



N° 3419

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 janvier 2016.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, (n° 732),
*relatif à la **violation des embargos et autres mesures restrictives**,*

PAR Mme NATHALIE CHABANNE,

Députée.

Voir les numéros :

Sénat : **205** (2005-2006), **6** et T.A. **5** (2007-2008).

Assemblée nationale : **3429**.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
I. LE RÉGIME EXISTANT EN MATIÈRE DE RÉPRESSION DES VIOLATIONS D'EMBARGOS ET DE MESURES RESTRICTIVES	9
A. LES AUTORITÉS DÉCISIONNAIRES EN MATIÈRE D'EMBARGO	9
B. L'EXISTENCE DE RÉGIMES PÉNAUX SPÉCIAUX	12
II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI	17
A. LES LIMITES DU RÉGIME ACTUEL : L'ABSENCE DE DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL GÉNÉRAL PERMETTANT DE RÉPRIMER L'ENSEMBLE DES VIOLATIONS POSSIBLES	17
B. UN RENFORCEMENT DE L'ARSENAL JURIDIQUE PAR LA CRÉATION D'UNE INCRIMINATION SPÉCIFIQUE ET DE PORTÉE GÉNÉRALE	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION	23
EXAMEN DES ARTICLES	25
<i>Article 1^{er}</i> : Incrimination de la violation d'embargo.....	25
<i>Article 2</i> : Exemption de peine en cas de repentir.....	26
<i>Article 2 bis</i> (nouveau) : Soumission du délit de violation d'embargo commis en bande organisée à la procédure applicable à la criminalité et la délinquance organisées.....	26
<i>Article 3</i> : Modification du code des douanes.....	27
<i>Article 4</i> : Application outre-mer.....	27
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	29

PRINCIPAUX APPORTS DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 19 janvier 2016, la commission de la Défense a apporté au projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives les principales modifications présentées ci-après.

À l'**article 1^{er}** et sur proposition de la rapporteure pour avis, la commission a adopté à l'unanimité :

– un amendement instituant des peines plus sévères dès lors que la violation d'un embargo ou de mesures restrictives est commise en bande organisée ;

– un amendement prévoyant la possibilité de confisquer l'objet de la violation de l'embargo ou des mesures restrictives, les éléments utilisés par les auteurs de l'infraction pour commettre cette violation, ainsi que les biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect du délit ;

– un amendement précisant les peines applicables aux personnes morales reconnues coupables de ce délit.

INTRODUCTION

Le projet de loi relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives a connu une vie législative peu commune. Déposé en février 2006 au Sénat, celui-ci l'a adopté en octobre 2007. Transmis à l'Assemblée nationale, il n'a pas été inscrit à l'ordre du jour. Redéposé en février 2013 en raison du changement de législature il devait être examiné rapidement, ce qui avait conduit la commission de la Défense à se saisir pour avis dès le mois de mars de cette même année. Tel n'a pas été le cas, le projet n'ayant finalement été inscrit à l'ordre du jour que trois années plus tard.

La saisine de la commission de la Défense s'explique aisément. En effet, le commerce des armes et matériels de guerre est, statistiquement, le premier concerné par les décisions de mise en place d'embargos ou de mesures restrictives. En matière d'exportation d'armements, la France dispose d'un régime juridique complet d'autorisation et de contrôle, codifié dans le code de la défense. Ce régime repose sur un principe fondamental de prohibition : seules peuvent être réalisées les opérations expressément autorisées par le Gouvernement, *via* la délivrance de licences. Or, ces licences ne peuvent être accordées en présence d'un embargo ou de mesures restrictives.

En outre, des dispositions pénales existent déjà, qui permettent de poursuivre et de punir les exportations réalisées sans autorisation, qu'un embargo ou que des mesures restrictives soient en vigueur ou non.

Toutefois, il n'existe à l'heure actuelle aucun délit spécifique réprimant la violation des embargos et des mesures restrictives. Par ailleurs le cadre juridique actuel ne permet pas de réprimer l'ensemble des actes contraires à de telles mesures.

Tel est l'objet du projet de loi qui vise à créer, dans le code pénal, une incrimination de portée générale permettant de réprimer toute violation d'embargo ou de mesures restrictives, quel que soit le domaine d'activité concerné.

Avec l'adoption de ce texte, la France, mettra sa législation nationale en conformité avec la recommandation du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations unies qui, dans sa résolution n° 1196 du 16 septembre 1998, avait recommandé aux États membres d'« *adopter des mesures législatives ou autres mesures juridiques érigeant en infraction pénale la violation des embargos sur les armes imposées par le Conseil* ». De fait, notre pays ira même au-delà de cette recommandation sectorielle, le dispositif prévu ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des domaines d'activité potentiellement visés par les embargos.

I. LE RÉGIME EXISTANT EN MATIÈRE DE RÉPRESSION DES VIOLATIONS D'EMBARGOS ET DE MESURES RESTRICTIVES

À l'heure actuelle, la France est tenue d'appliquer des embargos ou des mesures restrictives à l'égard de 23 États ou entités. De telles mesures sont imposées par l'Union européenne de façon autonome, par l'Organisation des Nations unies (ONU), par ces deux autorités de manière conjointe, ou encore par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE).

A. LES AUTORITÉS DÉCISIONNAIRES EN MATIÈRE D'EMBARGO

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⁽¹⁾. On peut citer à cet égard l'embargo imposé par la France en application d'un arrêt du roi du 24 mai 1760 sur les villes hanséatiques et notamment Hambourg⁽²⁾.

La notion d'embargo est aujourd'hui entendue dans une acception beaucoup plus large. Elle recouvre, en substance, l'ensemble des mesures restrictives, pouvant aller jusqu'à l'interdiction complète, adoptées à l'encontre d'un État et appliquées aux relations économiques, commerciales et financières que celui-ci entretient avec l'auteur de l'embargo.

Ce dernier 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.

Au niveau international, l'embargo est un levier à disposition du **Conseil de sécurité de l'ONU** 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* ». Sur le fondement de **l'article 41 de la Charte**, le Conseil de sécurité peut dès lors « *décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes,*

(1) *Étymologiquement, le terme dérive du verbe espagnol embargar, qui se traduit par « saisir », « arrêter » ou « mettre sous séquestre ».*

(2) *Pierrick Pourchasse, Le commerce du Nord – Les échanges commerciaux entre la France et l'Europe septentrionale au XVIII^e siècle, Presses universitaires de Rennes, 2006.*

postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques. »

D'autres organisations internationales peuvent également édicter de telles mesures. Tel est le cas de l'**OSCE** qui, en 1992, dans le cadre du conflit opposant l'Arménie et l'Azerbaïdjan, a décidé la mise en place d'un embargo sur les armes contre les forces engagées dans des combats dans la région du Haut-Karabakh (ou Nagorno-Karabakh).

Au niveau européen et indépendamment des décisions prises par le Conseil de sécurité de l'ONU, l'Union européenne peut également mettre en place de telles mesures et en imposer le respect à ses États membres. Ces mesures peuvent concerner des États tiers⁽¹⁾, des entités non-étatiques⁽²⁾ ou des particuliers⁽³⁾.

Deux hypothèses doivent être distinguées selon que l'Union européenne agit au titre de son action extérieure ou au titre de la protection de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune, la mise en place de ces mesures 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**. Il stipule ainsi que *« Le Conseil adopte des décisions qui définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique. Les États membres veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions de l'Union. »*

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. Il stipule notamment que *« Lorsqu'une décision, adoptée conformément au chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne⁽⁴⁾, prévoit l'interruption ou la réduction, en tout ou en partie, des relations économiques et financières avec un ou plusieurs pays tiers, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, sur proposition conjointe du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et de la Commission, adopte les mesures nécessaires. Il en informe le Parlement européen. »*

Au titre de la protection de « l'espace de liberté, de sécurité et de justice »⁽⁵⁾ que constitue l'Union européenne, le Parlement et le Conseil peuvent 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*

(1) Par exemple la Birmanie ou encore le Zimbabwe.

(2) Par exemple les organisations terroristes Al-Qaïda ou l'État islamique.

(3) La position commune puis la décision du Conseil applicables à Al-Qaïda concernaient également nominativement Oussama ben Laden. La décision du Conseil applicable au Yémen vise notamment Ali Abdullah Saleh.

(4) L'article 29 précité relève du chapitre 2 du titre V du traité sur l'Union européenne.

(5) Article 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

que la lutte contre ces phénomènes », lorsque la réalisation des objectifs visés à l'article 67 du même traité l'exige. L'article 75 permet dès lors 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.

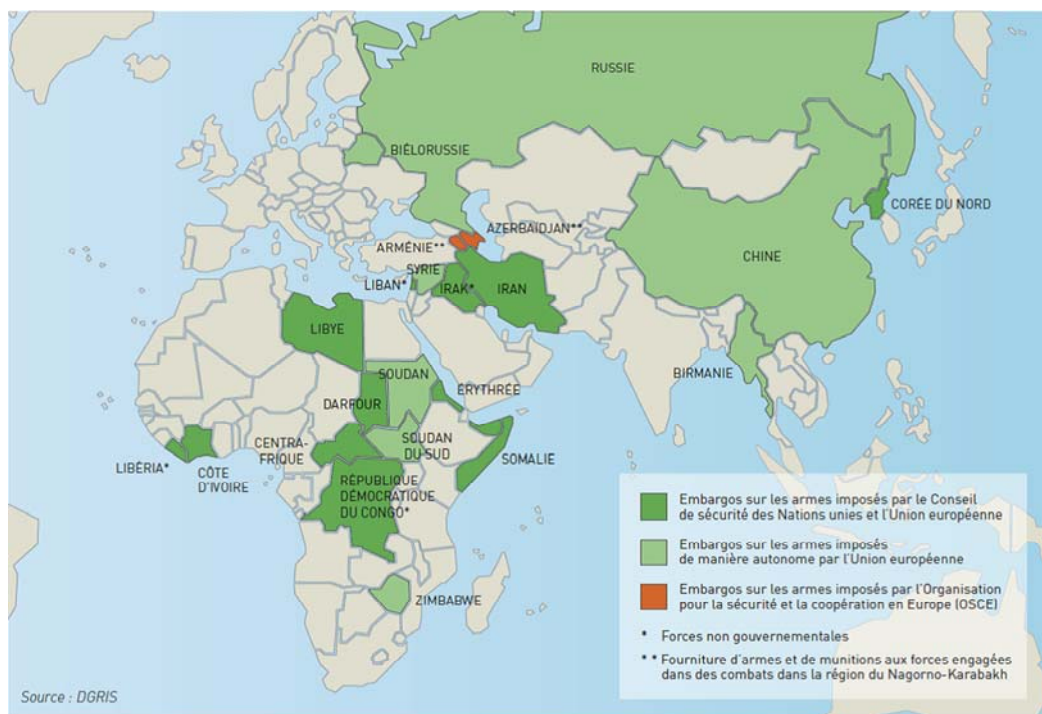
EMBARGOS SUR LES ARMES ACTUELLEMENT EN VIGUEUR

État/entité soumis à la mesure	Autorité ayant imposé la mesure	Période de validité
Arménie et Azerbaïdjan (forces engagées dans des combats dans la région du Nagorno-Karabakh)	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe	
Biélorussie	Union européenne (autonome)	29/02/2016
Birmanie	Union européenne (autonome)	30/04/2016
Chine	Union européenne (autonome)	
Corée du Nord	Nations unies et Union européenne	
Côte d'Ivoire	Nations unies et Union européenne	30/04/2016
Érythrée	Nations unies et Union européenne	
Irak (forces non-gouvernementales)	Nations unies et Union européenne	
Iran	Nations unies et Union européenne	
Liban (forces non-gouvernementales)	Nations unies et Union européenne	
Libéria (forces non-gouvernementales)	Nations unies et Union européenne	02/06/2016
Libye	Nations unies et Union européenne	
République démocratique du Congo (forces non gouvernementales)	Nations unies et Union européenne	01/07/2016
République centrafricaine	Nations unies et Union européenne	29/01/2016
Russie	Union européenne (autonome)	31/07/2016
Somalie	Nations unies et Union européenne	15/11/2016
Soudan	Nations unies (Darfour) et Union européenne (ensemble du territoire)	
Soudan du Sud	Union européenne (autonome)	
Syrie	Union européenne (autonome)	01/06/2016
Yémen (embargo ciblé/nominatif)	Nations unies et Union européenne	
Zimbabwe	Union européenne (autonome)	20/02/2016
Talibans	Nations unies et Union européenne	
Al-Qaïda et État islamique	Nations unies et Union européenne	

Source : ministère des Affaires étrangères et du développement international.

On constate que dans la majorité des cas – 15 embargos sur 23 – la mesure a pour base juridique à la fois une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU et une position commune ou une décision du Conseil de l'Union européenne.

CARTOGRAPHIE DES EMBARGOS SUR LES ARMES EN VIGUEUR



Source : rapport au Parlement 2015 sur les exportations d'armement de la France.

B. L'EXISTENCE DE RÉGIMES PÉNAUX SPÉCIAUX

Le droit pénal français comporte d'ores et déjà un certain nombre de dispositions permettant de poursuivre et de réprimer les contrevenants aux décisions d'embargos. Trois régimes spécifiques, relatifs à trois domaines identifiés, peuvent être décrits.

● **Le commerce des armes et matériels de guerre** est, statistiquement, le premier concerné par les embargos et autres mesures restrictives. En la matière, **la France dispose d'un régime juridique complet d'autorisation et de contrôle**, codifié dans le code de la défense. Ce régime ayant été présenté en détail à l'occasion d'un récent rapport de la commission de la Défense⁽¹⁾, seuls quelques rappels synthétiques seront effectués ici.

(1) Assemblée nationale, rapport n° 2469 de Mme Nathalie Chabanne et M. Yves Foulon sur le dispositif de soutien aux exportations d'armement.

La France participe aux travaux des différents régimes multilatéraux liés à la maîtrise des armements, au désarmement et à la prolifération. Elle est par ailleurs liée par plusieurs conventions internationales⁽¹⁾ et applique rigoureusement les régimes de sanctions édictés par les différentes institutions compétentes : Conseil de sécurité de l'ONU, Union européenne et OSCE. Elle joue en outre un rôle moteur dans le progrès du droit en la matière. En témoigne le soutien fort apporté à l'adoption du premier instrument universel juridiquement contraignant visant à réglementer le commerce des armes classiques : le traité sur le commerce des armes (dit TCA), dont le Parlement a autorisé la ratification en décembre 2013⁽²⁾ (ratification intervenue le 2 avril 2014).

En particulier, la France applique strictement les stipulations de la position commune 2008/944/PESC régissant le contrôle des exportations d'équipements et de technologies militaires. Son article 2.1 stipule : « *Une autorisation d'exportation est refusée si elle est incompatible avec, entre autres : a) 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 [...]* ».

Les licences d'exportation délivrées par la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG)⁽³⁾, en application de la directive 2009/43/CE⁽⁴⁾ transposée en droit interne par la loi n° 2011-702⁽⁵⁾, sont accordées au regard des huit critères contraignants édictés par la position commune.

Il convient de rappeler que **le contrôle des exportations d'armement repose sur un principe fondamental de prohibition : seules peuvent être réalisées les opérations expressément autorisées par le Gouvernement, via la délivrance de licences par la CIEEMG.** Le caractère interministériel de cette commission, où sont représentés les ministères de la Défense, des Affaires étrangères et de l'Économie ainsi que des services de l'État tels que la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), permet d'assurer le respect des différents embargos et autres mesures restrictives.

Il faut en outre préciser qu'au-delà d'un solide contrôle *a priori*, un système de contrôle *a posteriori* a été mis en place par la loi n° 2011-702 précitée,

(1) Par exemple la convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel ou encore la convention d'Oslo sur l'interdiction des armes à sous-munitions.

(2) Loi n° 2013-1202 du 23 décembre 2013 autorisant la ratification du traité sur le commerce des armes.

(3) Placée auprès du Premier ministre, la CIEEMG est présidée par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

(4) Directive « simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté » dite directive sur les transferts intracommunautaires ou directive TIC. La France a fait le choix de généraliser les outils prescrits par la directive TIC à l'ensemble des exportations, et non aux seuls échanges intracommunautaires.

(5) Loi n° 2011-702 du 22 juin 2011 relative au contrôle des importations et des exportations de matériels et guerre et de matériels assimilés, à la simplification des transferts des produits liées à la défense et au marché de défense et de sécurité.

qui a permis de renforcer significativement la réglementation en la matière. Il est piloté par une instance permanente dédiée à cette tâche, le comité ministériel de contrôle *a posteriori* des exportations et des transferts de matériels de guerre et assimilés (CMCAP), qui élabore un rapport annuel et qui est chargé, le cas échéant, d'instaurer un système d'information réciproque entre l'autorité judiciaire et le ministère de la Défense dans l'hypothèse où des faits découverts à l'occasion du contrôle seraient susceptibles d'entraîner une action pénale.

Une exportation de matériels de guerre ne peut être réalisée sans autorisation préalable⁽¹⁾. Or celle-ci ne peut être délivrée en présence d'un embargo ou de mesures restrictives. Par ailleurs, il convient de préciser qu'une autorisation en cours peut être suspendue, modifiée, abrogée ou retirée notamment pour tenir compte de telles mesures.

Pour autant et même si elles ne font pas explicitement référence aux embargos et autres mesures restrictives, certaines dispositions du code de la défense permettent de poursuivre et de réprimer les exportations réalisées en violation de ceux-ci. Ainsi, **l'article L. 2339-11-1 du code de la défense** dispose que, sans préjudice de l'application du code des douanes, le fait de contrevenir aux dispositions encadrant l'exportation des matériels de guerre – typiquement l'exportation sans autorisation préalable – est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. De fait, le code de la défense permet actuellement de sanctionner l'exportation sans autorisation, qu'il existe ou non un embargo ou des mesures restrictives.

Par ailleurs **l'article L. 2339-2 du même code** punit de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende quiconque se livrerait à la fabrication, au commerce de matériels de guerre, armes, munitions et de leurs éléments essentiels sans y être régulièrement autorisé par l'État⁽²⁾. L'intermédiation sans autorisation est punie des mêmes peines.

• **Le code des douanes**, pour sa part, permet de poursuivre et de réprimer les violations d'embargo portant sur les autres types de biens ne relevant pas du régime des armes et des matériels de guerre (biens de nature civile, ou biens à double usage). Là encore sans citer explicitement les mesures restrictives, **l'article 38** de ce code dispose que « *sont considérées comme prohibées toutes marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite à quelque titre que ce soit, ou soumises à des restrictions [...]* ».

En application de **l'article 414 du même code**, le contrevenant à ces règles de prohibition est susceptible d'encourir trois ans d'emprisonnement, une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de la fraude, ainsi que la confiscation de l'objet de fraude, des moyens de transport, des objets servant à masquer la fraude, et des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de

(1) Article L. 2335-2 du code de la défense.

(2) Les peines pouvant être portées à 10 ans d'emprisonnement et 500 000 euros d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée.

l'infraction. La peine d'emprisonnement est portée à cinq ans et l'amende peut aller jusqu'à trois fois la valeur de l'objet de fraude lorsque les faits portent sur des biens à double usage, civil et militaire, dont la circulation est soumise à restriction par la réglementation européenne, ce qui est le cas des embargos et mesures restrictives dont le fondement juridique est une position commune ou une décision du Conseil.

Le risque de concurrence normative entre les dispositions de l'article 414 et les dispositions du nouvel article 437-1 du code pénal créé par le projet de loi paraît écarté. Sous réserve de l'interprétation des juridictions, on peut considérer que ces deux articles visent des situations différentes. Le premier a pour objet de sanctionner les atteintes aux intérêts financiers de l'État du fait de l'absence de déclaration en douane. Le second vise à réprimer la violation de l'embargo ou des mesures restrictives en tant que telle. En cas de cumul des infractions, une condamnation pourrait donc intervenir sur ces deux fondements distincts.

• **Enfin, des sanctions sont possibles dans le domaine financier, prévues par les articles L. 165-1 du code monétaire et financier et 459 du code des douanes.** 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 ⁽¹⁾.

Les infractions à la législation sur les relations financières avec l'étranger sont notamment passibles de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende égale au montant ou au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction.

Les mêmes peines sont prévues en cas de non-respect des « *mesures de restriction des relations économiques et financières prévues par la réglementation communautaire prise en application de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou par les traités et accords internationaux régulièrement approuvés et ratifiés par la France* » ⁽²⁾.

Il convient de souligner qu'ainsi rédigée, une telle disposition est susceptible de s'appliquer aux violations d'embargos et de mesures restrictives dans leurs aspects économiques et financiers, de telles mesures pouvant être décidées sur le fondement de l'article 215 du TFUE (cf. *supra*) ou d'un accord international régulièrement ratifié ou approuvé (alinéa 7 de l'article 1^{er} du projet de loi). Dès lors, il est sans doute nécessaire d'opérer une coordination entre cette disposition existante et les dispositions prévues par le projet de loi afin de prévenir toute concurrence normative, les peines prévues par le projet de loi étant significativement plus élevées (sept ans de prison et 750 000 euros d'amende) et la procédure étant différente ⁽³⁾.

(1) Article L. 151-2 du code monétaire et financier.

(2) En application du 1 bis de l'article 459 du code des douanes.

(3) Notamment, en application de l'article 458 du code des douanes, les poursuites effectuées sur le fondement de l'article 459 du même code nécessitent la plainte préalable du ministre chargé de l'économie et des finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI

A. LES LIMITES DU RÉGIME ACTUEL : L'ABSENCE DE DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL GÉNÉRAL PERMETTANT DE RÉPRIMER L'ENSEMBLE DES VIOLATIONS POSSIBLES

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 de violation d'embargos, ceux-ci pouvant concerner des domaines très divers au-delà des domaines traditionnels tels que celui des exportations d'armement.

● **En matière d'exportation d'armes et de matériels de guerre, le dispositif répressif actuel est incomplet.** Si, comme cela a été rappelé, l'exportation physique est strictement encadrée, **les actions de formation, de conseil ou d'assistance technique délivrées au client ne sont qu'imparfaitement prises en compte par le droit en vigueur** alors qu'elles sont de plus en plus fréquemment visées par les décisions d'embargo et de mesures restrictives. Or, les exportateurs d'armement livrent de plus en plus à l'acheteur des *packages* complets comprenant, outre la livraison du matériel, des prestations de service telles que les actions de formation à caractère opérationnel.

Une partie de telles actions est soumise au régime de la licence. En effet, en application de l'article R. 2335-9 du code de la défense, l'exigence d'obtention préalable d'une licence d'exportation auprès de la CIEEMG ne couvre pas seulement le flux physique – la livraison du matériel militaire ; elle s'applique à un périmètre plus large, par exemple : la diffusion d'informations de nature à permettre ou à faciliter la fabrication ou la reproduction de matériels, ou encore la communication d'études associées à ces matériels.

En revanche, **le dispositif prévu par le projet de loi permettrait de soumettre au nouveau régime de sanctions les autres cas d'actions de formation, de conseil ou d'assistance qui ne relèvent pas aujourd'hui du système de licence**, dès lors qu'elles entreraient dans le champ d'un embargo ou d'une mesure restrictive.

● Par ailleurs, en application du droit existant, le transport de matériel de guerre entre un pays tiers non soumis à embargo et un pays sous embargo n'est pas susceptible d'être sanctionné, alors même qu'une telle action contribuerait à la violation de cet embargo. En effet, les licences d'exportation délivrées par les autorités françaises ne concernent que le franchissement du périmètre du territoire douanier de l'Union européenne, et non l'éventuel mouvement d'un matériel de guerre entre deux pays tiers à l'Union européenne. Il faut toutefois préciser que les licences peuvent être assorties d'engagements de non-réexportation. En outre, l'un des huit critères de la position commune 2008/944/PESC à l'aune de laquelle les

licences sont accordées stipule que la délivrance d'une licence d'exportation doit être évaluée au regard de l'existence d'un risque de détournement de la technologie ou des équipements militaires dans le pays acheteur ou de réexportation de ceux-ci dans des conditions non souhaitées.

Le présent projet de loi permettra de sanctionner la violation d'un embargo par un individu soumis au droit français, que le délit soit commis en France ou à l'étranger, en application des règles existantes⁽¹⁾. Mais, par ailleurs, d'après les informations recueillies par la rapporteure, un autre projet de loi actuellement en préparation permettra de compléter notre corpus juridique. Ce projet de loi, visant à réglementer les activités d'intermédiation dans les secteurs des matériels de guerre et assimilés exercées par des citoyens français ou résidant en France, permettra de contrôler et, le cas échéant, de sanctionner de telles activités quels que soient les territoires de départ et d'arrivée des matériels concernés.

• La création d'un dispositif de portée générale est également rendue nécessaire par le fait que les embargos et autres mesures restrictives peuvent concerner des domaines très variés, relevant potentiellement de l'ensemble des champs de l'activité commerciale, économique et financière. Ainsi, les sanctions décidées par l'Union européenne à l'encontre de la Russie interdisent, sauf autorisation préalable, la vente, la fourniture, le transfert ou l'exportation de certaines technologies destinées à l'exploration et à la production de pétrole en eaux profondes, à l'exploration et à la production de pétrole dans l'Arctique ou à des projets dans le domaine du schiste bitumineux dans ce pays⁽²⁾.

• Enfin, et telle était initialement la raison d'être du projet de loi, le Conseil de sécurité des Nations unies a, par sa résolution n° 1196 du 16 septembre 1998, expressément encouragé les États membres de l'ONU à « *adopter des mesures législatives ou autres mesures juridiques érigeant en infraction pénale la violation des embargos sur les armes imposées par le Conseil* »⁽³⁾.

Le projet de loi vise donc à 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).

(1) *Aux termes de l'article 113-2 du code pénal, « la loi pénale française est applicable aux infractions commises sur le territoire de la République », que l'auteur du délit soit citoyen français ou simple résident sur le territoire français. Par ailleurs, en application de l'article 113-6 du même code, 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 », dans les conditions prévues à l'article 113-8 (la poursuite du délit doit être précédée, soit d'une plainte de la victime ou de ses ayants droit, soit d'une dénonciation officielle par l'autorité du pays où le délit a été commis).*

(2) *Article 4 de la Décision 2014/512/PESC du Conseil du 31 juillet 2014 concernant des mesures restrictives eu égard aux actions de la Russie déstabilisant la situation en Ukraine.*

(3) *Point 2 de la résolution 1196 (1998) adoptée par le Conseil de sécurité sur la situation en Afrique.*

B. UN RENFORCEMENT DE L'ARSENAL JURIDIQUE PAR LA CRÉATION D'UNE INCRIMINATION SPÉCIFIQUE ET DE PORTÉE GÉNÉRALE

- L'article 1^{er} du projet de loi comporte trois volets.

Tout d'abord, **son I définit les notions d'embargo et de mesure restrictive**, lesquelles 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 (par exemple, le commerce des armes) 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 (actions de formation, de conseil ou d'assistance technique) permet de compléter utilement l'arsenal juridique. Comme cela a été rappelé, les embargos et mesures restrictives incluent dorénavant fréquemment ce type d'actions dans le champ des activités soumises à interdiction ou restriction. Il convient donc d'adapter notre droit pénal à cette réalité.

Les alinéas 5 à 8 de l'article précisent que les embargos et mesures restrictives peuvent résulter d'un acte pris sur le fondement des traités européens, d'un accord international régulièrement ratifié ou approuvé, d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, mais également de la loi française, de manière souveraine et autonome.

Le II de l'article 1^{er} détermine la peine maximale encourue 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.

Compte tenu des peines prévues, **la violation d'embargo ou de mesures restrictives constitue un délit**. En application de l'article 8 du code de procédure pénale, le délai de prescription de l'action publique en la matière est donc de trois ans révolus.

Enfin, **le III de l'article** précise que la levée d'un embargo ou de mesures restrictives ne fait pas disparaître l'incrimination de violation antérieurement constatée. Ainsi, 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.

La rapporteure estime qu'il conviendrait de compléter les dispositions de l'article 1^{er} sur trois points.

Tout d'abord, il semble nécessaire de **prévoir des peines plus sévères lorsque le délit de violation d'embargo et de mesures restrictives est commis en bande organisée**. En effet, une telle violation peut constituer une opération complexe qui suppose un certain degré de préparation et de préméditation, voire la mise en place d'une organisation structurée, spécialement créée en vue de la commission de cette infraction. De tels comportements doivent pouvoir constituer une circonstance aggravante supposant des peines plus élevées que celles actuellement prévues par le projet de loi.

En outre, il convient de **préciser les peines applicables aux personnes morales** qui se rendraient coupables d'un tel délit : exclusion temporaire ou définitive des marchés publics, interdiction, temporaire ou définitive, d'opérer des émissions sur les marchés financiers ou encore interdiction temporaire de percevoir des aides publiques.

Enfin, il s'agit de **prévoir une possibilité de confiscation** de l'objet de la violation de l'embargo ou des mesures restrictives, des éléments utilisés pour la commission du délit, ainsi que des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect.

● **L'article 2 prévoit 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.

L'exemption de peine 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⁽¹⁾, d'infractions à la législation sur les stupéfiants⁽²⁾, de proxénétisme⁽³⁾, de trahison, de sabotage et de complot⁽⁴⁾, de terrorisme⁽⁵⁾, ou encore de fausse monnaie⁽⁶⁾.

Il convient de préciser que cette disposition est sans effet sur la culpabilité du prévenu repent : déclaré coupable par le tribunal, il est simplement relevé de l'obligation de subir sa peine. Elle n'implique ni sa relaxe, ni son acquittement⁽⁷⁾.

● Par cohérence, **l'article 3** inclut dans le code des douanes une disposition identique à celle prévue au III de l'article 1^{er}. Elle permettra aux

(1) Article 221-5-3 du code pénal.

(2) Article 222-43-1 du code pénal.

(3) Article 225-11-1 du code pénal.

(4) Articles 414-2 et 414-3 du code pénal.

(5) Article 422-1 du code pénal.

(6) Article 442-9 du code pénal.

(7) En prononçant la relaxe (en matière correctionnelle ou de police) ou l'acquittement (en matière criminelle), la juridiction de jugement met la personne poursuivie hors de cause.

infractions constatées en application du code des douanes de continuer à être poursuivies et jugées y compris postérieurement à la levée d'un embargo ou de mesures restrictives.

- Enfin, **l'article 4** est relatif à l'application de la loi dans les territoires ultramarins.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine pour avis, sur le rapport de Mme Nathalie Chabanne, le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la violation des embargos et autres mesures restrictives (n° 732), au cours de sa réunion du mardi 19 janvier 2016.

Un débat suit l'exposé de la rapporteure pour avis.

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 Boisserie, les tribunaux correctionnels sont compétents, sans qu'il soit besoin de créer une juridiction supplémentaire.

M. Daniel Boisserie. 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.

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**.*

*
* *

Article 2 bis (nouveau)

Soumission du délit de violation d'embargo commis en bande organisée à la procédure applicable à la criminalité et la délinquance organisées

Le présent article est issu de l'amendement DN8 de la rapporteure pour avis, adopté par la commission.

Il tire les conséquences de l'amendement DN5 adopté à l'article 1^{er} et instituant des peines plus sévères dès lors que la violation d'embargo ou de mesures restrictives est commise en bande organisée.

Par souci de cohérence, le présent article complète l'article 706-73 du code de procédure pénale afin que, dans l'hypothèse d'une violation d'embargo ou de mesures restrictives en bande organisée, s'applique la procédure prévue en matière de criminalité et de délinquance organisées.

*

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**.*

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

➤ **Mme Alice Chocheyras**, conseillère parlementaire du ministre des Affaires étrangères et du développement international, **M. Bruno Gruselle**, conseiller diplomatique adjoint du ministre de la Défense, et **Mme Noémie Attia**, rédactrice à la sous-direction du contrôle des armements et de l'OSCE du ministère des Affaires étrangères et du développement international.