

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen pour avis, ouvert à la presse, du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives (n° 732) (*Mme Nathalie Chabanne, rapporteure pour avis*) 2

Mardi

19 janvier 2016

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 32

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence de
Mme Patricia Adam,
*présidente***



La séance est ouverte à dix-sept heures.

La commission examine pour avis, en première lecture, sur le rapport de Mme Nathalie Chabanne, le projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives (n^o 732).

Mme la présidente Patricia Adam. Mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui afin d'examiner pour avis – la commission des Affaires étrangères étant saisie au fond – le projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives. Le parcours de ce texte est quelque peu singulier, car il a été adopté par le Sénat en octobre 2007, déposé sur le bureau de notre assemblée puis redéposé en février 2013, en vue d'un examen qui devait intervenir « rapidement »...

Mme Nathalie Chabanne, rapporteure pour avis. On reproche souvent au Parlement de légiférer dans l'urgence. Manifestement, tel n'est pas le cas pour le texte que nous examinons aujourd'hui. En l'espèce, nous sommes même collectivement tombés dans l'excès inverse, Parlement comme Gouvernement : déposé le 21 février 2006 au Sénat qui a adopté le projet de loi le 10 octobre 2007. Transmis à l'Assemblée nationale, le texte n'a cependant pas été examiné, faute d'une inscription à l'ordre du jour. Redéposé le 14 février 2013 – car nous avons entre-temps changé de législature –, il va enfin être examiné par notre assemblée en ce début d'année 2016, soit dix ans après la date de son premier dépôt !

Toutefois, bien qu'arrivant tardivement, le texte proposé n'en est pas moins utile et nécessaire. Il vise en effet à compléter notre arsenal juridique afin de poursuivre et de réprimer plus efficacement les violations d'embargos et de mesures restrictives.

Il s'inscrit en outre dans une certaine actualité. Ce samedi, constatant que l'Iran avait tenu ses engagements en la matière, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a émis un avis favorable à l'entrée en vigueur de l'accord conclu en juillet 2015 sur le nucléaire iranien. À la suite de cette déclaration, les États-Unis et l'Union européenne ont décidé d'une levée progressive des mesures pesant sur l'Iran dans les domaines économiques et financiers.

Mais, avant de vous présenter le projet de loi plus en détail, je souhaiterais effectuer quelques rappels sur les notions d'embargo et de mesures restrictives, ainsi que sur la manière dont elles prennent corps et s'imposent aux acteurs étatiques tenus de les respecter.

L'embargo est une forme de sanction à la disposition d'un État souverain ou d'une organisation internationale dans la conduite de ses rapports internationaux. Historiquement, l'embargo est un acte d'autorité par lequel un État retient ou met sous séquestre les navires d'un autre État mouillant dans ses ports afin d'exercer une pression sur ce dernier. On peut citer à cet égard l'embargo imposé par la France en application d'un arrêt du Conseil du Roi en date du 24 mai 1760 aux villes hanséatiques, Hambourg en particulier.

La notion d'embargo est aujourd'hui entendue dans une acception beaucoup plus large. Elle recouvre, en substance, l'ensemble des mesures restrictives que l'État auteur de l'embargo décide d'appliquer aux relations économiques, commerciales et financières qu'il entretient avec un autre État. Ces mesures peuvent aller jusqu'à l'interdiction complète de ces relations.

L'auteur de l'embargo peut être un État, qui décide souverainement et unilatéralement de rompre ou de restreindre ses relations avec la partie sur laquelle pèse l'embargo. Toutefois, du moins pour ce qui concerne la France, la décision de mise en place d'un embargo ou de mesures restrictives résulte généralement d'un acte multilatéral.

Sur le plan international, l'embargo est un levier à disposition du Conseil de sécurité des Nations unies dans le cadre de la mise en œuvre du chapitre VII de la Charte au titre des actions envisageables « *en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression* ». Il est décidé sur le fondement de l'article 41 de la Charte des Nations unies.

D'autres organisations internationales peuvent également édicter de telles mesures. Ainsi, dans le cadre du conflit opposant l'Arménie et l'Azerbaïdjan, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a décidé, en 1992, la mise en place d'un embargo sur les armes contre les forces engagées dans des combats dans la région du Haut-Karabagh.

À l'échelon européen, l'Union européenne peut également décider la mise en place de telles mesures et en imposer le respect à ses États membres. Ces mesures peuvent concerner des États tiers, des entités non étatiques ou des particuliers. Elle peut le faire indépendamment des décisions prises par le Conseil de sécurité des Nations unies, mais, dans la plupart des cas, les décisions d'embargo résultent à la fois d'une décision onusienne et d'une décision européenne.

Sur le plan européen, deux hypothèses doivent être distinguées.

La première, lorsque l'Union européenne agit dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune. La mise en place des embargos s'effectue en deux temps. Tout d'abord, l'article 29 du traité sur l'Union européenne permet l'adoption d'embargos ou de mesures restrictives. L'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet, quant à lui, la mise en œuvre concrète de ces mesures restrictives. Juridiquement, ces mesures prennent la forme d'une Position commune ou d'une décision du Conseil prévoyant l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs États tiers.

La seconde, lorsque l'Union européenne agit au titre de la protection de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice ». Le Parlement et le Conseil peuvent alors recourir à l'article 75 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne « *en ce qui concerne la prévention du terrorisme et des activités connexes, ainsi que la lutte contre ces phénomènes* ». Cet article permet ainsi aux institutions européennes de prendre des mesures financières à l'encontre de personnes physiques ou morales et groupes ou entités non étatiques, par exemple le gel de leurs fonds ou de leurs avoirs financiers.

En tout, à l'heure actuelle, la France est tenue d'appliquer des embargos ou des mesures restrictives à l'égard de vingt-trois États ou entités.

Notre pays n'est évidemment pas totalement démuné dès lors qu'il s'agit de réprimer les violations d'embargos. Trois régimes spécifiques, relatifs à trois domaines identifiés, peuvent être décrits.

Le premier concerne le commerce des armes et matériels de guerre qui, statistiquement, est le premier concerné par les embargos. Comme vous le savez, la France dispose d'un régime juridique complet d'autorisation et de contrôle, codifié dans le code de la défense. Avec notre collègue Yves Foulon, nous avons présenté ce régime en détail à l'occasion du débat en commission sur notre rapport d'information relatif au dispositif de soutien aux exportations d'armement.

Le contrôle des exportations d'armement repose sur le principe fondamental de prohibition : seules peuvent être réalisées les opérations expressément autorisées par le Gouvernement, par le biais de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG).

Dans ce cadre, la France respecte rigoureusement les régimes de sanctions édictés par les différentes institutions compétentes. Par ailleurs, notre pays applique strictement les stipulations de la Position commune 2008/944/PESC qui régit le contrôle des exportations d'équipements et de technologies militaires. Son article 2.1 précise très clairement qu'« *une autorisation d'exportation est refusée si elle est incompatible avec, entre autres : les obligations internationales des États membres et les engagements qu'ils ont pris d'appliquer les embargos sur les armes décrétés par les Nations unies, l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.* »

Une exportation de matériels de guerre ne peut être réalisée sans autorisation préalable. Or, cette autorisation ne peut être délivrée en présence d'un embargo ou de mesures restrictives. Par ailleurs, une autorisation en cours peut être suspendue, modifiée, abrogée ou retirée notamment pour tenir compte de telles mesures.

Pour autant, et c'est bien normal, des dispositions existent qui permettent de poursuivre et de réprimer les exportations réalisées en violation de la réglementation. L'article L. 2339-11-1 du code de la défense précise que le fait de contrevenir aux dispositions encadrant l'exportation des matériels de guerre est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Cet article permet donc de sanctionner l'exportation sans autorisation, qu'il existe ou non un embargo ou des mesures restrictives.

Le code des douanes prévoit également des peines en cas de non-respect des mesures de prohibition d'importation ou d'exportation de biens ne relevant pas du régime spécial applicable aux armes et matériels de guerre.

Enfin, dans le domaine financier, le Gouvernement peut, par exemple, soumettre à déclaration, autorisation préalable ou contrôle les opérations de change, les mouvements de capitaux et les règlements de toute nature entre la France et les États tiers. Les contrevenants à ces mesures s'opposent à des peines prévues par le code des douanes.

Quel est donc l'intérêt du projet de loi présenté aujourd'hui dès lors qu'existent déjà dans notre droit un certain nombre de dispositions permettant de sanctionner les transactions frauduleuses ?

C'est que, hormis ces dispositions de droit pénal spécial, il n'existe à l'heure actuelle aucune mesure de droit pénal général permettant la répression de la violation des embargos et des mesures restrictives en tant que telle.

En outre, les dispositions actuelles ne couvrent pas de manière exhaustive l'ensemble des cas possibles de violation d'embargos, qui peuvent concerner des domaines très divers.

Le projet de loi propose donc de créer, dans le code pénal, une incrimination de portée générale permettant de réprimer toute violation d'embargo ou de mesure restrictive, quel que soit le domaine d'activité concerné et quelle que soit la nature de la décision instituant de tels embargos et mesures : loi, acte pris sur le fondement des traités européens, accord international régulièrement ratifié ou approuvé, ou résolution du Conseil de sécurité de l'ONU.

L'article 1^{er}, qui constitue le cœur du projet de loi, comporte trois volets.

Le premier est la définition des notions d'embargo et de mesure restrictive. Elles s'entendent comme « *le fait d'interdire ou restreindre des activités commerciales, économiques ou financières ou des actions de formation, de conseil ou d'assistance technique en relation avec une puissance étrangère, une entreprise ou une organisation étrangère ou sous contrôle étranger ou avec leurs agents ou toute autre personne* ».

La définition est large ; elle ne vise pas des champs particuliers ou des domaines d'activité précis et permettra donc de poursuivre efficacement l'ensemble des faits délictueux, quelle que soit la nature des activités commerciales, économiques ou financières visées par les embargos et mesures restrictives. Par ailleurs, le fait de viser explicitement les prestations de service permet de compléter utilement notre arsenal juridique.

Le deuxième volet concerne la détermination des peines maximales encourues en cas de violation d'embargo ou de mesures restrictives soit : sept ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende.

Toutefois, l'amende peut être fixée au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction. La tentative d'infraction est punie des mêmes peines.

Enfin, l'article 1^{er} précise que la levée d'un embargo ou de mesures restrictives ne fait pas disparaître l'incrimination de violation antérieurement constatée. En d'autres termes, les infractions commises lorsqu'un embargo ou des mesures restrictives étaient en vigueur pourront être poursuivies et jugées postérieurement à l'éventuelle levée de cet embargo ou de ces mesures. Par coordination, une disposition similaire est prévue à l'article 3 dans le code des douanes.

Si l'article 1^{er} constitue un incontestable progrès dans la répression des violations d'embargos, j'estime néanmoins que, pour le rendre pleinement opérant, il conviendrait de le compléter sur trois points : il semble nécessaire de réprimer plus sévèrement la violation lorsqu'elle est commise en bande organisée ; il convient de préciser les peines applicables aux personnes morales coupables d'une violation d'embargo ; enfin, il semble utile de prévoir une possibilité de confiscation de l'objet de la violation de l'embargo, ainsi que des biens et avoirs qui en sont le produit.

Je vous présenterai plusieurs amendements en ce sens.

L'article 2 fixe le principe d'une exemption de peine au bénéfice de toute personne qui, ayant tenté de commettre l'infraction prévue par le projet de loi, permet d'éviter que

celle-ci ne se réalise et d'identifier, le cas échéant, les autres coupables en avertissant l'autorité administrative ou judiciaire.

Une telle disposition est bien connue de notre droit pénal. Elle ne s'applique qu'aux cas strictement déterminés par la loi, par exemple les tentatives de crimes et délits en matière d'assassinat ou d'empoisonnement, d'infractions à la législation sur les stupéfiants, de proxénétisme ou de fausse monnaie.

Je précise que l'exemption de peine est sans effet sur la culpabilité du prévenu repentant : déclaré coupable par le tribunal, il est simplement exempté de l'exécution de sa peine. Elle n'implique ni sa relaxe ni son acquittement.

Enfin, l'article 4 concerne l'application de la loi dans les territoires ultramarins.

Telles sont les dispositions de ce projet de loi que je vous demande d'adopter complété, si vous l'acceptez, des amendements que je vais vous présenter dans quelques instants.

M. Jean-Jacques Candelier. Depuis le dépôt du présent projet de loi en février 2006 par Mme Alliot-Marie, alors ministre de la Défense, dix années se sont écoulées ; il n'est donc jamais trop tard pour bien faire. Ce texte va dans le bon sens, car il ne limite pas l'embargo aux seuls armements et adapte le droit aux réalités de notre temps. L'établissement d'une législation adéquate ne peut suffire si cette législation ne garantit pas le respect des mesures d'embargo ; enfin, la mise en œuvre concrète des dispositions du projet de loi nécessite des moyens humains et matériels. Je me prononcerai favorablement l'adoption de ce texte.

M. Philippe Vitel. Merci, madame la rapporteure, pour la présentation claire de ce projet de loi qui entre dans sa dixième année et qu'il est temps d'adopter. Nous avons été interpellés par des associations, qui nous ont questionnés sur l'intérêt de compléter le texte par des mesures relatives à l'intermédiation afin de repérer le plus grand nombre possible d'intermédiaires ou de contrats d'intermédiation. Cela permettrait de resserrer les mailles du filet et de concentrer l'effort de contrôle visant à identifier les cas survenant dans le cadre de violations d'embargos. J'ai pris connaissance avec intérêt de votre amendement DN5 qui mentionne les infractions commises en bande organisée : il me semble qu'il répond à la question de façon satisfaisante.

M. Daniel Boisserie. Il s'agit donc d'un projet de loi qui se trouvait sous embargo... (*Sourires*).

J'ai deux questions à poser. Premièrement, quel sera le tribunal chargé de prononcer les peines et le montant de l'amende ? Deuxièmement, qu'advient-il lorsque nous vendrons des armes à un pays qui, n'étant pas sous embargo, les exportera vers un autre pays qui ne serait pas sous embargo pour lui, mais qui le serait pour nous ?

Mme la rapporteure pour avis. Le présent projet de loi inscrit dans le code pénal un certain nombre d'infractions et de peines. Il n'a pas pour objet, monsieur Candelier, de prévoir les moyens humains et matériels de sa mise en œuvre, qui sera le fait des douanes, de la justice et des services aujourd'hui compétents pour contrôler les exportations d'armements.

La notion de bande organisée, monsieur Vitel, élargit le champ des individus susceptibles de se rendre coupables de violation de l'embargo. Une réflexion interministérielle est en cours qui pourrait déboucher sur des mesures législatives relatives à l'intermédiation.

M. Philippe Vitel. La notion de bande organisée prend en grande partie en compte les courtiers, transporteurs et financiers impliqués dans l'intermédiation.

Mme la rapporteure pour avis. C'est vrai partiellement, mais un autre texte devrait traiter spécifiquement ce sujet de l'intermédiation.

S'agissant d'un délit, monsieur Boissérie, les tribunaux correctionnels sont compétents, sans qu'il soit besoin de créer une juridiction supplémentaire.

M. Daniel Boissérie. Les peines varieront-elles selon l'importance des sommes concernées ?

Mme la rapporteure pour avis. Ces peines sont applicables quelle que soit la nature de la violation de l'embargo, qu'elle porte sur des armes ou non. Le tribunal saisi sera le même dans tous les cas, et c'est au juge qu'il appartiendra de déterminer la peine à prononcer en fonction des cas d'espèce et en vertu de son pouvoir d'appréciation.

Concernant la traçabilité, les licences d'exportation ne concernent que le franchissement du périmètre du territoire douanier de l'Union européenne, et non les éventuels mouvements de matériels de guerre entre deux pays qui lui sont tiers. Je précise toutefois que les licences peuvent être assorties d'engagements de non-réexportation.

La commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Incrimination de la violation d'embargo*

La commission examine l'amendement DN5 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. La violation d'un embargo ou de mesures restrictives peut constituer une opération complexe, supposant un certain degré de préparation ou de préméditation, voire la mise en place d'une organisation structurée, spécialement créée en vue de la commission de cette infraction : c'est la définition de la bande organisée.

Il est donc logique de considérer que la violation d'un embargo commis en bande organisée constitue une circonstance aggravante devant être punie plus sévèrement. L'article L. 2339-2 du code de la défense prévoit d'ores et déjà des peines plus lourdes lorsque certains délits sont commis en bande organisée : tel est le cas pour la fabrication ou le commerce illicite d'armements. Dans l'hypothèse où la violation de l'embargo est commise en bande organisée, le présent amendement prévoit donc de porter la peine d'emprisonnement à dix ans et de doubler le montant de l'amende.

Mme la présidente Patricia Adam. Monsieur Vitel, cela répond-il à votre question ?

M. Philippe Vitel. À mon sens, la notion de bande organisée inclut tout intermédiaire : la question de l'intermédiation serait ainsi résolue, restera à des juristes compétents de vérifier la définition et la portée juridiques de ces termes.

La commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle se saisit de l'amendement DN6 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Aux peines d'emprisonnement et d'amende prévues par le projet de loi, le présent amendement ajoute la possibilité de confisquer l'objet de la violation de l'embargo ou des mesures restrictives, les équipements matériels et moyens de transport utilisés pour la commission du délit, ainsi que les biens et avoirs qui en sont le produit direct ou indirect.

Il prévoit également la mise hors d'usage ou la destruction des biens confisqués, aux frais de l'auteur de l'infraction. Une telle disposition est d'ores et déjà prévue par le code de la défense en matière de fabrication ou de commerce illicites d'armements.

La commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Elle étudie ensuite l'amendement DN7 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Le présent amendement vise à préciser les peines applicables aux personnes morales reconnues coupables d'une violation d'embargo ou de mesures restrictives.

Parmi ces peines, figureront notamment l'exclusion temporaire ou définitive des marchés publics, ce qui est très important, ou l'interdiction temporaire de percevoir des aides publiques.

La commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Puis elle émet, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} modifié.

Article 2 : Exemption de peine en cas de repentir

La commission émet, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Après l'article 2

La commission est saisie de l'amendement DN8 de la rapporteure pour avis.

Mme la rapporteure pour avis. Cet amendement, qui tire les conséquences de l'amendement DN5, vise à soumettre le délit de violation d'un embargo ou d'une mesure restrictive commis en bande organisée à la procédure applicable à la criminalité et la délinquance organisées.

La commission adopte l'amendement à l'unanimité.

Article 3 : Modification du code des douanes

*La commission émet, à l'unanimité, un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **sans modification**.*

Article 4 : Application outre-mer

*La commission émet, à l'unanimité, un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4 **sans modification**.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

La séance est levée à dix-sept heures trente.

*

* *

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Patricia Adam, Mme Sylvie Andrieux, M. Daniel Boisserie, M. Jean-Jacques Bridey, M. Jean-Jacques Candelier, Mme Nathalie Chabanne, M. Guy Chambeffort, M. Jean-David Ciot, Mme Carole Delga, M. Claude de Ganay, Mme Geneviève Gosselin-Fleury, M. Jacques Lamblin, M. Alain Marty, M. Jacques Moignard, M. Alain Moyne-Bressand, M. Jean-Claude Perez, M. Gwendal Rouillard, M. Philippe Vitel, M. Michel Voisin

Excusés. - Mme Danielle Auroi, M. Claude Bartolone, M. Philippe Briand, M. David Comet, Mme Catherine Coutelle, Mme Geneviève Fioraso, M. Philippe Folliot, M. Yves Foulon, M. Sauveur Gandolfi-Scheit, M. Serge Grouard, M. Éric Jalton, M. François Lamy, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Frédéric Lefebvre, M. Bruno Le Roux, M. Damien Meslot, M. François de Rugy, M. Thierry Solère