

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis
sur le projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation
sans autorisation

(Adopté par l'Assemblée plénière le 8 février 2007)

A la suite de son avis du 23 juin 2005 sur le projet de convention cadre sur les transferts internationaux d'armes, la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDDH) reste attentive aux mesures et initiatives prises au niveau national et international visant à prévenir les violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire en s'attaquant directement aux causes et aux moyens de ces violations liées au commerce des armes.

La CNCDDH se félicite du rôle moteur joué par le gouvernement français en faveur d'un traité international sur le commerce des armes, notamment à l'occasion du vote par l'Assemblée générale des Nations Unies de la résolution du 6 décembre 2006 intitulée « *Vers un traité sur le commerce des armes : établissement de normes internationales communes pour l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques* »¹.

Dans sa réponse à l'avis du 23 juin 2005, le gouvernement avait indiqué² qu'« il lui paraît en effet utile de faire davantage reconnaître par la communauté internationale la nécessité d'un comportement responsable des Etats concernant ces transferts. Cette reconnaissance peut prendre la forme de principes politiques devant guider les décisions de transferts, mais doit nécessairement s'appuyer sur l'existence de dispositifs nationaux de contrôle assurant que cette responsabilité des Etats peut effectivement être exercée. »

La CNCDDH prend bonne note du dépôt, le 20 juillet 2006 d'un projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation³ mais estime que le champ d'application du projet de loi devrait être élargi. En effet le régime de contrôle des exportations d'armement est fondé en France sur le principe d'interdiction sauf autorisation, induisant le caractère exceptionnel du commerce d'armement.

I. Sur la définition des activités d'intermédiation

La CNCDDH a pris connaissance de la définition des activités d'intermédiation telle que couverte dans ce projet de loi ainsi que dans le décret du 6 mai 1995⁴, dans sa version consolidée du 30 novembre 2005. Est désignée comme une activité d'intermédiation « *Toute opération à caractère commercial ou à but lucratif dont l'objet est :*

¹ A/RES/61/89 adoptée par 153 voix pour, 24 absentions, et 1 contre.

² Lettre du secrétaire général du gouvernement en date du 30 septembre 2005.

³ [Projet de loi relatif au régime d'autorisation des opérations d'intermédiation et d'achat pour revendre et modifiant le code de la défense](#), n° 3269, déposé à l'Assemblée Nationale le 19 juillet 2006 et renvoyé à [la commission de la défense nationale et des forces armées](#)

⁴ Décret n°95-589 relatif à l'application du décret du 18 avril 1939 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions.

*-soit de rapprocher des personnes souhaitant conclure un contrat d'achat ou de vente de matériel de guerre ou de matériels assimilés
-soit de conclure un tel contrat pour le compte d'une des parties. »
Cette opération d'intermédiation faite au profit de toute personne quel que soit le lieu de son établissement prend la forme d'une « opération de courtage ou bien celle d'une opération faisant l'objet d'un mandat ou d'un contrat de commission. »*

La CNCDH regrette que les transporteurs et les financiers, qui sont une composante importante de la chaîne d'intermédiation entre le producteur et l'utilisateur final, ne soient pas pris en compte de manière explicite dans cette définition. Leur exclusion du champ d'application porterait atteinte, selon la CNCDH, aux objectifs visés par le projet de loi.

La CNCDH rappelle que le champ d'application du projet de traité international soutenu par le gouvernement français vise toutes les activités liées à l'importation, l'exportation et le transfert d'armes classiques. Aussi la CNCDH souhaite-t-elle que le projet de loi s'applique également à tous les acteurs concernés par ces trois champs d'activité, notamment aux courtiers, aux transporteurs et aux financiers sans qu'aucune des activités visées par le traité ne pourrait être réalisées. Elle note une contradiction entre l'engagement de la France visant à arrêter les transferts d'armes en direction de gouvernements ou d'entités non gouvernementales susceptibles de violer les droits de l'Homme et le droit international humanitaire, et le champ restrictif de sa définition des opérations d'intermédiation contenue dans le projet de loi.

1. La CNCDH recommande d'amender l'article 1^{er} du projet de loi modifiant l'article L. 2332-12 du code de la défense afin d'étendre le champ de la définition des opérations d'intermédiation à tous les acteurs impliqués dans ce commerce : courtiers, transporteurs, financiers.

2. Sur le champ d'application du régime d'autorisation préalable

L'article 1^{er} du projet de loi instaure un régime d'autorisation préalable à l'exercice d'opérations d'intermédiation⁵, qui ne s'applique qu'aux « personne(s) résidente(s) ou établies en France » pour les opérations « réalisées en France ou à l'étranger ». Et l'article 2 prévoit des sanctions pénales en cas de violation des dispositions précédentes.

La formulation restrictive de ce champ d'application exclut par conséquent les personnes (physiques ou morales), de nationalité française mais non résidentes ou non établies en France, exerçant des activités d'intermédiation à l'étranger.

Les sanctions prévues étant des peines correctionnelles, une violation du régime d'autorisation préalable constitue un délit. Or, en vertu des règles de **compétence personnelle active** en vigueur en France, qui déterminent la compétence des juridictions françaises, et selon l'**article 113-6 du Code Pénal français**, énonçant les conditions d'application de la loi pénale dans l'espace, 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* ». La condition pour que puisse être appliquée la loi pénale française dans cette hypothèse est donc que les activités d'intermédiation, menées sans autorisations soient également un délit au regard du droit pénal de ce pays.

⁵ Sont exclues « les opérations d'intermédiation réalisées au profit de personnes établies en France pour faciliter l'exportation depuis la France des matériels concernés. L'exportation étant soumise au contrôle déjà prévu par le code de la défense, c'est en effet à ce titre que ces opérations sont contrôlées. De même, les opérations d'achat pour revendre qui se traduiraient par une exportation hors de France de matériel de guerre, soumise à ce contrôle des exportations déjà existant, sont exclues du nouveau régime. »

Or, les activités d'intermédiation sans autorisation sont rarement réglementées par le droit local, ce qui présente alors un grave risque d'impunité pour des faits commis par des ressortissants français, susceptibles de nuire à la paix et à la sécurité internationales. Ce constat vient également conforter la nécessité d'édicter des normes internationales communes de réglementation de ces activités qui se trouve au cœur même du projet de traité international soutenu par la France.

2. La CNCDH recommande d'amender l'article 1^{er} du projet de loi modifiant l'article L. 2332-13 du Code de la Défense afin d'étendre le champ d'application du régime d'autorisation préalable aux activités d'intermédiation aux nationaux français non résidents et aux nationaux français non établis en France.