

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE PARIS**

—

**REQUÊTE
ET
MÉMOIRE**

POUR :

1. **L'association Amnesty International France**, dont le siège est 72-76, boulevard de la Villette, à Paris (75019), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège ;
2. **Le Groupe d'information et de soutien des immigré-e-s (GISTI)**, dont le siège est 3, villa Marcès, à Paris (75011), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège ;
3. **L'association Médecins sans Frontières**, dont le siège est 8, rue Saint-Sabin, à Paris (75011), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège ;
4. **L'association Migreurop**, dont le siège est 21 Ter, rue Voltaire à Paris (75011), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège ;
5. **La Associazione per gli Studi sull'inmigrazione (ASGI)**, dont le siège est à Torino, via Gerdil n° 7 (Italie), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité au dit siège ;
6. **L'association « Comité inter-Mouvements auprès des évacués » (CIMADE)**, dont le siège est au 64, rue Clisson à Paris (75013), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés, en cette qualité audit siège ;

7. **La Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen (LDH)**, dont le siège est au 138, rue Marcadet, à Paris (75018), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés, en cette qualité audit siège ;
8. **L'association Avocats sans frontières France**, dont le siège est au 8, rue du Prieuré, à Toulouse (31000), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires dûment habilités et domiciliés en cette qualité audit siège

CONTRE :

La décision révélée lors d'une conférence de presse le 21 février 2019 par laquelle la ministre des armées a décidé de céder, à titre gratuit, au gouvernement d'unité nationale de l'Etat de Libye, six bateaux pneumatiques de type militaire

* * *

*

FAITS

I.-

La Méditerranée centrale - qui s'étend du côté ouest de la Libye jusqu'à l'Italie et l'île de Malte - représente depuis plus d'une décennie une voie de migration majeure empruntée par des personnes, demandeuses d'asile, réfugiées ou migrantes qui, ne pouvant séjourner sur le sol libyen compte tenu des graves violations des droits humains qu'elles y subissent ou risquent d'y subir, n'ont d'autres choix que de tenter de gagner les pays européens en tentant de traverser la mer, par tous moyens. Le conflit armé auquel le pays est en proie depuis 2014 et le renouvellement des hostilités dans le nord-ouest du pays au début du mois d'avril génèrent également des violations du droit international humanitaire¹.

¹ Amnesty International, communiqué de presse du 8 avril 2019,

Les données consolidées et mises à jour par le Haut-commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (ci-après HCR) mettent en évidence l'ampleur des traversées réalisées par des personnes au péril de leur vie.

C'est que, depuis la chute du régime de Mouammar Kadhafi en octobre 2011 et la situation de chaos qui s'est ensuivie, le territoire libyen est en proie à l'action de nombreuses forces armées et milices affiliées à des gouvernements rivaux, de groupes armés et de bandes criminelles.

Les autorités françaises et en premier lieu le président de la République, M. Emmanuel Macron, ont dénoncé, à de nombreuses reprises, la présence en Libye de réseaux de malfaiteurs et de trafiquants d'êtres humains se livrant à la vente de personnes réduites à l'esclavage.

Des journalistes, des organisations non gouvernementales – telles qu'Amnesty International, Médecins Sans Frontières ou encore Human Rights Watch – ont pu attester, de longue date, de la présence de centres, certains officiels d'autres clandestins, où des personnes sont détenues illégalement et arbitrairement, dans des conditions atroces, uniquement en raison de leur statut migratoire, certaines ayant été interceptées en mer.

En dernier lieu, dans le cadre d'un communiqué du 15 avril 2019, l'association Amnesty International a fait état de ce que près de 6 000 migrants et exilés sont détenus en Libye dont près de 3 000 pour les seuls centres d'Abu Salim, Gharyan et Qasr bin Ghasher, situés à proximité des zones où se déroulent actuellement des combats.

A côté de cela, l'action en mer des garde-côtes libyens méconnaît, au quotidien, les règles internationales en matière de sauvetage en mer.

<https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2019/04/libya-civilian-lives-must-be-protected-as-clashes-escalate-in-tripoli-offensive/>

Les garde-côtes libyens assurent, depuis plusieurs années, l'interception des embarcations de migrants et réfugiés qui cherchent à gagner le territoire des Etats de l'Union européenne.

Depuis 2017, selon un rapport de la mission d'appui des Nations Unies en Libye et du Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme du 20 décembre 2018, ce sont 29 000 personnes qui ont été interceptées en mer et qui ont été, par la suite, ramenées sur le territoire libyen, dans des centres de détention.

Et, au regard du rôle ainsi joué par les forces libyennes, plusieurs Etats de l'Union européenne ont estimé justifié de confier au gouvernement d'union nationale de l'Etat de Libye et à ses garde-côtes, le soin d'assurer, pour leur compte, la lutte contre l'immigration dite clandestine.

A partir de juin 2018 un projet de centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage en mer (Cross) basé à Tripoli a été mis sur pied par la Garde-côte italienne et financé par des fonds européens. Ce centre est censé devenir entièrement opérationnel en 2020. De sérieuses craintes sont à soulever sur l'effectivité de ce centre – toujours au stade de projet - et qui, depuis juin 2018, identifie et ramène en Libye les embarcations en péril. Entre 2014 et 2016, le centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage en mer était coordonné depuis le centre de Rome moyennant quoi la majorité des navires en détresse étaient orientés vers l'Italie.

Les méthodes de ce service de garde-côtes libyen sont notoirement brutales.

Plusieurs documents² - et notamment des reportages vidéo – mettent en avant les violences, les passages à tabac et les coups de feu tirés pour effrayer les

² Rapport Amnesty International

<https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017FRENCH.PDF>

migrants et réfugiés qui tentent, à l'aide d'embarcations de fortune, de traverser la Méditerranée (PROD. 2 et 3). Des enregistrements vidéo³ témoignent des dangereuses manœuvres réalisées par les navires des garde-côtes, lesquelles provoquent parfois même la noyade de certaines personnes.

Au regard de ce que, d'une part, les conditions de détention en Libye méconnaissent les droits fondamentaux des personnes et mettent ces dernières en danger et de ce que, d'autre part, les conditions d'interception des garde-côtes mettent parfois en péril les passagers d'embarcations de migrants repérées en mer, le rapport du 20 décembre 2018 de la MANUL et du Bureau du Haut-Commissaire des Nations-Unies aux droits de l'homme a fait état de ce que la Libye « *ne peut pas être considérée comme un lieu de sécurité* » (PROD. 4).

Le rapport, selon lequel les « *migrants et les réfugiés qui traversent la Libye sont soumis à d'inimaginables horreurs* » a, dans ces conditions, demandé à l'Union européenne d'assortir sa coopération avec la Libye en matière migratoire de « *garanties de respect du droit humanitaire* » (ibid).

Cette demande n'a pas été suivie d'effets.

II. -

En marge d'une conférence sur la sécurité qui s'est tenue à Munich le 17 février 2019, Mme Florence Parly, ministre des armées a rencontré le président du conseil présidentiel du gouvernement d'union nationale de l'Etat de Libye, qui est l'entité soutenue par la communauté internationale mais dont l'autorité se limite, dans les faits, à la région tripolitaine située à l'ouest en Libye (l'Est du pays étant contrôlé par les troupes fidèles au maréchal

Position du HCR sur les retours en Libye, septembre 2018,
<https://www.refworld.org/pdfid/5b8d02314.pdf>

³ Courrier International, 2 janvier 2019 <https://www.courrierinternational.com/video/enquete-comment-leurope-et-la-libye-laissent-mourir-les-migrants-en-mer>

Haftar, lesquelles ont, d'ailleurs, lancé une offensive sur Tripoli le 4 avril dernier).

L'extrême instabilité du pays ainsi que les témoignages des violences, violations du droit international humanitaire et atteintes aux droits humains commis par certains groupes armés, mais aussi les forces et milices affiliées au gouvernement d'union nationale, y compris les garde-côtes libyens auraient dû susciter la réserve de la ministre des armées.

Pourtant, tout au contraire, à l'occasion de cette entrevue, la ministre des armées a indiqué au président du conseil présidentiel que la République française livrerait, à titre gratuit, six embarcations de type militaire, dans le cadre de la coopération entre la République française et la Libye.

Cette décision, qui n'a fait l'objet d'aucune publication, a, par la suite, été confirmée par la porte-parole du ministère des armées, lors du point presse hebdomadaire du ministère, qui s'est tenu le 21 février 2019⁴ (PROD. 1 et 5).

La porte-parole a alors précisé que cette livraison serait consacrée à la fourniture d'un appui à la marine libyenne « *pour lutter contre l'immigration clandestine* ». Elle a, en outre, ajouté que ces embarcations à coque semi-rigide du fabricant français Sillinger seraient livrées « *à compter du printemps* ».

Cette décision de livraison des six embarcations constitue la décision attaquée.

* * *

*

⁴ https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/nauffrage-a-lampedusa/migrants-la-france-va-livrer-six-embarcations-a-la-marine-libyenne_3202387.html

DISCUSSION

III. –

SUR L'INTERET POUR AGIR DES REQUERANTES

Chacune des associations requérantes sera déclarée recevable au regard de leur intérêt à agir respectif, lequel ne peut faire aucun doute.

1. –

Le président de l'association Amnesty International France représente l'association en justice en application de l'article 9 alinéa 3 des statuts.

L'association est valablement représentée par sa Présidente qui a été autorisée à ester en justice dans cette affaire par délibération du Conseil d'administration en date du 17 avril 2019 conformément aux statuts de l'association.

L'article 1er des statuts d'Amnesty International France, association constituée conformément à la loi du 1er juillet 1901, précise que :

« L'objet d'AI France est de réaliser la vision et la mission d'Amnesty International.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Afin d'être fidèle à cette vision, Amnesty International se donne pour mission de mener des recherches et des actions visant à prévenir et faire cesser les atteintes graves à l'ensemble de ces droits. »

Il mentionne en outre les modalités d'action auxquelles a recours l'association :

« 1.3. Recherche et action

AI France choisit ses méthodes d'action parmi celles d'Amnesty International.

La recherche d'Amnesty International constitue la base des interventions faites auprès des gouvernements, des organisations intergouvernementales, de différents acteurs non gouvernementaux - groupes politiques armés, acteurs économiques... - ainsi que celle des autres actions des membres, sympathisants et du public.

Dans le cadre des priorités du mouvement, AI France peut mener des recherches impartiales sur des atteintes graves aux droits humains.

AI France demande instamment aux Etats le respect du droit international, la ratification et l'application des textes relatifs aux droits humains.

AI France encourage les acteurs politiques et économiques et l'ensemble de la société à promouvoir et respecter les droits humains. [...] »

Depuis près de dix ans, en lien avec le Secrétariat international de l'organisation, AI France développe des actions de plaidoyer et de mobilisation relative au respect des droits des migrants et réfugiés dans le cadre des politiques européennes de coopération avec des Etats tiers.

L'un des objectifs de la campagne mondiale I Welcome est d'accroître les possibilités pour les personnes réfugiées de recourir à des voies sûres et légales pour trouver une terre d'accueil. Il s'agit également de s'assurer que les conditions de la coopération des Etats, notamment européen, avec des pays tiers ne portent pas atteinte aux droits des migrants et des réfugiés.

La situation dramatique en Méditerranée centrale a conduit AI France a développé un travail de plaidoyer et de mobilisation publique en particulier sur les opérations de sauvetage en mer et sur le respect des droits humains en Libye pour les réfugiés et migrants. Des contacts réguliers sont entretenus avec les autorités françaises sur ces sujets.

De même, AI France développe depuis de nombreuses années un travail de recherche et de plaidoyer sur d'une part la question du transfert des équipements militaires depuis la France vers des Etats tiers et de l'impact sur les droits humains, et d'autre part la question de la transparence des actes et décisions des Gouvernements sur ces transferts.

Enfin, l'intérêt à agir d'Amnesty International Section Française sur les questions de droit d'asile et des migrants a déjà été reconnu par le Conseil d'Etat en diverses occasions (voir notamment, CE, 23 juillet 2010, Amnesty International et a, CE, 23 novembre 2015, N° 394540).

2. –

L'association Médecins sans frontières (MSF) est représentée par son président Meguerditch TARAZIAN, conformément à l'article 10 des statuts de l'association.

C'est une association fondée en 1971, dont les statuts sont régis par la loi du 1er juillet 1901 avec pour objet social :

« a) de réunir, sans discrimination et sans exclusive, non seulement les médecins et professionnels de santé mais également toutes les personnes susceptibles de mettre au service de l'association leurs connaissances, compétences ou d'être utiles à sa mission

1/ pour porter assistance aux populations en détresse, aux populations exclues des soins, aux victimes de catastrophes d'origine naturelle ou humaine, de situations de belligérance ou d'autres formes de violence, d'épidémies ou d'endémies.

(...)

b) de mobiliser en faveur de ces populations tous les moyens humains et matériels nécessaires pour leur apporter des secours et des soins de qualité dans les délais les plus brefs, avec l'efficacité, la compétence et le dévouement requis. ».

Dans le cadre de cet objet social, MSF peut exercer les actions ou intervenir volontairement dans les procédures portant sur les questions relatives au respect des droits et libertés des populations migrantes. La Mission Libye de MSF intervient tout particulièrement en appui aux étrangers détenus ou victimes de mauvais traitement, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux.

La mission Libye de MSF a ouvert des programmes dont l'objet est de porter une assistance humanitaire (amélioration des conditions de détentions, prise en charge médicale, identification des personnes particulièrement vulnérables à référer aux organisations internationales mandatées) aux personnes migrantes, en particulier celles détenues au sein des centres de détention de l'Etat libyen.

La mission France de MSF a, entre autres vocations, à accompagner des demandeurs d'asiles ayant transité par la Libye et traversé la Méditerranée.

Par ailleurs, MSF est impliquée depuis 2016 dans des activités de secours en mer Méditerranée, en appui aux opérations menées par les autres centres opérationnels de l'organisation Médecins sans Frontières.

Dans le cas présent, MSF justifie d'un intérêt spécial en raison du lien entre la contribution programmée de l'Etat français au déploiement des garde-côtes libyens et ses conséquences sur des personnes directement concernées par les projets d'assistance de l'association.

L'acte de cession contestée porte directement préjudice à l'intérêt personnel des bénéficiaires de l'association.

Médecins sans frontières justifie donc incontestablement d'un intérêt spécial et sera déclaré recevable en son action.

3. –

Le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (Gisti) s'est donné pour objet, aux termes de l'article premier de ses statuts :

- *« De réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des personnes étrangères et immigrées ;*
- *D'informer celles-ci des conditions de l'exercice et de la protection de leurs droits ;*
- *De soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;*
- *De combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*
- *De promouvoir la liberté de circulation. »*

L'association a fait de l'action contentieuse l'une des activités emblématiques au moyen desquelles elle poursuit la réalisation des objectifs qu'elle s'est assignés ; elle bénéficie en ce domaine de l'estime de l'ensemble des acteurs du monde juridique.

Il suffit pour s'en convaincre de citer les actes du colloque de 2008 célébrant les trente ans du premier arrêt GISTI, intitulés « *Défendre la cause des étrangers en justice* » et publiés aux éditions Dalloz.

On rappellera également que, plus récemment et dans un domaine proche de celui qui fait l'objet du présent recours :

- en 2012, le Gisti, avec neuf autres associations, a saisi le procureur de la République de Paris d'une plainte contre X, après la mort en Méditerranée de 63 migrants d'origine subsaharienne qui avaient tenté de fuir les combats de Libye pendant l'opération militaire menée sous l'égide de l'OTAN, en mars 2011 ; la procédure, engagée au nom de quatre survivants pour non-assistance à personnes en danger est toujours pendante devant la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris ;

- en mars 2016, le Gisti, la FIDH, la LDH et l'ADDE ont déposé une tierce-intervention devant la Cour européenne des droits de l'homme dans une affaire *Khlaifia c. Italie*, renvoyée en Grande Chambre le 1er février 2016 (requête n°16483/12) ayant trait à la rétention, dans un centre d'accueil de Lampedusa puis sur des navires amarrés dans le port de Palerme, ainsi qu'au rapatriement en Tunisie, de migrants débarqués sur les côtes italiennes en 2011 dans le cadre des événements liés au « *printemps arabe* » ;

- il a encore été admis, avec d'autres organisations non gouvernementales, à saisir la Cour d'une tierce intervention, ce qu'il a fait le 15 janvier 2018, dans une affaire introduite contre la Grèce par 51 requérants de nationalité syrienne et afghane arrivés à Chios par la mer entre mars et avril 2016 et contraints de demeurer dans des camps – les hotspots de Vial et Souda – à la suite de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie.

Il est ainsi établi au-delà de toute nécessité que par son objet et ses activités le Gisti justifie de son intérêt à voir suspendre puis annuler la décision attaquée.

4. –

Aux termes de l'article 3 de ses statuts, l'association Migreurop, constituée de personnes morales ou physiques établies dans plusieurs pays, a pour objet la promotion et la défense des droits fondamentaux des migrants partout dans le monde et, en particulier, de ceux contrôlés, privés de liberté ou faisant l'objet de mesures de surveillance du fait des restrictions apportées à leur droit de circuler ou de séjourner dans un autre pays que le leur. »

C'est dans ce cadre associatif que le réseau euro-africain de militant·e·s et de chercheurs/euses Migreurop s'est donné pour objectif de faire connaître et dénoncer les politiques de mise à l'écart des personnes en migration, en particulier l'enfermement dans des camps, les formes diverses d'expulsion, la fermeture des frontières, ainsi que l'externalisation des contrôles migratoires pratiquée par l'Union européenne et ses États membres. Le réseau contribue ainsi à la défense des droits fondamentaux des exilé·e·s (dont celui de « *quitter tout pays y compris le sien* ») et à promouvoir la liberté de circulation et d'installation.

Constitué en 2005 et réunissant une cinquantaine d'associations et une soixantaine de membres individuels dans 18 pays africains, européens et du pourtour méditerranéen, le réseau dispose d'une expertise incontestée en matière d'analyse des politiques migratoires européennes et de leurs conséquences.

Cette expertise se manifeste non seulement par de nombreuses interventions dans la presse grand public¹, par la participation à des réunions internationales d'experts en matière de politiques migratoires, mais également par un nombre important de publications et de rapports en lien avec ces thématiques.

Migreurop s'intéresse depuis longtemps aux refoulements des personnes migrantes en Libye en violation des droits de l'Homme². Ainsi, le réseau a-t-il publié en 2012 un rapport sur la situation des migrant.e.s en Libye³, et des analyses sur l'externalisation des politiques migratoires européennes⁴, notamment en ce qui concerne la coopération de l'Union européenne avec la

Libye⁵. Soulignons en outre que nombre des membres de Migreurop est amené, via le réseau, à mener des activités d'expertise auprès du Parlement Européen, notamment sur les politiques d'externalisation⁶.

Dans le présent contentieux, le réseau Migreurop soutient une action visant à dénoncer la violation par la France des articles 6 et 7 du Traité sur le commerce des armes de l'ONU, la violation du règlement (UE) 2016/44, la violation de la décision 2015/1333/PESC, la violation de la résolution 1970 (2011) du Conseil de sécurité des Nations Unies, la violation des articles L2335-I à L2335-18 et R2335-I à R2335-46 du Code de la défense.

L'association Migreurop a donc incontestablement intérêt à agir aux fins énoncées dans la présente requête.

5. –

La Associazione per gli Studi Giuridici sull'Inmigrazione (ASGI), représentée par son Président, M. Lorenzo Trucco, est une association de droit italien, constituée le 26 février 1990 à Milan (Italie) et dont le siège se trouve à Turin (voir ci-joint les statuts, annexé 1). D'après ses statuts, elle est une association, sans but lucratif, de juristes, avocats, juges, professeurs et chercheurs de droit très active en Italie et ailleurs en Europe dans la protection des droits des étrangers et dans le développement de la recherche et de la formation en ce qui concerne le droit des étrangers.

La protection des droits et libertés fondamentaux, notamment des personnes ayant le statut d'étranger, est l'un des buts principaux de l'Association (art. 3 par. 2 des statuts). L'art. 6 des statuts prévoit que l'Association a la compétence de promouvoir des actions judiciaires ou d'intervenir comme requérant, tandis que l'art. 26 des mêmes statuts donne expressément au Président de l'Association le pouvoir de la représenter en justice à cette fin.

Dans ce domaine, l'Association œuvre de façon continue depuis sa constitution. Elle a eu l'occasion d'exprimer des avis à la demande de juges,

même non italiens, tels que le Tribunal de Darmstadt et de Giessen et jouit d'une réputation très répandue parmi les milieux judiciaires en ce qui concerne, notamment, le droit européen et italien en matière de protection internationale et d'asile et sur les conditions d'accueil et d'hébergement. L'Association prête aussi assistance judiciaire aux personnes les plus démunies et vulnérables, telles que les étrangers qui viennent d'arriver sur le sol italien pour la première fois.

Le développement de la recherche et de la formation en ce qui concerne le droit des étrangers est l'autre but de l'Association (art. 3 par. 2 des statuts). L'art 5 des statuts détaille les différentes fonctions que l'Association peut entreprendre dans ce secteur, telles que la promotion de l'information et des études juridiques en matière d'immigration et de statut d'étranger dans le droit italien, européen et international ; attirer l'attention sur les nouveaux défis posés par le phénomène migratoire aux ordres juridiques nationaux et internationaux ; la promotion de la coopération juridique dans ces domaines, avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales, la participation à comités et commissions chargés d'étudier ces problèmes et d'élaborer des nouvelles propositions normatives en la matière.

Dans ce cadre, ASGI participe à la publication d'une revue juridique très connue en Italie, « Diritto, Immigrazione e Cittadinanza » (Franco Angeli éditeur, quatre numéros par an), participe à plusieurs programmes de recherche nationaux et internationaux et a eu l'occasion plusieurs fois de siéger ou de rendre son expertise dans nombre de comités ou commissions, auprès notamment du Parlement italien.

Enfin, l'ASGI promeut également la solidarité sociale (art. 3 par. 2 des statuts).

Au regard, plus précisément, de l'objet du contentieux porté devant le juge administratif français au sujet de la livraison de six embarcations rapides à la Libye, il sera notamment rappelé que l'ASGI a formé un recours contentieux devant le Tribunal administratif régional du Latium contre le décret adopté par le ministère des affaires étrangères et de la coopération internationale,

Direction générale des Italiens de l'étranger n° 4110/47 du 28 août 2017. Ce décret autorise l'utilisation de 2,5 millions d'euros, alloués par la loi 232/2016 au ministère de l'intérieur en vue de l'assistance technique aux autorités libyennes compétentes en vue de l'amélioration de la gestion des frontières, y compris la lutte contre le trafic des migrants et les activités de recherche et de sauvetage. Or, dans un contexte comme celui de la Libye, caractérisé par une profonde et structurelle l'instabilité, au sein de laquelle de graves violations des droits se perpétuent sans interruption au détriment des migrants en transit et des résidents, il est clair que la seule intervention éligible à un financement par le biais du Fonds africain, conformément à ce qu'il prétend poursuivre, est de type humanitaire.

Ainsi l'ASGI atteste-t-elle non seulement de son implication dans la défense des personnes migrantes qui subissent de graves violations des droits humains en Libye mais également de la complémentarité des procédures engagées à cette fin tant devant les juridictions italiennes que françaises pour faire annuler des décisions qui contribueront directement à perpétuer de telles violations.

L'ASGI sera donc également déclarée recevable.

6. –

La Ligue française pour la défense des droits de l'Homme et du citoyen (LDH) fondée en 1898, est une association (loi 1901) visant à défendre et à promouvoir les droits de l'Homme dans tous les domaines de la vie publique. Elle s'est notamment donnée pour mission par l'article 1er alinéa 1 de ses statuts de « *défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et ses protocoles additionnels* » ; L'article 1^{er} alinéa 2 énonce qu' « *Elle œuvre à l'application des conventions et des pactes internationaux et régionaux en matière de droit d'asile, de droit civil, politique, économique, social et culturel* ». L'alinéa 3 poursuit en mentionnant qu'elle a pour objet de combattre « *l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, les*

mœurs, l'état de santé, le handicap, les opinions politiques, philosophiques et religieuses, la nationalité, et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains, toutes les violences et toutes les mutilations sexuelles, toutes les tortures, tous les crimes de guerre, tous les génocides, et tout crime contre l'humanité ».

En outre, l'article 3 alinéas 1 et 2 des statuts précise : « *La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction (...).* »

L'action de la LDH pour le respect du droit des étrangers, migrants ou réfugiés, et de leurs droits fondamentaux n'est plus à démontrer, indépendamment du lieu géographique où des atteintes à ces derniers sont perpétrées.

Elle œuvre ainsi fréquemment, à la poursuite des crimes de torture, des crimes de guerre ou des crimes contre l'Humanité. Loin d'être exhaustif, la LDH a ainsi pu, aux côtés de la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH) et autres associations engager une plainte contre le président de la République du Congo, le ministre de l'Intérieur et l'Inspecteur général des armées du Congo dans le cadre de l'affaire dite « des disparus du Beatch » pour laquelle le procureur de la République de Meaux avait décidé de mettre en mouvement l'action publique en prenant un réquisitoire introductif ouvrant une information contre X pour crimes contre l'humanité intervenus de mai à juillet 1999 et pour laquelle les différentes juridictions pénales ayant eu à se prononcer sur son bien-fondé ont toujours admis la recevabilité de la LDH. (Cour de Cassation, Chambre criminelle, 9 avril 2008, n°07-86412).

Il est notamment encore possible de citer l'affaire du centre d'accueil de réfugiés, à Lampedusa, situé en Italie. La LDH aux côtés de la FIDH, du GISTI et de l'ADDE ont introduit, en mars 2016, une tierce-intervention dans

l'affaire Khlaifia contre Italie, affaire renvoyée en Grande Chambre le 1er février 2016 (requête n°16483/12). L'affaire avait trait à la rétention, dans un centre d'accueil de Lampedusa puis sur des navires amarrés dans le port de Palerme, ainsi qu'au rapatriement en Tunisie, de migrants débarqués sur les côtes italiennes en 2011 dans le cadre des événements liés au « *printemps arabe* ».

S'agissant précisément de la vente d'armes destinées à des Etats qui en feraient usage contre les populations civiles, la LDH, associée à la FIDH, à l'OBSARM (Observatoire des armements) et à Sisters Arab Forum for Human Rights ont publié le 9 avril 2019 un communiqué (<https://www.ldh-france.org/indices-presence-materiel-militaire-francais-au-yemen-demande-douverture-dune-enquete-parlementaire/>) annonçant la publication d'une note (https://www.fidh.org/IMG/pdf/fidh_yemen_final_report.pdf) dénonçant l'utilisation d'armes françaises impliquées dans la guerre au Yemen dont est victime une large partie de la population civile.

Les présents recours sont destinés à obtenir la suspension puis l'annulation de la décision prise par la Ministre des Armées, de céder, à titre gratuit, au gouvernement d'union nationale de Lybie, six bateaux pneumatiques hors-bord de type militaire en vue de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Comme les présents recours entendent le démontrer, cette décision prise au nom du gouvernement français contribuant à la perpétuation de graves atteintes aux droits fondamentaux commises sur le sol libyen, l'intérêt à agir de la LDH ne pourra qu'être reconnu.

7. –

Il ressort des statuts de l'association La Cimade qu'elle a pour but la défense des droits des personnes migrantes.

En effet, l'article 1er des statuts de la Cimade précise que :

« La Cimade a pour but de manifester une solidarité active avec les personnes opprimées et exploitées. Elle défend la dignité et les droits des personnes réfugiées et migrantes, quelles que soient leurs origines, leurs opinions politiques ou leurs convictions. Elle lutte contre toute forme de discrimination et, en particulier, contre la xénophobie et le racisme.

*La Cimade inscrit son engagement dans la perspective d'un monde plus humain et plus juste et adapte constamment ses actions nationales et internationales aux enjeux de l'époque.
(...)*

La Cimade met en œuvre tous les moyens propres à atteindre ses buts, y compris par des actions de témoignage, d'éducation ou de formation, et au besoin par voie judiciaire comme la constitution de partie civile ».

La recevabilité de La Cimade pour agir à l'appui de la défense des droits des personnes migrantes a été reconnue à plusieurs reprises par le Conseil d'Etat (CE, 23 mai 2012 n°352534 ; CE, 18 novembre 2011 n°335532 ; CE, 19 mai 2010 n°323758).

La décision attaquée impacte les droits des personnes en migration, dont la défense constitue l'un des axes majeurs d'action de La Cimade à l'international. La Cimade travaille en particulier sur les mécanismes d'externalisation de la lutte contre l'immigration irrégulière et des liens entre la France, et plus largement l'UE, avec les pays tiers, sur les questions migratoires.

La Cimade a donc intérêt à agir.

Par décision du conseil national en date du 12 avril 2019, le président a été autorisé à ester en justice dans cette affaire, conformément aux statuts de l'association.

8. -

Enfin, l'association Avocats sans frontières France s'est donné notamment pour objet de :

« contribuer à l'application effective des Droits de l'Homme, universellement reconnus, conformément à la motion du 24 janvier 1992 votée par la Conférence Internationale des Barreaux de traditions juridiques communes » (article 1).

En l'espèce, il a été soulevé que la décision attaquée portait atteinte aux droits fondamentaux des personnes réfugiées et des migrants interceptés en Méditerranée et ramenés sur le sol libyen (soumissions aux traitements inhumains et dégradants et aux actes de torture, enlèvement, meurtre, mise en danger par les "garde cotes libyens" de la vie des personnes secourues, etc...).

En conséquence, la présente décision constitue notamment une violation de l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Partant, l'association Avocats sans frontières dispose d'un intérêt à agir à la présente procédure.

Ainsi donc, la requête est donc recevable ; la demande d'annulation est par ailleurs fondée.

IV. –

Pour la bonne intelligence du litige, certains éléments doivent être présentés, à titre préliminaire, s'agissant de la *qualification* qu'il convient de donner à la décision en litige.

1. -

Le premier est que, alors même qu'elle est, semble-t-il, demeurée **verbale** (à tout le moins n'a-t-on pas la preuve de ce qu'une décision écrite existerait), **la décision en litige** n'en demeure pas moins un acte administratif faisant grief, en tant qu'elle a été révélée par les déclarations faites par l'administration qui en est l'auteur.

Or, on le sait, le juge administratif a déjà eu l'occasion de relever que des décisions révélées par un communiqué de presse constituaient un acte susceptible d'être déféré à la censure du juge administratif (v. par ex : CE Sect. 28 novembre 1997, Thiebaut, n° 156773, au Recueil ; CE Sect. 18 janvier 2013, SOS Racisme, n° 328230, au Recueil ; CE 27 octobre 2015, n° 386595, aux Tables sur un autre point).

Parce que la porte-parole du ministère des armées a, lors d'une conférence de presse, porté à la connaissance du public l'existence d'une telle décision, il faut en retenir que les informations ainsi fournies révèlent l'existence d'une décision.

2. -

Le second est que la décision en litige emporte assurément livraison de matériel de guerre et matériel assimilés, au sens des dispositions qui gouvernent la matière.

a. -

Ce sont les articles L. 2331-1 et suivants du code de la défense qui définissent les catégories de matériels qui peuvent recevoir la qualification d'armes et de matériels de guerre.

- Pris en application du II de l'article L. 2331-1 et de l'article L.2335-2 du code de la défense qui prévoit qu'une catégorie de matériels est soumise à des restrictions pour son exportation hors du territoire de l'Union européenne, l'arrêté du 27 juin 2012 relatif à la liste des matériels de guerre et matériels assimilés soumis à une autorisation préalable d'exportation et des produits liés à la défense soumis à une autorisation préalable de transfert dispose, dans son annexe, qu'entrent dans la catégorie des matériels de guerre, « *les navires de guerre spécialement conçus ou modifiés pour l'usage militaire, quel que soit leur état d'entretien ou de service et qu'ils comportent ou non des systèmes de lancement d'armes ou un blindage et leurs coques ou parties de coques, ainsi que leurs composants spécialement conçus pour l'usage militaire (...)* ».

On peut ici relever que, en la matière, la définition reprend, en toutes lettres, celle arrêtée par la Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne adoptée par le Conseil le 14 mars 2016 et actualisant et remplaçant la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne adoptée par le Conseil le 9 février 2015 ; une liste qui est relative aux équipements couverts par la position commune 2008/944/PESC du Conseil définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et 'équipements militaires)⁵ (PROD. 6).

Cette définition doit, en outre, être lue à la lumière de l'acception, particulièrement attractive, de la notion de matériels de guerre qui est celle de la République française : « *l'esprit des textes (de droit français) est de considérer comme matériel de guerre tout système, sous-ensemble, équipement ou composant spécifiquement conçu ou modifié pour un usage*

⁵ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XG0406\(01\)&from=FR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XG0406(01)&from=FR)

militaire, notamment les armes, leurs munitions ainsi que leurs porteurs ; les sous-ensemble et recharges de ces matériels de guerre, ainsi que les matériels spécialement conçus ou modifiés pour leur fabrication, leur environnement et leur maintenance ; les biens particulièrement sensibles (cryptologie, précurseurs des toxiques de guerre les plus importants, principaux matériels ou produits contrôlés au titre du régime de contrôle de la technologie des missiles »⁶ (PROD. 7).

- En vertu des articles L.2332-1 et R. 2335-9 du code de la défense, en dehors des cas où des engagements internationaux interdisent purement et simplement à l'Etat toute exportation d'armes vers un autre pays, ces matériels ne peuvent faire l'objet d'une exportation que si l'exportateur détient une autorisation de fabrication, de commerce et d'intermédiation (AFCI) ainsi que d'une licence d'exportation.

L'article R. 2335-11 du même code prévoit, à cet égard, que, dans tous les cas de figure, l'opération d'exportation doit être réalisée après que le Premier ministre a accordé une licence d'exportation et que, par ailleurs, lorsque cette licence d'exportation est de nature individuelle ou globale (autrement dit qu'elle implique le transport de matériels vers un destinataire d'un pays tiers), l'opération doit être précédée par la saisine pour avis de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre.

b. -

Le matériel qui sera livré au gouvernement d'union nationale libyen correspond à cette description.

⁶ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/desarmement-et-non-proliferation/la-france-et-le-contrôle-des-exportations-sensibles/article/contrôle-des-exportations-de-matériels-de-guerre>

Selon les informations qui ont été recueillies, ce sont six embarcations de type 1200 Rafale qu'il est prévu de livrer au gouvernement d'union nationale de l'Etat libyen.

La fiche technique décrivant ce modèle en fait un matériel « *destiné à un usage intensif, pour les professionnels et militaires (...), idéal pour le transport de troupes ou matériels lourds et encombrants* ».

Sur le catalogue apparaissant sur le site internet d'un prestataire de vente de bateaux⁷, l'embarcation est présentée comme étant un bateau militaire (PROD. 8).

D'autres articles faisant la publicité de l'embarcation sur des sites spécialisés décrivent une « *embarcation commando destinées en particulier aux forces spéciales et commandos marine* » permettant de « *répondre à des conditions d'utilisation extrêmes en milieux hostiles* »⁸ (PROD. 9).

Qui plus est, s'agissant de l'identité du constructeur, il faut relever que ce dernier se décrit lui-même comme agissant, à titre principal, en qualité de fabricant de matériel de guerre.

« *Les armées françaises, africaines, asiatiques et du Moyen-Orient sont les principaux clients du fabricant de bateaux pneumatiques pliables et semi-rigides. Des embarcations dont les performances, la fiabilité et l'insubmersibilité sont les fondamentaux* », souligne-t-il sur son site internet.

A côté de cela, il ressort des indications fournies par la ministre des armées que ces engins seront livrés aux garde-côtes du gouvernement d'union nationale de l'Etat libyen.

⁷ <http://pdf.nauticexpo.fr/pdf/sillinger/1200-rafale/20945-81141.html>

⁸ <https://www.meretmarine.com/fr/content/sillinger-reorganise-sa-gamme-et-lance-une-nouvelle-embarcation-commando>

Or, plusieurs documents - et notamment le rapport conjoint de la mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) et du Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme ou encore un document du service européen pour l'action extérieure⁹ (PROD. 4) - font état de ce que les garde-côtes libyens font partie de la marine libyenne et agissent sous la responsabilité du ministère de la défense.

Il n'est, enfin, certainement pas neutre de relever que, il y a quelques années, la Libye a déjà acheté 50 bateaux semi-rigides fabriqués par l'entreprise Sillinger, précisément à des fins militaires, et concrètement pour lutter contre la piraterie.

Ainsi, et même s'il n'est, en l'état, pas certain que ces navires seront armés, il ne fait pas réellement de doute que les 6 engins qui seront livrés sont destinés à rejoindre cette flotte et à être utilisés dans le cadre de la poursuite des objectifs du moment, qui sont l'interception d'embarcations en partance vers les pays de l'Union européenne et le rapatriement, au besoin par la force, de ces passagers vers le sol libyen.

Ces fins ne sont pas détachables d'objectifs militaires ; le matériel en cause relève, ainsi, à tout point de vue, du champ du II de l'article L. 2331-1 du code de la défense et des prescriptions de l'arrêté du 27 juin 2012.

Cette exportation devait donc respecter les règles de droit interne et de droit international applicables, en matière d'exportation d'armes et de matériels de guerre.

Or, la décision ici prise est illégale.

⁹ <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf> p34s.

V. –

EN LA FORME, l'annulation s'impose, dès lors qu'il n'apparaît pas des pièces du dossier que le Premier ministre aurait délivré une autorisation d'exportation du matériel en cause et que, par ailleurs, il n'est pas établi que la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre aurait été saisie, avant que l'autorité ministérielle fasse le choix d'une telle livraison, la décision en litige est entachée d'une **irrégularité de procédure**.

L'illégalité est ainsi certaine.

VI. –

A côté de cela, il faut relever que, dès lors que la décision de commander des engins militaires auprès d'un constructeur puis de les céder, à titre gratuit, à un pays tiers, implique une importante dépense qui engage les finances de l'Etat au sens de l'article 53 de la Constitution, une telle décision ne pouvait être approuvée que par le législateur, moyennant quoi l'autorité ministérielle était tout simplement **incompétente** pour adopter une telle mesure.

La censure est ainsi certaine.

VII. -

AU FOND, l'illégalité ne fait pas plus de doute.

C'est qu'en effet, tout d'abord, en faisant le choix de cette exportation, l'autorité ministérielle a, **d'abord, méconnu le régime d'embargo qui est appliqué, depuis le mois de février 2011, à l'encontre de la Libye.**

1. -

Il faut, en la matière, à titre liminaire, relever que le juge national est tenu de prendre en considération l'application de mesures d'embargo dès lors que ces dernières demeurent en vigueur à la date à laquelle il est amené à se prononcer.

Et si le juge administratif n'a, à ce jour, pas eu l'occasion de faire application d'une telle règle, la Cour de Cassation a d'ores et déjà pu juger, dans le cadre d'une jurisprudence maintenant ancienne, qu'il appartenait au juge de contrôler la méconnaissance d'une mesure d'embargo prononcée par l'Organisation des Nations Unies ou d'autres institutions internationales, telles que l'Union européenne (Cass. Soc. 4 juin 1996, *Jat c./ Dupont*, RGDIP 1998, p. 495 ; Cass. Civ. 1^{re} 15 juillet 1999, *Dumez GTM c./ Etat irakien*, n° 97-19742).

Pour la professeure de droit public, Mme Clotilde Deffigier, les résolutions du Conseil de sécurité ont, en principe et d'une manière générale, un effet direct devant le juge sans qu'il soit besoin qu'une mesure d'exécution ait été prise pour en assurer la transposition en droit interne (C. Deffigier, *L'applicabilité directe des actes unilatéraux des organisations internationales et le juge judiciaire*, *Revue critique DIP* 2001, p. 43).

Et le juge judiciaire a, de même, eu l'occasion de souligner que le juge national devait assurer le respect d'une mesure d'embargo ayant pour base un règlement communautaire (Cass. Crim. 18 mai 1998, n° 96-84762, au Bulletin).

Il n'y a aucune raison que le juge administratif se détourne de ce cadre.

2. -

Or, le régime d'embargo découle de plusieurs sources.

a. -

D'abord, le régime d'embargo est la conséquence d'une résolution de l'Organisation des Nations Unies.

C'est qu'en effet, la Libye est actuellement aussi sous le coup d'un embargo par l'effet d'une résolution votée en février 2011.

La résolution 1970 (2011), qui établit le régime d'embargo actuel, a ainsi décidé que *« tous les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher la fourniture, la vente ou le transfert directs ou indirects à la Jamahiriya arabe libyenne, d'armements et de matériel connexe de tous types, ainsi que toute assistance technique ou formations, et toute aide financière ou autre en rapport avec des activités militaires ou la fourniture, l'entretien ou l'utilisation de tous les armements et matériels connexes, y compris la mise à disposition de mercenaires armés venant ou non de leur territoire »*.

Ces mesures n'ont pas été abrogées par les résolutions ultérieures, malgré la chute du régime du gouvernement de Mouammar Kadhafi en octobre 2011, de sorte qu'elles s'appliquent toujours par extension au gouvernement d'union nationale soutenu par la communauté internationale.

Il faut rappeler qu'il existe différents types de dérogation à l'embargo sur les armes, dont certains exigent une notification ou une demande à adresser au Comité :

- les dérogations permanentes: vêtements de protection pour certains éléments; matériel militaire non létal, assistance technique, formation ou aide financière ayant pour but exclusif l'aide au Gouvernement libyen pour la sécurité ou le désarmement; fournitures de matériel militaire non létal destiné exclusivement à un usage humanitaire ou de protection, de même que l'assistance technique ou la formation connexes ;

- les armes et le matériel connexe de tout type et toute assistance technique, formation ou aide financière, ayant pour but exclusif l'aide aux autorités libyennes pour la sécurité ou le désarmement: et, il faut, pour ce cas de figure, qu'une demande de dérogation soit faite au Comité et que ce dernier ait donné son accord ;
- les armes de petit calibre, les armes légères et les équipements connexes pour certains intervenants: il faut, dans un tel cas de figure, que notification soit faite au Comité et que ce dernier n'ait pas formulé de décision négative ;
- Les ventes ou les fournitures d'armes et de matériel connexe, ou la fourniture d'aide ou de personnel : il est alors nécessaire qu'une demande de dérogation soit faite au Comité et que ce dernier ait fourni son approbation.

Aucun de ces régimes ne s'applique, en l'espèce.

Cet embargo s'impose à l'administration française, en application de l'article 25 de la Charte des Nations Unies, qui stipule que les membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte.

En outre, la République française est partie à l'article 6 du traité sur le commerce des armes adopté par l'assemblée générale des Nations Unies le 2 avril 2013.

L'article 6 de ce traité stipule qu'un Etat partie ne doit pas autoriser le transfert de munitions, de pièces et de composants rendant possible l'assemblage d'armes classiques (et notamment de navires de guerre) dans des conditions qui violeraient les obligations résultant des mesures prises par le Conseil de l'Organisation des Nations Unies en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en particulier les embargos sur les armes.

b. -

Cet embargo résulte, surtout, d'un choix de l'Union européenne.

L'article 24 du traité de l'Union européenne stipule que l'Union européenne est compétente sur « *tous les domaines de la politique étrangère ainsi que l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune qui peut conduire à une défense commune* ».

Dans le cadre de cette politique, les Etats membres de l'Union européenne ont successivement adopté deux décisions, le 28 février 2011 puis le 31 juillet 2015, portant sur la situation en Libye¹⁰ et qui ont d'ailleurs été prises au visa de la résolution 1970 (2011)

L'article 1^{er} de cette décision n° 2015/1333 du 31 juillet 2015 dispose que :

« 1. Sont interdits la fourniture, la vente et le transfert directs ou indirects à la Libye, que ce soit par les ressortissants des États membres, depuis ou à travers le territoire des États membres ou au moyen de navires ou d'aéronefs de leur pavillon, d'armements et de matériels connexes de quelque type que ce soit, y compris des armes et des munitions, des véhicules et équipements militaires, des équipements paramilitaires et des pièces détachées pour les articles précités, ainsi que des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne, qu'ils proviennent ou non de leur territoire.

Surtout, en application de cette dernière décision, l'Union européenne a adopté un règlement n° 2016/44 du 18 janvier 2016 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye.

¹⁰ Décision (PESC) 2015/1333 du Conseil du 31 juillet 2015 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant la décision 2011/137/PESC

L'article 2-1 a de ce règlement dispose qu'il est interdit :

« de vendre, de fournir, de transférer ou d'exporter, directement ou indirectement, les équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne énumérés à l'annexe I, originaires ou non de l'Union, à toute personne, à toute entité ou à tout organisme en Libye ou aux fins d'une utilisation en Libye »

La notion de répression interne ici utilisée fait directement référence à la définition qu'en donne la position commune n° 2008/944 du 8 décembre 2008 définissant des règles communes régissant le contrôle des exportations de technologie et d'équipements militaires, lequel texte indique que la notion de « répression interne » comprend :

« entre autres, la torture et autres traitements ou châtiments cruels, inhumains et dégradants, les exécutions sommaires ou arbitraires, les disparitions, les détentions arbitraires et les autres violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales que mentionnent les instruments internationaux pertinents en matière de droits de l'homme, dont la déclaration des droits de l'homme et le pacte international relatif aux droits civils et politiques ».

Surtout, l'article 3-1 a du règlement prévoit qu'il est interdit :

« de fournir, directement ou indirectement, une assistance technique en rapport avec les biens et technologies énumérés dans la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne (ci-après dénommée «liste commune des équipements militaires»), ou liée à la fourniture, à la fabrication, à l'entretien ou à l'utilisation de biens figurant sur cette liste, à toute personne, à toute entité ou à tout organisme en Libye ou aux fins d'une utilisation en Libye »

Et l'article 3-2 a du règlement dispose que c'est uniquement lorsqu'il est prouvé que cette assistance sera affectée à un usage exclusivement humanitaire ou de protection que le matériel peut faire l'objet d'un transfert.

3. -

Or, la décision prise par l'autorité ministérielle a méconnu ce cadre.

a. -

On a déjà vu que les six embarcations qui seront livrées doivent être regardées comme étant des armes et du matériel de guerre, en sorte qu'elles relèvent de la catégorie d'équipement militaire visée par la liste commune des équipements militaires de l'Union européenne à laquelle le règlement de 2016 fait référence.

- Ce matériel relève bien de la définition des équipements qui, au sens de la résolution des Nations Unies de février 2011 et de l'article 3-1 a du règlement du 18 janvier 2016 ne peuvent, par principe, pas faire l'objet d'une exportation ou d'un transfert vers la Libye.

Il n'apparaît, en outre, d'aucun élément que cette exportation aurait été décidée en vue qu'il en soit fait usage à des fins exclusivement humanitaires ou de protection, au sens de l'article 3) - 2, a du règlement.

L'autorité ministérielle ne se réclame pas même d'une telle ambition. Elle a expliqué, comme cela a été vu précédemment, que cette livraison d'embarcation ne serait dédiée qu'à la lutte contre « *l'immigration clandestine* », sans qu'elle n'ait mis en exergue d'autres considérations ou objectifs que ceux-ci.

Mais, surtout, il faut ici rappeler le contexte général et les conditions dans lesquelles les interceptions sont réalisées par la marine libyenne aujourd'hui.

Encore récemment, dans un article du 3 janvier 2019¹¹ (PROD. 10), le quotidien Le Monde, qui se réfère notamment à une tribune publiée le 28 décembre 2018 par le New-York Times, revient sur les différents incidents au cours desquels des interceptions de bateaux avaient été menées en méconnaissance des règles gouvernant le secours en mer et des conventions régissant les s'y rapportant, qui ont notamment conduit à un événement tragique au cours duquel plusieurs migrants sont morts noyés, coincés entre la coque du bateau des garde-côtes et leurs propres embarcations.

Sous ce premier angle, ce matériel ne pouvait faire l'objet d'une décision d'exportation.

- Il faut aussi relever - pour les mêmes raisons que celles qui viennent d'être évoquées - qu'il y a tout lieu de penser que ce matériel relève des équipements susceptibles d'être utilisés à des fins de répression interne.

Ces bateaux vont, ainsi que cela a été indiqué précédemment, être utilisés à des fins d'interception de migrants et réfugiés, le cas échéant en interrompant des opérations de sauvetage menées par des bateaux tiers ou appartenant à des organisations non gouvernementales et ce, pour les ramener vers les côtes libyennes. Une fois en Libye, où ils seront placés dans des centres de détention à l'intérieur desquels, comme le souligne la mission des Nations Unies, ils subissent des traitements inhumains et dégradants, des détentions arbitraires, des disparitions et des châtiments cruels, inhumains et dégradants.

Au sens de l'article 2-1 du règlement communautaire et de la position commune, le matériel est donc un équipement qui sera utilisé à des fins de répression interne.

¹¹ https://abonnes.lemonde.fr/big-browser/article/2019/01/03/dans-le-new-york-times-des-chercheurs-retracent-le-sauvetage-desastreux-de-150-migrants-en-mediterranee_5404884_4832693.html?

Et il faut, pour être tout à fait complet, relever que l'Organisation des Nations Unies a déjà eu l'occasion de se prononcer sur ce type de livraison de matériel.

Elle a ainsi considéré que la livraison, par une entreprise, d'embarcations semi-rigides (deux embarcations de marque Sillinger et huit Zodiac Raid MK3) aux autorités ivoiriennes devait être regardée comme ayant été effectuée en méconnaissance du régime de sanctions adopté dans le cadre de la résolution 2045 (2012) concernant la Côte d'Ivoire (Lettre datée du 11 octobre 2013 adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président du Comité du Conseil de sécurité créé par la résolution 572/2004 concernant la Côte d'Ivoire, p. 9)¹² (PROD. 11).

De manière encore plus topique, en septembre 2018, le Conseil de sécurité a rejeté une demande d'exemption formulée par l'Etat maltais pour être en mesure de livrer des embarcations aux garde-côtes libyens¹³ (PROD. 12).

Dans ces conditions, la livraison de ces bateaux militaires ne pouvait pas être légalement décidée.

VIII. –

Mais indépendamment même de la qualification de matériel militaire de ces embarcations - dont se déduit l'application de l'un et l'autre des régimes d'embargo imposés à la Libye comme du traité régissant le commerce des armes - la décision de les lui livrer est encore entachée de sérieux doutes sur sa légalité en raison de ce que leur usage contribuera directement, ainsi que cela a été démontré précédemment, à des

¹² <https://undocs.org/fr/S/2013/605>

¹³ <https://www.tvn.com.mt/en/news/united-states-stops-malta-request-so-that-vessel-is-returned-to-libyan-coast-guard/>

violations caractérisées des droits fondamentaux protégés par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, dont les stipulations doivent au surplus être lues à la lumière des règles de coutume internationale régissant la responsabilité des Etats pour fait internationalement illicite.

1. -

On l'a déjà indiqué, il ressort de l'ensemble des pièces jointes à la requête que les milices et les groupes armés qui opèrent en tant que forces de l'ordre et de sécurité affiliées à des gouvernements rivaux ont, dans de nombreux cas, été responsables, sur le territoire libyen, de graves violations des droits humains y compris la torture, l'enlèvement et le meurtre, ainsi que du droit international humanitaire, notamment des attaques directes et indiscriminées contre les civils, contre des équipements médicaux, des exécutions sommaires et des prise d'otages.

Mais, plus encore, de nombreux rapports de différentes organisations internationales et non gouvernementales, dont ceux d'Amnesty International, ont été recueillis ces dernières années et rapportent les récits de réfugiés et de migrants qui ont indiqué qu'ils avaient subi des sévices de la part des garde-côtes libyens, notamment au cours d'opérations d'interception en mer.

- En outre, plusieurs documents montrent que les garde-côtes libyens qui agissent en mer sont responsables d'un certain nombre d'incidents mettant en danger la vie des réfugiés et des migrants et celle des équipages des navires d'organisations non gouvernementales engagées dans des activités de sauvetage.

Dans certains cas, des migrants et réfugiés à bord d'embarcations en détresse ont été victimes de graves menaces exprimées à renfort de coups de feu tirés en l'air ou dans l'eau, dans d'autres, certains ont été passés à tabac, par des garde-côtes libyens.¹⁴ (PROD. 4).

¹⁴ <https://www.ohchr.org/Documents/Countries/LY/LibyaMigrationReport.pdf>, p. 36

Certains migrants ont été victimes de vols de leurs biens.

Les organisations non gouvernementales sont également menacées par les garde-côtes libyens et il leur est demandé de quitter les lieux et de ne pas intervenir pour secourir les navires en détresse.

- A côté de cela, dans d'autres cas, les garde-côtes libyens ont procédé à des interceptions en mer d'une manière dangereuse et sans se conformer d'aucune façon aux règles applicables en matière de sauvetage en mer et aux normes de sécurité de base en la matière, par exemple en opérant sans mettre en danger la vie des réfugiés et des migrants.

Ces faits sont documentés.

Dans un document de position sur les retours en Libye, publié en 2018, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés précise que, pendant les opérations de sauvetage/interceptions en mer, les garde-côtes libyens ont été impliqués dans des violations des droits humains de réfugiés, demandeurs d'asile et migrants, y compris le nauffrage délibéré de bateaux à l'aide d'armes à feu¹⁵.

Un rapport d'Amnesty International souligne de même que : « *Les garde-côtes sont aussi responsables de violations des droits humains et sont connus pour agir en complicité avec les réseaux de passeurs. Lors d'opérations d'interception, ils ont eu recours à des menaces et à des violences contre les réfugiés et les migrants qui se trouvaient à bord d'embarcations en détresse – ceux-là même qu'ils étaient censés secourir –, parfois pour les dépouiller de leurs rares effets personnels. Ils ont aussi mis des vies en danger et causé la mort d'un certain nombre de personnes en agissant au mépris flagrant des protocoles et des normes de base en matière de sécurité* »¹⁶ (PROD. 13).

¹⁵ Conseil de sécurité de l'ONU, *Lettre datée du 1^{er} juin 2017 par le groupe d'experts sur la Libye*, juin 2017, https://digitallibrary.un.org/record/1288668/files/S_2017_466-FR.pdf, paras 104-105.

¹⁶ Amnesty International, *Violences contre les réfugiés et les migrants qui cherchent à se rendre en Europe*, 11 décembre 2017, <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017FRENCH.PDF>

« Ainsi, le plus souvent, les garde-côtes laissent les bateaux partir en échange d'une somme d'argent. », ajoute le même rapport¹⁷.

En parallèle, les activités essentielles menées par les navires de sauvetage affrétés par des organisations non gouvernementales (ONG) ont été de plus en plus entravées¹⁸.

Et, du fait de ces évolutions, le pourcentage de personnes mourant en mer est plus élevé qu'auparavant¹⁹ (PROD. 14). En août 2018, le HCR constatait le triplement du taux de décès au cours de la traversée de la Méditerranée.

Les perspectives ne permettent pas d'envisager une amélioration de la situation.

En effet, à la fin du mois de juin 2018, la région de recherche et de sauvetage libyenne a été officialisée, ce qui signifie que la Libye est au premier chef responsable de la coordination des opérations de recherche et sauvetage dans

¹⁷ ; Amnesty Rapport, p. 9. Voir aussi Jamestown Monitor, *Libya's Rogue Militias Keep the Country from Tackling Human Trafficking*, 26 février 2018, <https://bit.ly/2LTQgeu> ; The Independent, *UK-Supported Libyan Forces 'Taking Bribes to Free Detained Migrants' after Pushing Boats Back to Shore*, 25 octobre 2017, <https://ind.pn/2un8fve>.

¹⁸ Amnesty International, *Between the Devil and the Deep Blue Sea* □□Europe Fails Refugees and Migrants in the Central Mediterranean, 8 août 2018, <http://www.refworld.org/docid/5b6c22694.html>, pp. 7-1 ; MSF, *Drownings Skyrocket as European Governments Block Humanitarian Assistance*, 12 juillet 2018, <https://bit.ly/2NEMJuV>.

¹⁹ « Cette année, plus de 1 500 personnes ont déjà trouvé la mort par noyade ou sont portées disparues en Méditerranée. Sur l'itinéraire de la Méditerranée centrale tout particulièrement, le taux de pertes de vies humaines a triplé et s'élève aujourd'hui à un décès pour 17 personnes qui tentent de traverser, contre un sur 43 durant la même période en 2017. » ; HCR, *Le HCR se félicite de la décision pour les passagers de l'Aquarius ; souligne la nécessité d'une approche plus prévisible pour les débarquements*, 15 août 2018, <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2018/8/5b73e613a/hcr-felicite-decision-passagers-laquarius-souligne-necessite-dune-approche.html>.

« Le HCR est particulièrement préoccupé par l'impact d'une capacité de recherche et de sauvetage plus limitée si on décourage les bateaux à répondre aux appels de détresse par crainte de refus de débarquer les personnes secourues. Les ONG, en particulier, se sont dites préoccupées par les restrictions imposées à leur capacité de mener des opérations de recherche et de sauvetage, en raison des limitations imposées à leurs déplacements et de la menace d'éventuelles actions en justice. » ; HCR, *Baisse des arrivées et taux accru de mortalité en Méditerranée : Le HCR appelle à intensifier les opérations de recherche et sauvetage en mer*, 6 juillet 2018, <http://unhcr.org/5b3f270a4>.

Voir aussi OIM, *Missing Migrants*, consulté le 3 septembre 2018, <http://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean>.

une zone s'étendant à environ 100 miles de certains des principaux sites de départ²⁰.

2. -

De manière tout aussi parlante, ce sont encore les constatations faites, au quotidien, par la cour nationale du droit d'asile qui permettent d'avoir la certitude et de mesurer l'ampleur du contexte généralisé de violences prévalant en Libye et dont sont victimes les personnes qui cherchent à fuir ce pays.

La cour a aussi retenu, pour accorder la protection subsidiaire, qu' « *il résulte des sources publiques disponibles que la Libye, pays dont le requérant est ressortissant, est confrontée à une guerre civile depuis la chute en 2011 du régime Mouammar Khadafi. Deux gouvernements se disputent actuellement la légitimité et le contrôle du pays, le Gouvernement d'union nationale (GUN) reconnu par la communauté internationale basé à Tripoli, et le Gouvernement provisoire basé dans les villes d'Al-Bayda et Benghazi, dans l'est, appuyé par l'Armée nationale libyenne (ANL), sous le commandement du général Khalifa Hiftar, tandis que les efforts des Nations Unies pour unifier les parties en conflit faiblissent. « Les conditions de sécurité sont (...) précaires », selon les termes du rapport publié le 24 août 2018 par le secrétaire général sur la mission d'appui des Nations unies de Libye (MANUL) qui rapporte pour la seule période du 7 mai au 24 août 2018 les incidents sécuritaires suivants : des attaques pour le contrôle d'installations pétrolières de la région du Croissant pétrolier, une offensive militaire de l'ANL sur la ville de Derna, une exacerbation des tensions à Tripoli et la poursuite de conflits intercommunautaires dans le sud du pays. En outre, dans ce contexte, des milices et groupes armés, souvent liés aux gouvernements rivaux, continuent à commettre en toute impunité et dans tout le pays des violations des droits de l'Homme et procèdent ainsi à des détentions arbitraires, à des tortures, à des exécutions illégales, à des attaques aveugles et à des disparitions. Le rapport du secrétaire général sur*

²⁰ Euronews, Prompted by EU, Libya Quietly Claims Right to Order Rescuers to Return Fleeing Migrants, 6 juillet 2018, <https://bit.ly/2ukI5dr>; Vita (en italien), La Libia Ha Dichiarato la Sua Zona SAR: Lo Conferma l'IMO, 28 juin 2018, <https://bit.ly/2KQOijT>.

la MANUL relève également que « les civils, y compris les enfants, rest[ent] les plus gravement touchés par l'intensification des combats et des violences ». La MANUL a ainsi recensé un total de 99 victimes civiles, soit 44 morts et 66 blessés, pour la période considérée, un chiffre en augmentation par rapport aux périodes précédentes. En outre, pour la période du 1er juillet au 23 août 2018, l'Organisation internationale pour les migrations a recensé plus de 193 000 déplacés internes libyens, dans un rapport intitulé 'IDP & Returnee Report Round 21-Mobility Tracking'. Dans ces circonstances, alors qu'il ne résulte pas de l'instruction que la situation en Libye se soit améliorée depuis, celle-ci doit être regardée, à la date de la présente décision, comme une situation de violence aveugle de haute intensité résultant d'une situation de conflit armé interne au sens des dispositions du c) de l'article L. 712-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. » (CNDA 13 mars 2019, n° 17031459).

3. -

A cette situation d'insécurité et de dangers pour les migrants et les réfugiés, s'ajoute le contexte créé par l'offensive menée depuis le début du mois d'avril 2019 par l'armée du maréchal Haftar contre le gouvernement d'accord national soutenu par l'essentiel de la communauté internationale.

Dans un communiqué du 9 avril 2019, le chef-adjoint de la mission du HCR en Libye attire l'attention sur le fait que, outre les « abus effroyables » déjà subis par les migrants et les réfugiés, ceux-ci « courent désormais également de sérieux risques et ne doivent pas être négligés dans les efforts visant à mettre tous les civils à l'abri du danger et à les relocaliser dans des endroits plus sûrs », réitérant « sa position selon laquelle les conditions en Libye ne sont pas sûres pour les réfugiés et les migrants secourus ou interceptés en mer, et que ces personnes ne doivent pas y être renvoyées²¹ (PROD. 15).

En conséquence, le fait de fournir des embarcations à la marine libyenne a pour conséquence de pérenniser et favoriser la commission d'atteintes aux

²¹ <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2019/4/5cad93afa/affrontements-libye-hcr-relocalise-lieu-s-r-refugies-centres-detention.html>

droits humains des personnes interceptées, notamment en permettant le débarquement de ces personnes sur un territoire ne pouvant être qualifié de « *sûr* ».

IX. –

Le traitement ainsi réservé aux réfugiés et migrants par les autorités libyennes – avec l'appui matériel de la République française – caractérise une atteinte grave et injustifiée à plusieurs libertés fondamentales.

1. -

L'article 2 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales – qui garantit le **droit à la vie** – et l'article 3 de la même convention – qui pose le principe de **prohibition des traitements inhumains et dégradants** – font non seulement obligation à un Etat de ne pas être l'auteur de comportements qui viendraient *directement* porter une atteinte à ses principes, mais ils imposent également plus généralement aux Etats de pas être à l'origine de décisions même indirectes qui seraient de nature à exposer des personnes, de manière caractérisée, à des traitements inhumains et dégradants (v. CEDH 7 juillet 2015, VM c./ Belgique, n° 60125/11 ; CE 31 juillet 2017, Min. de l'intérieur, n° 412125, au Recueil).

Dans une affaire *Ilascu et autres c./ Moldavie et Russie*, la Cour européenne des droits de l'Homme a relevé que la question des obligations extraterritoriales d'un Etat pouvait se poser « *en raison d'actes qui ont des répercussions suffisamment proches sur les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, même si ces répercussions se manifestent en dehors de la juridiction de cet Etat* » (CEDH 8 juillet 2004, *Ilascu et autres c./ Moldavie et Russie*, n° 23687/05).

Les obligations issues des stipulations de la convention doivent être lues à la lumière des règles de coutume internationale - lesquelles peuvent être invoquées devant le juge administratif (CE Ass. 6 juin 1997, Aquarone, n° 148683, au Recueil) - qui prévoient, en matière de responsabilité d'un Etat pour fait internationalement illicite, qu'un Etat qui prête son concours matériel à un autre Etat pour la commission d'agissements portant préjudice à une personne ou à un autre Etat doit pouvoir engager sa responsabilité et être invité à s'expliquer sur son rôle (Rappr. Sentence arbitrale du 11 mars 1941. Affaire de la fonderie du Trail, Canada c./ Etats-Unis).

Or, il ne fait qu'assez peu de doute, à la lecture des différents témoignages qui viennent d'être repris que, en soutenant, à travers la décision en litige, matériellement l'action de la Marine libyenne, l'autorité ministérielle a méconnu les stipulations qui viennent d'être rappelés.

On a par ailleurs vu que les embarcations de migrants et réfugiés étaient, une fois interceptées par les garde-côtes libyens, ramenées en Libye, alors que, comme l'a souligné le récent rapport de la MANUL, la Libye ne peut être considérée comme un lieu sûr pouvant accueillir des personnes, à l'issue d'une opération de sauvetage en mer.

2. –

En tant qu'elle constitue une mesure d'assistance à un Etat tiers aux fins que ce dernier fasse obstacle à ce que des personnes puissent quitter ce dernier, la décision litigieuse est, en outre, entachée d'une **violation du § 2 de l'article 12 du pacte international sur les droits civils et politiques.**

Cette disposition prévoit que : « *toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien* ».

Et, là encore, l'on sait que, dans l'affaire Munaf c./ Roumanie, le comité des droits de l'Homme des Nations Unies a rappelé qu'un Etat partie peut être responsable de violations extraterritoriales du Pacte international relatif aux

droits civils et politiques, s'il constitue un lien dans la chaîne de causalité qui rendrait possible des violations dans une autre juridiction. Il s'ensuit que le risque de violation extraterritoriale doit être une conséquence nécessaire et prévisible et doit être déterminé sur la base des éléments dont l'Etat partie avait connaissance au moment des faits²².

Or, en l'espèce, cette livraison d'embarcations par la ministre des armées française a pour objet de permettre aux garde-côtes libyens de faire échec à toute tentative de sortie du territoire libyen et d'entrée des embarcations de réfugiés et de migrants dans les eaux territoriales d'Etats membres de l'Union européenne.

3. –

Elle est de la même manière à l'origine d'une atteinte au **droit constitutionnel d'asile**.

En effet, dès lors que la mesure a pour but et pour effet d'appuyer les autorités libyennes dans leur action tendant à empêcher que des embarcations puissent rejoindre l'Europe, elle fait mécaniquement obstacle à ce que leurs occupants puissent déposer, comme on vient de le voir (supra) une demande d'asile, ce qu'elles auraient pu faire à raison des risques de persécution dont ils pouvaient se prévaloir.

Et, comme indiqué précédemment, au regard de ce qu'est aujourd'hui la jurisprudence de la cour nationale du droit d'asile, il est certain que de nombreuses personnes *parmi celles qui ont transité par la Libye* pourraient bénéficier d'une protection, si elles pouvaient atteindre le sol européen.

La décision en litige est donc illégale.

²² <https://www.refworld.org/cases,HRC,4acf500d2.html>

* * *

*

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, les exposantes concluent qu'il plaise au tribunal administratif de céans :

ANNULER la décision attaquée ;

METTRE A LA CHARGE de l'Etat (ministre des armées) la somme de 2 500 €, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative

Lionel CRUSOÉ
Avocat à la Cour

PRODUCTIONS :

1. Article Le Monde du 22 février 2019
2. Communiqué d'Amnesty International du 8 avril 2019
3. Rapport du HCR sur la Libye du mois de septembre 2018
4. Rapport du HCR et de la MANUL sur la Libye du mois de décembre 2018
5. Article France Info du 22 février 2019
6. Liste commune des équipements militaires de l'Union européenne adoptée par le Conseil le 14 mars 2016
7. Documentation France Diplomatie sur le contrôle des exportations de matériels de guerre
8. Extraits du catalogue Sillinger concernant le bateau 1200 Rafale
9. Article Meretmarine sur le bateau Sillinger
10. Article Le Monde du 3 janvier 2019
11. Lettre datée du 11 octobre 2013 adressée au président du Conseil de sécurité sur la situation en Côte d'Ivoire
12. Article de TVM.com du 8 septembre 2018
13. Rapport d'Amnesty International du mois de décembre 2017
14. Communiqué de presse du HCR du 15 août 2018

15. Communiqué de presse du HCR du 9 avril 2019