. ⁶ » 79 États sont aujourd'hui parties à ce traité.

Le fait de restreindre la compétence du juge français vis-à-vis des Français agissant à l'étranger vient affaiblir de façon notable l'engagement pris par la France en ratifiant le TCA⁷ de respecter les buts pour lesquels il a été établi, soit :

- « contribuer à la paix, la sécurité et la stabilité internationales et régionales;
- réduire la souffrance humaine;
- promouvoir la coopération, la transparence et l'action responsable des États Parties dans le commerce international des armes classiques et bâtir ainsi la confiance entre ces États. »

Cette démarche pourrait affaiblir l'universalisation du TCA, qui à ce jour couvre un peu plus de 35% du marché de l'armement.

⁴ Rapport fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi, adopté par le Sénat (n° 607), relatif à la répression de l'activité de mercenaire

⁵ Rapport n° 142 (2002-2003) de M. Michel PELCHAT, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 23 janvier 2003

⁶ Résolution « Armes de petit calibre », du Conseil de sécurité des Nations unies, 22 mai 2015, S/RES/2220

⁷ Voir le texte du traité : <http://www.un.org/disarmament/ATT/?lang=fr>

Très concrètement, si la loi est adoptée ainsi, elle ne permettra que partiellement de poursuivre un Français agissant dans un Etat tiers, pour réaliser un transfert d'armes d'un Etat tiers vers un Etat sous embargo. Or l'enjeu est de mettre fin à des transferts d'armes déclarés illicites parce que sous embargo en raison notamment du risque qu'ils puissent servir à commettre ou faciliter des violations graves des droits humains et du droit international humanitaire (crimes de guerre, crimes contre l'humanité, disparitions forcées, violences sexuelles, exécutions extra-judiciaire, torture,...). Aussi le législateur doit être à la hauteur de ce dernier sinon les victimes subiront le prix de l'impunité, en plus d'être victimes.
