

**AVIS SUR LA MISE EN
ŒUVRE DU TRAITÉ SUR
LE COMMERCE DES ARMES
ET POUR UNE MEILLEURE
RESPONSABILISATION EN
MATIÈRE DE TRANSFERTS
D'ARMES**
RÉSUMÉ EXÉCUTIF

20 novembre 2025



L'Avis sur la mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes et pour une meilleure responsabilisation en matière de transferts d'armes a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 20 novembre 2025 (Adoption à l'unanimité moins une abstention).

[L'avis dans son intégralité est disponible sur le site Internet de la CNCDH.](#)

Le Traité sur le commerce des armes (TCA)

Premier traité visant à encadrer le commerce international d'armes classiques, prévenir leur trafic illicite et leur détournement, le TCA a vocation à réduire la souffrance humaine en contribuant à la cessation des graves violations du droit international des droits humains et du droit international humanitaire résultant de l'usage des armes, à promouvoir la transparence et à favoriser la paix et à la sécurité internationales. Parmi les obligations qu'il impose, le TCA :

- exige des États qu'ils subordonnent les transferts (exportation, importation, transit, transbordement, courtage) de huit catégories d'armes classiques, de leurs munitions, pièces et composants, à la délivrance d'une autorisation préalable ;
- interdit ces transferts lorsqu'ils auraient pour conséquence de violer des sanctions ou autres mesures coercitives imposées par le Conseil de sécurité des Nations Unies ou le non-respect par un État de ses obligations internationales, ou pourraient servir à commettre des crimes internationaux, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre ;
- soumet l'exportation d'armes, de munitions, de pièces et de composants qui n'est pas interdite à une série de critères : les États ont l'obligation d'évaluer s'il existe un risque prépondérant que cette exportation contribue ou porte atteinte à la paix et à la sécurité ou serve à commettre ou à faciliter la commission de crimes ou d'infractions, en particulier de violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits humains. Ce faisant, les États doivent en particulier tenir compte des risques que les armes classiques puissent servir à ou faciliter la commission d'actes graves de violence fondée sur le genre ;
- impose aux États de prendre des mesures destinées à lutter contre le détournement, afin de s'assurer que les armes ne soient pas employées par un utilisateur final, ou pour une utilisation finale, non autorisés ;
- contient une série d'obligations relative à l'établissement de rapports, à la coopération et à l'assistance internationales.

Au niveau européen, les exportations de 22 catégories de technologie et d'équipements militaires sont encadrées par la **position commune 2008/944/PESC de l'Union européenne**, dernièrement révisée en 2025. Celle-ci définit huit critères à l'aune desquels les États membres doivent évaluer les demandes d'autorisation d'exportation, parmi lesquels figurent le respect des droits humains et du droit international humanitaire.

Précisions terminologiques : Le terme de transfert international d'armes est employé dans le présent avis au sens de la pratique dans le cadre du Registre des Nations Unies sur les armes classiques, qui vise principalement le déplacement d'armes à destination ou en provenance du territoire national impliquant un transfert de propriété et de contrôle. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) se focalise ici plus précisément sur les transferts internationaux des catégories d'armes couvertes par le TCA (huit), complétées par la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne (22), ainsi que par les catégories d'armes soumises en France à des restrictions ou à une procédure spéciale pour l'importation ou l'exportation hors du territoire de l'UE (dénommées « matériels de guerre et matériels assimilés ») ou pour le transfert au sein de l'UE (« produits liés à la défense »). Ces réglementations, avec des champs d'application différents, couvrent tant les systèmes d'armes complets (véhicules blindés, avions, chars ou navires militaires) que les armes classiques et leurs munitions, pièces et composants, mais aussi les technologies militaires ou, en France, les formations opérationnelles. Centré sur la mise en œuvre du TCA et de la position commune 2008/944/PESC de l'UE (modifiée), le présent avis n'aborde pas d'autres catégories de biens soumis à des régimes de contrôle, tels que les armes à feu et munitions à usage civil ou les biens dits à double usage, soumis à des régimes juridiques différents, bien qu'ils soulèvent également des questions liées au respect du droit international des droits humains et du droit international humanitaire.

Plus de dix ans après son entrée en vigueur, le Traité a enregistré des progrès significatifs. Mais les conséquences humanitaires liées aux transferts d'armes (à destination ou en provenance des États parties) restent tragiquement observables sur le terrain et sont d'une acuité particulièrement notable dans les conflits armés actuels, qui s'inscrivent dans un contexte géopolitique tendu et un multilatéralisme éreinté favorisant une course vers l'armement. Ces conséquences ne résultent pas uniquement de trafics illicites ou de détournements, mais aussi de transferts autorisés et impliquent parfois des entreprises ou des intermédiaires privés. De plus, l'opacité structurelle du secteur de l'armement limite le contrôle externe et alimente les préoccupations.

Dans ce contexte, la France, deuxième exportateur d'armes au monde, est tributaire d'une responsabilité renouvelée. Disposant d'un régime de contrôle national ancien et réputé robuste, la France s'est fortement engagée pour l'adoption du TCA et soutient sa mise en œuvre, de même que celle de la position commune 2008/944/PESC de l'UE encadrant les exportations de ses États membres. La CNCDH identifie toutefois une série de lacunes dans la mise en œuvre de ses obligations internationales et, dans une conjoncture qui véhicule l'idée d'une « économie de guerre » et insiste sur le renforcement de l'industrie de la défense, alerte sur la nécessité de renforcer la transparence et la redevabilité. Donner toute son effectivité au TCA suppose d'améliorer l'intégration des obligations internationales encadrant les transferts d'armes dans le droit et la pratique au niveau national (partie 1) et de faire émerger un véritable contrôle parlementaire et juridictionnel (partie 3), mais aussi de renforcer la responsabilisation des entreprises en la matière (partie 2).

Partie 1. Améliorer l'intégration des obligations internationales encadrant les transferts d'armes dans le droit et la pratique au niveau national

Fondé sur un principe de prohibition, le régime juridique français de contrôle des exportations (hors UE) et des transferts d'armes (au sein de l'UE) contribue à favoriser le respect par la France de ses obligations internationales. La CNCDH identifie toutefois des pistes d'amélioration pour renforcer la qualité de l'intégration de ces obligations dans le régime de contrôle national et envoyer un signal fort quant à l'importance que le législateur et le gouvernement attachent aux critères substantiels d'encadrement des transferts d'armes découlant du TCA et de la position commune, en particulier à la place accordée à ceux liés au droit international humanitaire et aux droits humains. Ceci favoriserait également la mise en œuvre d'autres obligations internationales, notamment l'obligation de respecter et faire respecter le droit international humanitaire ainsi que l'obligation de prévenir et de réprimer les crimes internationaux. La CNCDH recommande ainsi notamment de modifier le code de la défense :

- pour insérer un nouvel article selon lequel les dispositions du chapitre V du titre III du livre III de la seconde partie du code de la défense (relatif à l'importation et à l'exportation des matériels de guerre et matériels assimilés hors du territoire de l'UE ainsi qu'aux transferts de produits liés à la défense au sein de l'UE) s'appliquent en tenant dûment compte des engagements internationaux de la France, y compris ceux découlant du TCA et de la position commune 2008/944/PESC modifiée (recommandation n°2) ;
- pour introduire dans la partie réglementaire des dispositions équivalentes aux articles 6 et 7 du TCA ainsi qu'aux critères fixés par la position commune 2008/944/PESC modifiée (recommandation n°3).

Les modalités et l'étendue du suivi des transferts d'armes autorisés doivent aussi être améliorés, afin de garantir la bonne application de ces obligations internationales dans le temps. À cette fin, la CNCDH recommande notamment :

- d'augmenter le nombre de contrôles sur pièces et sur place et d'adopter des sanctions dissuasives en cas de manquement à la réglementation, ainsi que d'y consacrer les ressources nécessaires, afin d'accroître l'effet dissuasif et la crédibilité du contrôle a posteriori (recommandation n°4) ;
- d'étendre la nature et la portée du contrôle a posteriori pour réaliser un contrôle de l'utilisation finale des matériels de guerre et matériels assimilés, par la modification des certificats d'utilisation finale et, le cas échéant, la réalisation d'inspections physiques sur place (recommandations n°5 et 6) ;
- de modifier le code de la défense pour prévoir une obligation de suspension ou de révocation de l'autorisation d'exportation, d'importation ou de transfert en cas de changement de circonstances révélant une utilisation

des matériels de guerre et matériels assimilés non conforme aux engagements internationaux de la France (recommandation n°7).

La mise en œuvre des obligations internationales encadrant les transferts d'armes est facilitée par la transparence dont les États sont appelés à faire preuve en la matière. La France témoigne de son attachement à la transparence par la publication d'un rapport annuel, conformément aux exigences du TCA, et d'un rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France. Toutefois, la CNCDH constate que les informations relatives aux transferts d'armes françaises comportent des lacunes importantes et que les processus de décision en la matière restent marqués par l'opacité. L'amélioration de la transparence, au niveau international et au niveau national, devrait être une priorité pour garantir un meilleur accès à l'information et ainsi renforcer la confiance et la redevabilité en matière de transferts d'armes. La CNCDH recommande notamment à la France :

- d'adresser ses rapports annuels au secrétariat du TCA dans les délais imposés par son article 13 §3 et de continuer à les rendre systématiquement publics, ainsi que d'améliorer leur contenu, de façon à avoir une vision plus détaillée des transferts d'armes qu'elle a autorisés ou qui ont été effectués (recommandations n°8 et n°9) ;
- de soumettre au secrétariat du TCA, et de publier, une mise à jour de son rapport initial incluant les nouvelles mesures, y compris législatives, prises pour mettre en œuvre le TCA (recommandation n°11) ;
- d'améliorer le contenu du rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France et de s'assurer du caractère pérenne des avancées réalisées en matière de transparence, ainsi que d'y intégrer les directives de haut niveau du Secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale - SGDSN (à l'exclusion des éléments relevant légitimement du secret de la défense nationale) (recommandations n°13, 14 et 15) ;
- d'augmenter la fréquence de publication des informations relatives aux transferts d'armes de la France (rapport trimestriel ou semestriel au Parlement ; base de données en ligne ; publication, par tout moyen utile, y compris de manière proactive, d'informations récentes sur les licences d'exportation à destination de pays dont la situation en matière de respect des droits humains et/ou de droit international humanitaire attire l'attention des parlementaires, de l'opinion publique et de la communauté internationale) (recommandations n°16 et 17).

Partie 2. Renforcer la responsabilisation des entreprises du secteur de l'armement en matière de droits humains et de droit international humanitaire

Les entreprises ne sont pas directement soumises au TCA, ni à la position commune 2008/944/PESC. Il revient aux États de les mettre en œuvre au niveau national, y compris en s'assurant de leur respect par les entreprises relevant de leur juridiction. Actrices clés des transferts d'armes, elles jouent toutefois un rôle déterminant pour veiller à ce que ces transferts soient responsables, non seulement en appliquant le régime national de contrôle, mais aussi en exerçant une vigilance raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans le cadre de l'ensemble des activités liées aux transferts d'armes (fabrication, vente, transport, courtage, financement, assurance, etc.). Or ces responsabilités des entreprises sont souvent occultées derrière les décisions souveraines des États d'autoriser ou non les transferts d'armes. Pour combler les lacunes dans la mise en œuvre du TCA et contribuer efficacement à prévenir, atténuer et réparer les effets négatifs des transferts d'armes sur le respect des droits humains et du droit international humanitaire, une meilleure articulation entre les obligations des États et les responsabilités des entreprises du secteur de l'armement est nécessaire.

Par une première série de recommandations, la CNCDH incite la France à réaffirmer la responsabilité qui incombe aux entreprises du secteur de l'armement de respecter les droits humains et le droit international humanitaire, indépendamment et de manière complémentaire aux décisions relatives aux autorisations d'exportation et aux obligations qui incombent aux États (recommandations n°18 à 25). À cette fin, la France doit notamment :

- rappeler que toutes les entreprises du secteur de l'armement devraient faire preuve de diligence raisonnable

en matière de droits humains et de droit international humanitaire, à toutes les étapes des transferts d'armes, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et aux Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des entreprises ; et que celles entrant dans le champ d'application de la loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés-mères et des entreprises donneuses d'ordre doivent établir, publier, et mettre en œuvre de manière effective un plan de vigilance (recommandations n°20 et 21) ;

- imposer un devoir de vigilance renforcé en matière de droits humains et de droit international humanitaire aux entreprises opérant dans des situations de conflit armé, en particulier aux entreprises du secteur de l'armement, et faire en sorte qu'elles ne prennent pas part à des violations du droit international humanitaire et des droits humains (recommandation n°22) ;

- renforcer la formation et la sensibilisation des entreprises aux implications du TCA et de la position commune 2008/944/PESC de l'UE (modifiée) les concernant, ainsi qu'à la compréhension des incidences négatives que les exportations et transferts d'armes peuvent avoir sur le respect des droits humains et du droit international humanitaire (recommandations n°18 et 23).

Une seconde série de recommandations s'adresse aux entreprises du secteur de l'armement afin qu'elles exercent une vigilance raisonnable en matière de droits humains et de droit international humanitaire dans l'ensemble de leurs activités et chaînes de valeur, conformément aux Principes directeurs des Nations Unies et de l'OCDE et, le cas échéant, à la loi sur le devoir de vigilance (recommandations n°26 à 32).

Ceci suppose en particulier de procéder à leurs propres évaluations des risques en matière de droits humains et de droit international humanitaire, de manière complémentaire à celles réalisées par les autorités de contrôle à l'exportation et à l'importation, en couvrant l'ensemble de la chaîne de valeur, tant en amont qu'en aval, afin d'inclure notamment l'utilisation des produits/services par leurs clients (recommandation n°28).

Les entreprises devraient également :

- mieux rendre compte des impacts négatifs (potentiels et réels) de leurs activités sur les droits humains et le droit international humanitaire et des mesures d'atténuation et de prévention adoptées en publiant des informations suffisamment détaillées, accessibles et lisibles (recommandation n°27) ;

- adopter des mesures adéquates et proportionnées d'atténuation des risques et de prévention des violations – y compris en formant leurs salariés en charge du contrôle export aux droits humains et au droit international humanitaire –, évaluer l'efficacité de ces mesures et en surveiller la mise en œuvre, ainsi que mettre en place ou participer à des mécanismes de réclamation et de réparation (recommandations n°29, 30 et 31).

Partie 3. Faire émerger un véritable contrôle parlementaire et juridictionnel des transferts d'armes

Le contrôle externe des décisions prises par le pouvoir exécutif dans le domaine des transferts d'armes, mais aussi des activités des acteurs privés, devrait être assuré, dans leurs domaines de compétences respectifs, par le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire. Or, la CNCDH constate que le contrôle parlementaire, bien que récemment renforcé par la création d'une commission parlementaire spécifiquement dédiée à l'évaluation de la politique du gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés ainsi que des biens à double usage, reste très limité. Par ailleurs, si les transferts d'armes font l'objet d'une judiciarisation croissante en France, comme à l'échelle européenne et mondiale, le contrôle juridictionnel reste à l'heure actuelle verrouillé ou embryonnaire. Les obstacles à ces contrôles externes devraient être levés pour faire émerger un contrôle démocratique des transferts d'armes, assurer le respect de la légalité et de la licéité des transferts d'armes ainsi que garantir l'accès à la justice.

Pour renforcer le contrôle parlementaire des transferts d'armes, la CNCDH recommande notamment :

- que le rapport annuel au Parlement sur les exportations d'armement de la France ainsi que celui sur les biens à double usage fassent systématiquement l'objet d'une audition conjointe par les commissions de la défense, des affaires étrangères et des affaires économiques non seulement de l'Assemblée nationale, mais aussi du Sénat ; et qu'ils fassent l'objet d'un débat en séance publique (recommandations n°33 et 34) ;
- que le législateur élargisse la composition et les attributions de la commission parlementaire d'évaluation et autorise ses membres à connaître des informations protégées par le secret de la défense nationale (recommandations n°36 et 37) ;
- que le législateur prévoie que la commission parlementaire d'évaluation établisse chaque année un rapport public dressant le bilan de son activité et que cette dernière se réunisse mensuellement et procède à des auditions régulières des personnes impliquées dans le contrôle des exportations d'armement et de biens à double usage (membres du Gouvernement et de l'administration concernés), ainsi que notamment des représentants d'associations qui se préoccupent de ces sujets, des représentants des industriels, des organisations syndicales et représentants élus des travailleurs du secteur, et de personnalités qualifiées (recommandations n°38 et 39) ;
- que le Gouvernement interprète de manière restrictive les restrictions à l'accès aux informations relatives aux transferts d'armes fixées par la loi et poursuivant des objectifs légitimes, et de veiller à s'en tenir uniquement à celles qui sont strictement nécessaires et proportionnées, afin de garantir l'accès aux informations relevant de l'intérêt général et la possibilité d'un débat public (recommandation n°41) ;
- que les parlementaires mobilisent pleinement les outils de contrôle à leur disposition, organisent des échanges réguliers avec leurs homologues étrangers sur leurs pratiques respectives de contrôle des transferts d'armes, contribuent à une plus grande sensibilisation aux règles encadrant les transferts d'armes ainsi qu'aux risques qu'ils peuvent poser pour les droits humains et le droit international humanitaire, et participent à une meilleure responsabilisation des entreprises du secteur de l'armement (recommandations n°42 à 45).

La levée des obstacles au contrôle juridictionnel des transferts d'armes requiert quant à elle en particulier d'écarter, par voie jurisprudentielle ou législative, l'immunité juridictionnelle de principe dont bénéficient les actes de gouvernement, y compris les décisions relatives aux exportations de matériel de guerre et matériel assimilé, les faisant ainsi échapper au contrôle du juge, lorsque les droits fondamentaux sont en cause, en particulier quand des informations font état de graves violations des droits humains et/ou du droit international humanitaire (recommandations n°46 et 47). L'effet direct du TCA et de la position commune, à savoir la possibilité pour toute personne physique ou morale ayant un intérêt à agir à pouvoir utilement les invoquer à l'appui de son recours, doit également être reconnu. De même le déficit d'accès à l'information devrait être comblé, afin de contribuer à surmonter ce frein structurel aux recours, qu'il s'agisse des contentieux portés contre des décisions administratives ou de ceux visant à engager la responsabilité des entreprises.

Enfin, la France doit s'assurer de la cohérence de ses engagements dans tous les cadres d'intervention pertinents, ainsi que de celle des stratégies qui structurent ses politiques publiques. La CNCDH lui recommande ainsi d'inclure des engagements liés aux exportations et aux transferts d'armes, et en particulier relatifs à leurs incidences sur la protection des droits humains et le respect du droit international humanitaire, dans l'ensemble de ses stratégies d'actions pertinentes (recommandation n°49).

La mise en œuvre des recommandations formulées par la CNCDH dans le présent avis permettrait de contribuer collectivement à donner toute son effectivité au TCA et, ce faisant, de s'inscrire véritablement dans une culture universelle de respect du droit international humanitaire et du droit international des droits humains dans le commerce international des armes classiques, tout en œuvrant à la paix et à la sécurité internationales.



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une triple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en la matière ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits humains.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

www.cncdh.fr

