



Ratification de la Convention du 30 mai 2008 sur les armes à sous-munitions et modification de la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre

Rapport explicatif (projet) pour la procédure de
consultation

Octobre 2010

Condensé

Le présent rapport concerne la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions (Convention on Cluster Munitions, CCM), qui a été adoptée le 30 mai 2008 par la Conférence internationale de Dublin, et signée par le Conseil fédéral le 3 décembre 2008 à Oslo, sur la base de sa décision du 10 septembre 2008.

La Convention établit le principe d'une interdiction complète de l'utilisation, du développement et de la production, de l'acquisition, du transfert et du stockage d'armes à sous-munitions, excluant également tout acte facilitant ou favorisant toute activité précitée.

Le développement et l'utilisation d'armes à sous-munitions remontent à la Seconde Guerre mondiale. Après quoi, les vastes dégâts qu'elles ont entraînés en Asie du Sud-Est (au Laos et au Vietnam) dans les années 1960 et 1970 ont fait grand bruit dans l'opinion publique internationale. Au cours des vingt dernières années, elles ont été largement utilisées dans le cadre de conflits armés, notamment en Irak et au Koweït (1991), en ex-Yougoslavie (1999), en Afghanistan (2001/2002), en Irak (2003) et au Liban (2006). En outre, des indices laissent supposer l'utilisation d'armes à sous-munitions en Géorgie (2008) et au Sri Lanka (2008/2009). La question des engins non explosés a été identifiée comme préoccupante. Leur pourcentage élevé pose en effet un grave problème humanitaire car ils font des victimes parmi la population civile tout comme parmi les membres des missions internationales, parfois plusieurs années après la fin d'un conflit, ce qui constitue un obstacle considérable pour la gestion de l'après-guerre et la reconstruction du pays.

La Convention ne prévoit pas uniquement de simples limitations de l'emploi des armes à sous-munitions, elle soumet ce type d'armement à une interdiction globale en raison des lourdes conséquences humanitaires qu'entraîne leur utilisation. A cet égard, les dispositions relatives à la coopération et à l'aide internationales jouent également un rôle important ; les Etats parties à la Convention s'engagent à s'assister mutuellement pour la destruction des stocks, l'enlèvement des armes et l'aide aux victimes. Sont également prévus des rapports réguliers des parties contractantes sur les mesures prises par celles-ci pour mettre en œuvre la Convention, ainsi que des mesures d'arbitrage en cas de différends. Enfin, les Etats ne sont pas seulement tenus d'intervenir pour mettre en œuvre la Convention au niveau national ; ils doivent également activement contribuer à l'universalisation de cette convention. La Convention sur les armes à sous-munitions s'inscrit dans l'esprit de la Convention du 18 septembre 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (Convention d'Ottawa), que la Suisse est l'un des premiers Etats à avoir signée, le 3 décembre 1997, et qu'elle a ratifiée le 24 mars 1998.

La Suisse s'est activement engagée dans les négociations, notamment concernant la définition des armes entrant dans le champ d'application de la Convention, ainsi que dans les domaines de l'aide aux victimes et des relations avec les Etats non parties à la Convention (interopérabilité).

Jusqu'à aujourd'hui (état au 12 octobre 2010), 108 Etats ont signé la Convention et 42 l'ont ratifiée. Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} août 2010 pour les 30 premiers Etats qui l'ont ratifiée, et elle prendra effet six mois après la remise des actes de ratification pour les autres pays. Le premier sommet aura lieu du 8 au 12 novembre 2010 au Laos, l'un des Etats les plus fortement touchés par le problème des armes à sous-munitions.

L'armée suisse possède elle aussi des stocks de munitions d'artillerie qui tombent sous l'interdiction prévue par la CCM, à savoir des armes à sous-munitions de type KaG-88, KaG88/99, KaG-90 et KaG-98. En ratifiant la Convention, la Suisse s'engage notamment à détruire ces stocks dans un délai de huit ans après son entrée en vigueur.

Par ailleurs, la ratification de la Convention s'accompagne d'une révision de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (loi sur le matériel de guerre, LFMG). Concrètement, il conviendrait d'inclure un nouvel article 8^{bis} au chapitre 2 de la LFMG, lequel contiendrait une interdiction des armes à sous-munitions, et un article 35^{bis} énonçant les

dispositions pénales correspondantes. Au niveau national, les conditions d'une adhésion de la Suisse à la Convention sur les armes à sous-munitions sont donc remplies.

Table des matières

1.	Introduction.....	6
1.1.	Armes à sous-munitions	6
1.1.1.	Description.....	6
1.1.2.	Historique.....	6
1.2.	Droit international humanitaire.....	7
1.3.	Impact humanitaire des armes à sous-munition	8
1.4.	Situation en Suisse	9
1.4.1.	Systèmes d'armement et types de munitions.....	9
1.4.2.	Acquisition et développement des projectiles cargos (KaG).....	9
1.4.3.	Fonctionnement technique des projectiles cargos de l'armée suisse	10
1.4.4.	Justification militaire et doctrine d'engagement.....	10
1.4.5.	Instruction	10
2.	Contexte	11
2.1.	La Convention sur certaines armes classiques (CCAC).....	11
2.1.1.	Initiative suisse	11
2.1.2.	Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre	11
2.2.	La Conférence d'examen des États parties à la CCAC de 2006.....	12
3.	Le Processus d'Oslo et l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions (CCM).....	13
3.1.	La genèse et la structure du Processus d'Oslo	13
3.2.	Position de la Suisse.....	14
3.2.1.	Principaux objets parlementaires lancés avant le début du Processus d'Oslo	14
3.2.2.	Développement de la position de la Suisse lors du Processus d'Oslo.....	14
3.3.	La Conférence diplomatique pour l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions (Dublin).....	16
3.4.	La Conférence pour la signature de la Convention sur les armes à sous-munitions (Oslo).....	17
4.	Aperçu du contenu et de la structure de la Convention sur les armes à sous-munitions.....	17
5.	Appréciation.....	18
5.1.	Renforcement du droit international humanitaire.....	18
5.2.	La Convention dans le cadre de la politique extérieure et de la politique de sécurité ainsi que de la politique en matière de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse.....	18
5.3.	Exclusion des munitions à dispositif de recherche	19
5.4.	Utilisation des armes à sous-munitions dans de futurs conflits	19
5.5.	Effet stigmatisant.....	20
5.6.	Assistance aux victimes.....	20
5.7.	Interdiction du financement.....	20
6.	Commentaire	21
6.1.	Préambule.....	21
6.2.	Obligations générales et champ d'application (art.1).....	21
6.3.	Définitions (art.2).....	21
6.4.	Stockage et destruction des stocks (art.3).....	22
6.5.	Dépollution et destruction des restes d'armes à sous-munitions et éducation à la réduction des risques (art.4).....	23
6.6.	Assistance aux victimes (art.5 et art. 2 par.1).....	23
6.7.	Coopération et assistance internationale (art.6).....	24
6.8.	Mesures de transparence (art.7).....	25
6.9.	Aide et éclaircissements relatifs au respect des dispositions de la Convention (art. 8).....	25
6.10.	Entrée en vigueur (art. 17).....	26
6.11.	Relations avec les États non parties à la Convention (art.21).....	26
6.12.	Autres dispositions	28
6.12.1.	Mesures nationales d'application (art. 9)	28
6.12.2.	Règlement des différends (art. 10).....	28
6.12.3.	Conférences et assemblées des Etats parties (art. 11 à 13)	28
6.12.4.	Coûts et tâches administratives (art. 14).....	28
6.12.5.	Signature, ratification ou adhésion (art. 15 et 16)	29
6.12.6.	Application à titre provisoire (art. 18)	29

6.12.7.	Réserves (art. 19).....	29
6.12.8.	Durée de la Convention et retrait (art. 20).....	29
6.12.9.	Dépositaire et textes authentiques (art. 22 et 23)	29
7.	Conséquences de la ratification de la Convention	29
7.1.	Conséquences pour la Confédération	29
7.1.1.	Conséquences pour la politique de sécurité et de défense.....	30
7.1.2.	Conséquences pour l'armée suisse	30
7.1.3.	Conservation d'armes à sous-munitions	31
7.2.	Conséquences financières.....	31
7.2.1.	Variante en vue de la destruction des stocks d'armes à sous-munitions	31
7.2.2.	Conséquences financières de la destruction.....	32
7.2.3.	Financement de l'élimination	32
7.3.	Coopération internationale.....	33
8.	Liens avec le programme de la législature.....	33
9.	Modification de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre	33
9.1.	Présentation de l'objet	33
9.2.	Modifications proposées	34
9.2.1.	Introduction d'un nouvel art. 8 ^{bis} et d'un art. 35 ^{bis} LFMG	34
9.2.2.	La question du financement dans la LFMG.....	35
9.2.3.	Exceptions et définitions dans la LFMG	35
9.3.	Commentaire.....	36
10.	Aspects juridiques	37
10.1.	Constitutionnalité.....	37
11.	Annexe : Projet de modification de la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG) 38	

Rapport explicatif

1. Introduction

1.1. Armes à sous-munitions

1.1.1. Description

Les armes à sous-munitions (en anglais *cluster munitions*) représentent un type de projectiles qui, après le tir d'une « munition mère », répandent un certain nombre de bombes de petit calibre ou bomblettes (sous-munitions, ou en anglais *bomblets*) afin d'attaquer un objectif sur une grande étendue. Selon le type d'armes à sous-munitions utilisé, plusieurs centaines voire plusieurs milliers de sous-munitions peuvent ainsi être dispersés à la fois. L'utilisation d'armes à sous-munitions est possible aussi bien en l'air, par l'emploi de bombes ou de conteneurs fixés aux avions, qu'au sol au moyen de tirs d'artillerie, de fusées ou d'engins téléguidés. Les sous-munitions explosent, suivant leurs mécanisme de mise à feu, avant l'impact, au moment de l'impact ou après l'impact. Dans un délai très court, ces munitions sont capables de créer un tapis d'explosions couvrant plusieurs hectares, pouvant obtenir le même effet que les munitions conventionnelles, mais avec nettement moins de tirs en moins de temps. Les armes à sous-munitions sont utilisées en particulier pour limiter la liberté de mouvement de formations de véhicules blindés ou de troupes ennemies, de même que pour la destruction de routes ou de pistes d'atterrissage. Il s'agit d'une munition qui nécessite une technologie complexe tant pour sa fabrication que pour son utilisation, contrairement aux mines antipersonnel. Ceci a pour corollaire que leur coût est bien plus élevé que ces dernières.

Il existe de nombreux types d'armes à sous-munitions et de sous-munitions : explosifs conventionnels, charges creuses, mines antivéhicules et antipersonnel, ainsi que d'autres explosifs visant à détruire des objectifs par détonation et/ou par fragmentation.¹

Il existe également des armes à sous-munitions apparentées telles que les accélérateurs d'incendie et les conteneurs d'agents chimiques ou biologiques. Il existe encore des munitions mères qui peuvent lancer des bombes de petit calibre non explosives. Nous n'aborderons pas toutes ces catégories de munitions pour deux raisons : d'une part, elles ne font pas l'objet de la Convention et, d'autre part, l'armée suisse n'en possède aucune.

L'emploi d'armes à sous-munitions requiert des appareils d'un certain niveau technique (aéronefs, pièces d'artillerie, fusées, etc.) Par conséquent, il relève généralement surtout de forces armées régulières ou, tout au moins, d'acteurs non gouvernementaux particulièrement bien équipés.

Près de 70 États répartis sur les cinq continents stockent des sous-munitions dans leurs arsenaux. Les projectiles cargos utilisés en Suisse sont décrits spécifiquement au chapitre 1.4.

1.1.2. Historique

Le développement et l'utilisation des armes à sous-munitions remontent à la Seconde Guerre mondiale, époque à laquelle elles ont notamment servi à bombarder des villes. Depuis lors, elles ont trouvé leur place dans de nombreux conflits, le recours massif à ce type d'armes ayant été le plus marquant en Asie du Sud-Est (Laos et Vietnam) dans les années 1960 et 1970. Au cours des vingt dernières années, elles ont été assez largement utilisées dans le cadre de conflits armés, notamment en Irak et au Koweït (1991), en ex-Yougoslavie (1999), en Afghanistan (2001/2002), en Irak (2003) et au Liban (2006). En outre, des indices laissent supposer l'utilisation d'armes à sous-munitions en Géorgie (2008) et au Sri Lanka (2008/2009).

Cet emploi des armes à sous-munitions en de nombreuses occasions au cours des deux

¹ Selon Human Rights Watch, 33 pays auraient jusqu'ici produit plus de 208 types différents d'armes à sous-munitions.

dernières décennies montre que ce type d'armement est aujourd'hui répandu, parfois en grandes quantités, dans les forces armées régulières. Selon les rapports de plusieurs organisations non gouvernementales (ONG), il semblerait que quelque 75 armées disposent d'armes à sous-munitions au niveau mondial, qu'une trentaine d'Etats en aient produit (en partie ou en totalité), qu'au moins une douzaine en exportent et qu'au moins 16 Etats en aient déjà utilisé dans quelques 30 pays et territoires depuis la Seconde Guerre mondiale.²

A notre connaissance, les types d'armes à sous-munitions les plus variés ont été utilisés durant les conflits précités. Et, du fait de stocks importants, les conflits les plus récents ont parfois donné lieu à l'utilisation de munitions relativement anciennes. Des sous-munitions du même type que celles utilisées lors de la guerre du Vietnam ont par exemple été utilisées dans le conflit au sud Liban en 2006, en parallèle avec d'autres types plus récents. Outre les dommages causés à la population civile pendant les attaques, des milliers de ces sous-munitions n'ont pas explosé comme prévu, contaminant ainsi de larges zones de territoire. C'est d'ailleurs suite à la fin des hostilités en Israël et au Liban en août 2006 que la problématique des armes à sous-munitions et de leurs conséquences humanitaires s'est à nouveau imposée sur l'agenda international du désarmement.

Le pays le plus affecté à ce jour reste toutefois le Laos où on estime le nombre de sous-munitions tirées lors de la guerre du Vietnam à plus de 260 millions avec un taux de ratés allant jusqu'à 30%, soit 78 millions de sous-munitions non explosées. L'impact de ces dernières sur la population civile se fait ainsi toujours sentir près de 40 ans après la fin des hostilités.

L'impact humanitaire des armes à sous-munitions sera détaillé au chapitre 1.3.

1.2. Droit international humanitaire

L'emploi d'armes à sous-munitions est, de manière générale et au-delà de la Convention sur les armes à sous-munitions, régi par les règles générales du droit international humanitaire qui s'appliquent à la conduite des hostilités. Comme toute utilisation d'armes au cours d'un conflit armé, les règles et principes généraux du droit international humanitaire imposent des restrictions à cette utilisation et aux mesures qui doivent être prises pour limiter l'impact des armes sur la population civile et les objets civils. Les principales règles du droit international humanitaire applicables à l'emploi d'armes à sous-munitions sont l'obligation de distinguer entre les objectifs civils et militaires, l'interdiction de mener des attaques indiscriminées, l'obligation de respecter le principe de proportionnalité ainsi que l'obligation de prendre les précautions nécessaires pour minimiser les effets d'une attaque sur la population civile. Ces règles relèvent du droit international coutumier et, dès lors, s'appliquent à toute partie à un conflit – gouvernement ou groupe armé non-étatique – indépendamment du fait qu'un État ait ratifié le traité concerné.

La conformité de l'utilisation d'armes à sous-munitions avec les règles et principes généraux du droit international humanitaire a toujours constitué un défi auquel la communauté internationale a tenté de répondre depuis les années 1970. Les premières tentatives de réglementation de l'emploi des armes à sous-munitions remontent à la Conférence d'experts gouvernementaux qui s'était réunie à Lucerne en 1974 sous les auspices du CICR et était consacrée à l'emploi de certaines armes pouvant avoir des effets indiscriminés ou causer des souffrances inutiles. Cinquante et un États, dont la Suisse, y avaient délégué des représentants. Certains avaient critiqué le caractère indiscriminé et inhumain des armes à sous-munitions, mais les experts militaires de nombreux pays avaient fait valoir qu'elles sont nécessaires, car elles couvrent une large zone et ne nécessitent qu'un dispositif logistique simplifié ; sans elles, il faudrait utiliser un nombre accru de charges à haut pouvoir explosif, qui ont des effets plus destructeurs encore sur les personnes et les bâtiments. Le débat sur les armes à sous-munitions s'était poursuivi deux ans plus tard à Lugano, avec la seconde

² Cf. *A Guide to Cluster Munitions, Second Edition*, Centre international de déminage humanitaire Genève, 2009, p.20.

Conférence d'experts gouvernementaux. Comme à Lucerne, l'accord n'avait pas été possible : treize pays, dont la Suisse, étaient favorables à l'interdiction pure et simple des armes à sous-munitions, mais la proposition en ce sens avait été rejetée.

Après quoi, la communauté internationale s'était concentrée sur les mines antipersonnel et leur interdiction dans les conflits armés. C'est suite à l'adoption de la Convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel puis à l'utilisation d'armes à sous-munitions par l'OTAN au Kosovo en 1999 que l'attention de la société civile s'est portée sur un autre type de reste explosif de guerre : les restes d'armes à sous-munitions.

1.3. Impact humanitaire des armes à sous-munition

Aussi bien durant qu'après une attaque, l'impact des armes à sous-munitions sur les civils peut avoir des conséquences dévastatrices. Qu'elles soient larguées depuis les airs ou tirées depuis le sol, les sous-munitions peuvent ainsi causer des problèmes humanitaires majeurs et faire courir de sérieux risques à la population civile. Un tel impact humanitaire peut encore être aggravé par l'utilisation de ces armes sur ou près de zones densément peuplées.

Les conséquences durant une attaque sont liées au problème de la précision de la frappe au moyen d'armes à sous-munitions. En effet, comme ces armes sont destinées à combattre plusieurs cibles individuelles dans une zone donnée, une telle frappe provoque une « empreinte » (c'est-à-dire une zone d'impact) de la taille de plusieurs terrains de football où plusieurs centaines de sous-munitions explosent. De par la largeur de leur empreinte, de telles frappes peuvent ainsi toucher la population civile, en particulier lorsqu'elles sont utilisées dans des zones habitées ou à proximité de celles-ci.

Mais le problème humanitaire principal vient des conséquences après une attaque et est intimement lié au taux de ratés, c'est-à-dire au nombre de bombelettes qui, une fois tirées et contrairement à leur vocation initiale, n'explosent pas. Il est très difficile de déterminer un taux de ratés précis, mais les plus récentes statistiques démontrent que celui-ci varie entre 1% et plus de 20%.

Une si grande différence au niveau de ce taux s'explique par divers facteurs : la qualité technique du mécanisme d'allumage et de la sous-munition en général, la sévérité des contrôles lors de la production et de l'assemblage, les conditions de stockage, le respect des critères d'utilisation (p.ex. altitude de largage) ou encore les conditions climatiques.

Ces sous-munitions non explosées gisent sur le sol avec un effet sur la population civile similaire à celui des mines antipersonnel. Toutefois, à l'inverse des mines antipersonnel qui sont des armes « d'attente » et conçues avec pour objectif d'exploser au contact d'une personne, les sous-munitions sont des armes faites pour exploser au-dessus ou sur une cible et celles qui restent sur le sol sont celles qui n'ont, en raison d'un mauvais fonctionnement, pas explosé.

Certaines sous-munitions sont équipées de mécanismes d'autodestruction, d'autoneutralisation ou d'autodésactivation. Le premier mécanisme cité est censé réduire le nombre de sous-munitions n'ayant pas explosé lors de l'impact et du même coup les conséquences humanitaires. Si ce mécanisme contribue effectivement à réduire le taux de ratés, il est lui-même confronté à des problèmes de fiabilité et ne constitue pas pour autant une solution à la contamination des zones affectées par des sous-munitions. Il en va de même des deux autres mécanismes cités qui ont pour but de couper la source d'alimentation nécessaire au déclenchement du système de mise à feu. Cette méthode ne rend pas la munition sûre mais minimise toutefois le risque que celle-ci fonctionne lors d'un maniement accidentel.

Cependant, même un taux de raté faible peut avoir des conséquences graves si le nombre de sous-munitions employées est élevé. Dans une étude globale de 2006, Handicap International a conclu que 98% des victimes d'armes à sous-munitions sont des civils. Les enfants sont particulièrement touchés, car les sous-munitions sont petites et d'apparence souvent attractive, les poussant à les ramasser et à jouer avec.

Au-delà de l'impact humanitaire des armes à sous-munitions, les conséquences socio-économiques sont également significatives. Des zones résidentielles peuvent par exemple être contaminées par un large nombre de sous-munitions non explosées. Ces dernières peuvent en outre empêcher les populations affectées de rentrer chez elles, ralentir les actions de secours, empêcher le travail de réhabilitation des communautés et, de manière générale, fortement affecter les efforts de reconstruction. Cet impact socio-économique est particulièrement marqué dans les zones de pauvreté. Le fait que des sous-munitions non explosées gisent sur le sol pendant des années, voire des décennies, a pour effet de restreindre l'emploi des terres arables et d'augmenter les coûts des projets d'infrastructure.

Enfin, dans le cadre de la gestion de l'après-guerre, les armes à sous-munitions non explosées ainsi que les mines et autres ratés constituent également une menace pour les membres de missions internationales et peuvent entraver durablement le processus de stabilisation d'une ancienne région en conflit.

1.4. Situation en Suisse

1.4.1. Systèmes d'armement et types de munitions

L'armée suisse dispose d'armes à sous-munitions au sens de la Convention, sous forme de projectiles cargos pour l'artillerie à tube, comprenant aujourd'hui les systèmes suivants : les obusiers blindés de 15,5 cm (M-109 et M-109 KAWEST), les canons de forteresse 15,5 cm (BISON) ainsi que les lance-mines de forteresse de 12 cm. Les lance-mines de char de 12 cm, actuellement mis au rebut, ne seront plus évoqués.

L'armée suisse dispose des projectiles cargos suivants pour ces systèmes :

Projectiles cargos 88 obusier blindé (ob) 15,5 cm 23 km)	(KaG 88, 63 bombelettes, portée
Projectiles cargos 90 obusier blindé 15,5 cm 30 km)	(KaG 90, 49 bombelettes, portée
Projectiles cargos 88/99 obusier blindé 15,5 cm portée 23 km)	(KaG 88/99, 84 bombelettes,
Projectiles cargos 98 lance-mines (lm) 12 cm	(KaG 98, 32 bombelettes, portée 7 km)

L'armée suisse dispose d'autres munitions à impact pour les obusiers blindés de 15,5 cm et les canons de forteresse, à savoir les obus d'acier (St G 66) ainsi qu'un stock modeste de munitions à dispositif de recherche (munitions de 15,5 cm SMArt 155)³ comportant chacune 2 sous-munitions. Pour les lance-mines de 12 cm, des STRIX 12 cm⁴ ne contenant aucune sous-munition ont été acquis en plus des obus de lancement conventionnels.

L'armée suisse ne possède plus d'armes à sous-munitions utilisées par avion. Les bombes à sous-munitions⁵ conventionnelles de 300 kg des Forces aériennes suisses ont été totalement détruites entre 1997 et 2000.

1.4.2. Acquisition et développement des projectiles cargos (KaG)

Les projectiles cargos de l'armée suisse ont été achetés dans le cadre de quatre programmes d'armement (PA). Le programme d'armement de 1988 avait introduit l'acquisition de projectiles cargos de 15,5 cm pour l'artillerie, avec des munitions de type KaG 88 et KaG 90. Les achats de ces deux types de munitions ont été réalisés ensuite dans le cadre des PA 1991 et 1993. Le contrat d'approvisionnement en KaG 88/99 améliorés

³ Projectiles intelligents 01 SMArt (ob int G 01 SMArt, 15,5 cm) comportant chacun deux sous-munitions DM-702

⁴ Projectiles intelligents lm 12 cm STRIX (12 ob int G STRIX, lm 12 cm)

⁵ Bombe aérienne 79 de 300 kg avec sous-munitions BL-755

s'inscrit dans le cadre du PA 1999 (et d'un contrat de production fin 2004). Le même PA 1999 a également donné lieu à l'achat de projectiles cargos 98 pour lance-mines 12 cm. Le montant total des acquisitions s'élève à 652 millions de francs, :

Tous les types de projectiles sont mis au point par la société Israel Military Industries (IMI) qui, en tant qu'entrepreneur général, assume la responsabilité globale de la fabrication et de la livraison des munitions. RUAG Munition, anciennement Entreprise suisse de munitions SA (SM), a fabriqué des pièces pour les projectiles cargos 88, 90 et 88/99 de 15,5 cm sur la base d'un contrat de licence avec IMI, et effectue pour l'armée suisse le montage final des projectiles cargos 98 pour les lance-mines 12 cm. En dépit des efforts concluants déployés pour réduire les taux de ratés, les projectiles à sous-munitions de l'armée suisse tombent sous l'interdiction prévue par la Convention (cf. ch. 6.3).

1.4.3. Fonctionnement technique des projectiles cargos de l'armée suisse

Après leur expulsion du projectile cargo, un essaim de bombelettes se répand dans l'air et tombe au sol selon une trajectoire balistique libre. Les sous-munitions d'un seul projectile cargo peuvent couvrir une zone d'un rayon d'environ 100 à 150 mètres. L'objectif visé par une unité de feu (batterie d'artillerie) s'étend sur environ 300x300 m. De par leur manchon brisant et leur charge creuse, les sous-munitions ont un impact mortel d'environ 10 m contre les cibles molles. A leur point de chute, elles transpercent le blindage de toit de la plupart des véhicules de guerre grâce à leur charge creuse et les détruisent en quelques impacts. Il suffit donc de quelques projectiles pour que le fauchage combiné au moyen de projectiles cargos ait d'ores et déjà un effet destructeur sur les cibles molles. Son efficacité contre les cibles dures et semi-dures dépend de la densité des impacts de sous-munitions dans la zone de l'objectif.

1.4.4. Justification militaire et doctrine d'engagement

La justification militaire dérive d'une image conventionnelle de la menace : dans l'armée suisse, des projectiles cargos d'une portée pouvant atteindre 30 km seraient principalement utilisés contre des objectifs étendus de 300x300 m à 400x400 m pour leur effet de dispersion (vaste répartition des sous-munitions). Comparés aux obus explosifs et à éclats, les projectiles cargos permettent une répartition nettement améliorée de l'effet d'éclatement ainsi qu'une plus grande probabilité d'impact dans la zone ciblée. Les munitions des projectiles cargos augmentent considérablement la puissance de feu indirect, notamment parce qu'ils permettent d'attaquer en très peu de temps et avec nettement moins de munitions des objectifs mobiles à blindage léger.

Conformément à la doctrine d'engagement, les projectiles cargos sont utilisés tant dans le cadre du combat par le feu que dans celui de l'appui immédiat par le feu. Ils sont également très efficaces pour l'attaque des installations et des positions adverses, la mise hors d'usage des routes et pistes d'atterrissage ainsi que l'appui des formations de combat.

Les munitions d'artillerie conventionnelles (obus d'acier à fragmentation) n'offrent qu'une efficacité réduite contre les objectifs blindés. Même en augmentant le nombre de pièces d'artillerie et donc de munitions conventionnelles utilisées, leur effet reste limité. La durée de la position de tir requise est ainsi prolongée, ce qui accroît la vulnérabilité des pièces d'armement (feux de contrebatterie). De plus, avec les munitions explosives conventionnelles, la portée passe de 30 km à 23 km maximum.

En revanche, la munition à dispositif de recherche de l'armée (SMArt 155) exclue par la Convention a un effet important ainsi qu'une probabilité d'impact élevée dans la zone ciblée tout en réduisant sensiblement le risque de ratés grâce à des caractéristiques techniques aux effets cumulatifs (cf. ch. 5.3 et 7.1).

1.4.5. Instruction

Les munitions ne sont stockées qu'en cas de guerre et ne sont pas tirées en Suisse par

manque d'emplacements adéquats durablement bloqués.

Sur le plan de l'instruction, le maniement des projectiles cargos est simulé sur les pièces d'artillerie au moyen de munitions factices.

Les commandants de tir compétents pour la conduite des tirs sont exclusivement formés sur des simulateurs pour les opérations de tir avec projectiles cargos, qui diffèrent des opérations de tir avec les autres types de munitions de l'artillerie.

La possibilité d'utiliser les projectiles cargos a été intégrée dans les systèmes de conduite et de simulation de l'armée. Cela vaut pour le Système intégré de conduite et de direction du feu de l'artillerie (SICODIFA), le système de direction des feux de l'artillerie FARGO, le simulateur de conduite (sim. cond.) de l'Ecole d'état-major général de Kriens, le simulateur électronique tactique pour les formations mécanisées (ELTAM), l'installation électronique d'instruction au tir pour les commandants de tir (ELSA cdt tir) ainsi que l'installation d'instruction au tir pour obusiers blindés (SAPH).

2. Contexte

2.1. La Convention sur certaines armes classiques (CCAC)

2.1.1. Initiative suisse

Dès la fin des années 1990, la Suisse a commencé à s'engager en faveur de mesures visant à réduire le risque de restes explosifs de guerre. La nécessité de réduire le taux de ratés était alors évidente. En tant qu'Etat partie à la « Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination »⁶ de 1980 (ci-après CCAC), la Suisse s'est engagée aux côtés d'autres Etats (notamment l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Irlande, la Norvège, la Suède et la Nouvelle-Zélande) en faveur d'une réglementation internationale obligatoire. Celle-ci portait sur les mesures techniques préventives visant à permettre, par l'ajout de dispositifs techniques dans les projectiles, de réduire le risque de tirs ratés.

A la même époque, des ONG ont commencé à intervenir dans le cadre des réunions de la CCAC et à sensibiliser les Etats à l'impact humanitaire des armes à sous-munitions ainsi qu'au besoin de développer le droit international humanitaire pour interdire ces armes. C'est également à cette époque que le CICR s'est penché sur la problématique plus générale des restes explosifs de guerre (REG), y compris les armes à sous-munitions.

Lors de la 2^{ème} Conférence d'examen de la CCAC en 2001, la négociation d'une réglementation internationale relative à une amélioration technique des armes à sous-munitions s'est heurtée à de très fortes oppositions. Une solution de compromis a réorienté la discussion sur la problématique plus générale des REG. La Conférence d'examen a ainsi adopté un mandat chargeant un groupe d'experts gouvernementaux de discuter des mesures à prendre pour réduire l'impact humanitaire des REG, y compris les mesures préventives à prendre pour éviter que les munitions (sous-munitions incluses) ne deviennent des REG. Le résultat de ces travaux fut l'adoption, en novembre 2003, du Protocole V relatif aux REG annexé à la CCAC.

2.1.2. Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre

Ce Protocole, qui est le dernier en date adopté⁷ dans le cadre de la CCAC, prévoit les dispositions suivantes pour faire face au problème des REG :

⁶ RS 0.515.091 ; Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, CCW (1980)

⁷ Le Protocole V fut adopté en novembre 2003 et est entré en force en novembre 2006.

- Mesures pour minimiser le risque que des munitions deviennent des REG ;
- Nettoyage des zones affectées ;
- Enregistrement et partage de l'information concernant l'utilisation de munitions pour faciliter leur marquage, leur nettoyage et leur destruction.

Le Protocole V procède du constat qu'après la cessation des conflits armés, les REG causent de graves problèmes humanitaires. Il entend ainsi réduire autant que faire se peut les dangers et les effets des REG pour les populations civiles, surtout par le biais de mesures correctives post-confliktuelles. Une annexe technique précise les diverses obligations à respecter en formulant des recommandations qui ne sont toutefois pas juridiquement contraignantes et fournit des directives générales sur la fabrication, la manipulation et le stockage des munitions explosives.

Si, du point de vue de la Suisse, le contenu du Protocole V méritait d'être salué, il ne permettait pas pour autant de résoudre intégralement le problème. Même après la clôture des négociations ayant conduit au Protocole V, et préalablement au débat engagé à l'époque sur les armes à sous-munitions, la Suisse considérait qu'il était indispensable de mettre en œuvre des mesures préventives et d'améliorer ainsi la fiabilité des munitions pour protéger durablement les populations civiles. Dans ce contexte, elle a organisé en 2004 avec l'Allemagne un atelier international sur les mesures techniques de prévention, proposant à cette occasion des approches telles que les mécanismes d'autodésactivation, d'autoneutralisation et d'autodestruction. Aujourd'hui encore, la Suisse soutient des initiatives multilatérales qui vont dans ce sens.

2.2. La Conférence d'examen des États parties à la CCAC de 2006

Après l'adoption en 2003 du Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre dans le cadre de la CCAC, de nombreux pays avaient indiqué que le nouveau texte ne protégeait pas suffisamment les populations civiles des conséquences humanitaires de l'emploi des armes à sous-munitions. Ils ont ainsi demandé la négociation d'un instrument juridiquement contraignant sur ce type d'armes. Certains États voulaient leur interdiction totale, d'autres la réglementation de leur emploi assortie d'améliorations techniques à apporter aux armes elles-mêmes.

Lors de la 3^{ème} Conférence d'examen des États parties à la CCAC en novembre 2006 à Genève, ces derniers ont finalement décidé de se saisir de la problématique des sous-munitions avec un mandat de discussion pour 2007. La proposition pour un mandat de négociation relatif à un nouvel instrument de droit international sur les sous-munitions, soutenue par 26 États, dont la Suisse, n'a toutefois pas obtenu le consensus (en raison de l'opposition d'un petit nombre d'États importants, notamment les États-Unis, la Fédération de Russie, l'Inde et le Pakistan). Ces mêmes États se sont alors associés à une déclaration politique réaffirmant leur reconnaissance de la menace humanitaire grave et urgente que constituent les armes à sous-munitions et appelant à ce que débutent, sans délai, des négociations en vue de la conclusion d'un accord international visant l'interdiction des sous-munitions qui présentent une menace humanitaire grave.

Suite à cette déclaration, la Norvège décida d'organiser une conférence sur les armes à sous-munitions en février 2007. Le Processus d'Oslo qui allait aboutir à l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions (CCM⁸) en 2008 est né à la suite de cette conférence.

Depuis 2007, des négociations sont de nouveau menées dans le cadre des réunions de la CCAC en vue de définir des règles internationales relatives aux armes à sous-munitions s'inscrivant dans le cadre d'un protocole additionnel à la CCAC.

⁸ *Convention on Cluster Munitions*, acronyme communément donné à la Convention.

3. Le Processus d'Oslo et l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions (CCM)

3.1. La genèse et la structure du Processus d'Oslo

Comme le processus d'Ottawa qui a abouti à l'adoption de la Convention sur l'interdiction des mines antipersonnel et dont il s'inspire, le lancement du Processus d'Oslo est dû aux préoccupations concernant l'impact des armes incriminées sur la population civile. Les deux processus comportent toutefois des différences fondamentales, notamment en raison de la nature des armes concernées, de l'étendue des pays affectés et du nombre de pays producteurs. Si les conséquences humanitaires sur les civils causés par ces deux types d'armes sont égales dans leur gravité, l'ampleur du fléau des mines antipersonnel est cependant supérieure à celle des armes à sous-munitions.

Quarante-six gouvernements, dont celui de la Suisse, se sont donc réunis à Oslo en février 2007. Ils y ont signé une déclaration politique par laquelle ils s'engageaient à conclure en 2008 un instrument international juridiquement contraignant visant à interdire l'utilisation, la production, le transfert et le stockage des armes à sous-munitions qui causent des dommages inacceptables aux populations civiles, et prévoyant des ressources adéquates pour l'assistance aux victimes et l'enlèvement des restes d'armes à sous-munitions dans les zones contaminées. Ainsi a démarré le Processus d'Oslo. Quatre grandes étapes étaient prévues dans le cadre du Processus d'Oslo : des réunions ont ainsi été organisées au Pérou (mai 2007), en Autriche (décembre 2007) et en Nouvelle-Zélande (février 2008) ; c'est là que plus d'une centaine de pays ont signé la déclaration de Wellington, qui réaffirmait concrètement les engagements pris à Oslo. La Conférence diplomatique de Dublin, qui a abouti à l'adoption de la CCM en mai 2008, constituait quant à elle la quatrième et dernière étape du Processus.

Le Processus d'Oslo était conduit par un noyau de six pays : le « *core group* », formé de la Norvège, de l'Autriche, du Saint-Siège, de la Nouvelle-Zélande, de l'Irlande et du Mexique. Ils ont présidé les réunions et préparé les documents. Le premier projet de convention sur les armes à sous-munitions a été soumis en mai 2007, à Lima, aux États participant au Processus d'Oslo ; il prévoyait l'interdiction d'absolument toutes les munitions pouvant entrer dans la catégorie des armes à sous-munitions, sur la base de la formulation du traité d'interdiction des mines antipersonnel. Le *core group* était partisan d'une interdiction complète et avait notamment l'appui de pays d'Afrique et d'Amérique du Sud. Un second groupe réunissant surtout des pays produisant ou stockant des armes à sous-munitions s'est également formé : le groupe des États *like-minded*⁹, dont faisait partie la Suisse (concernant les armes à sous-munitions de l'armée suisse, cf. chap. 1.4. ci-dessus). Pour ce groupe, seules certaines armes à sous-munitions devaient être interdites. Les deux positions étaient donc très distantes. Les réunions suivantes ont permis de poursuivre les échanges de vues entre les pays sur tous les éléments que pourrait couvrir la future convention.

Il convient de noter qu'en parallèle au Processus d'Oslo, les États parties à la CCAC (dont les États-Unis, la Fédération de Russie et la Chine qui ne participaient pas au Processus d'Oslo) se sont également saisis de la problématique des armes à sous-munitions. Un groupe d'experts gouvernementaux a été chargé en 2007 de négocier le plus rapidement possible une proposition relative à la meilleure manière possible de traiter le problème des armes à sous-munitions et de faire rapport sur les progrès accomplis lors de la Réunion des États parties de novembre 2008. A ce jour toutefois, ce processus n'a débouché sur aucun résultat substantiel et rien ne permet de dire que cela sera le cas dans un avenir proche. Cependant, là encore, de nombreux États qui se sont impliqués dans le Processus d'Oslo, dont la Suisse, défendent l'idée d'un instrument international incluant les principaux fabricants d'armes à sous-munitions.

⁹ Le groupe des États *like-minded*, composé notamment, outre la Suisse, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, du Canada, de l'Australie et de la France, s'était d'ailleurs constitué à l'initiative de cette dernière avant la Conférence de Vienne.

3.2. Position de la Suisse

3.2.1. Principaux objets parlementaires lancés avant le début du Processus d'Oslo

L'initiative parlementaire Dupraz

L'initiative parlementaire Dupraz¹⁰, déposée le 7.12.2005 au Conseil national, a pour but de modifier la loi sur le matériel de guerre (LFMG), principalement le chapitre 2 sur l'interdiction de certaines armes. L'objectif principal de l'initiative vise l'interdiction totale de développer, de fabriquer, de procurer à titre d'intermédiaire, d'acquérir, de remettre à quiconque, d'importer, d'exporter, de faire transiter, d'entreposer des sous-munitions ou d'en disposer d'une autre manière. Le Conseil national a accepté d'y donner suite alors que le Conseil des Etats a d'abord refusé. L'initiative est retournée à la Commission de politique de sécurité du Conseil des Etats (CPS-CE) le 10 juin 2008.

Lors de ce nouvel examen de l'initiative Dupraz, la CPS-CE a déposé une nouvelle motion le 23 juin 2008 intitulée "Consensus de Dublin".¹¹ La CPS-CE y prend acte de l'adoption de la CCM à la fin mai 2008 et fait part de son soutien à la nouvelle convention. Elle invite en outre la Suisse à ratifier celle-ci au plus vite et à adapter sa législation nationale en conséquence. La CPS-CE a ainsi repoussé l'examen de l'initiative parlementaire Dupraz afin d'éviter de lancer deux processus législatifs ayant le même objectif. Elle estime que la CCM répondra largement aux objectifs de l'initiative parlementaire Dupraz.

La motion Glanzmann-Hunkeler

La motion Glanzmann-Hunkeler¹², déposée le 11.12.2006 et acceptée par les deux Chambres, chargeait le Conseil fédéral d'inscrire dans la LFMG une interdiction partielle des armes à sous-munitions qui présentaient un risque humanitaire sérieux en raison de leur manque de fiabilité et/ou de leur imprécision. Mais l'évolution rapide du Processus d'Oslo a finalement rendu *de facto* la mise en œuvre de cette motion sans objet.

La motion Glanzmann-Hunkeler a toutefois permis le premier pas du Conseil fédéral en direction de l'élimination des armes à sous-munitions causant des problèmes humanitaires. Elle a en outre déterminé la position suisse au début du Processus d'Oslo.

3.2.2. Développement de la position de la Suisse lors du Processus d'Oslo

Lors de la 3^{ème} Conférence d'examen de la CCAC en 2006 la Suisse a soutenu la proposition d'un mandat visant à créer un groupe de travail pour engager des négociations dans le cadre de la CCAC relatives à un instrument juridiquement contraignant traitant des problèmes humanitaires posés par certaines armes à sous-munitions. Au vu de la réalité sur le terrain, c'est-à-dire des conséquences sur la vie des populations civiles ainsi que la reconstruction des pays touchés, la Suisse était en effet d'avis que les principes fondamentaux ainsi que les règles de droit humanitaire n'étaient pas suffisants.

Aucun consensus entre les Etats parties à la CCAC sur le démarrage de négociations d'un nouveau traité international sur les armes à sous-munitions n'ayant été trouvé, la Suisse s'est ralliée à la déclaration politique commune faite par vingt-six Etats appelant à la négociation d'un accord sur les sous-munitions (cf. *supra* chap. 2.2). et a participé à la Conférence d'Oslo sur les sous-munitions en février 2007 (cf. *supra* chap. 3.1).

De manière générale, la position suisse était motivée par la recherche de l'équilibre entre les exigences humanitaires et les nécessités militaires. Elle pouvait en outre se résumer en quatre points principaux :

- (i) l'urgence d'adresser les problèmes humanitaires causés par les armes à sous-

¹⁰ 05.452

¹¹ 08.3444

¹² 06.3661

- munitions ;
- (ii) la nécessité de nouvelles normes du droit international humanitaire (DIH) renforçant les principes du DIH déjà existant qui soient substantielles, effectives, capables d'améliorer la situation humanitaire des civils touchés par le fléau des sous-munitions et autant que faire se peut universelles (en n'excluant pas d'emblée du processus les plus importants producteurs et utilisateurs d'armes à sous-munitions, notamment les États-Unis, la Fédération de Russie et la Chine) ;
- (iii) l'interdiction de l'utilisation de sous-munitions dans des zones où se trouvent des concentrations de civils;
- (iv) l'interdiction des types de sous-munitions qui présentent une menace humanitaire grave

La Suisse a pu se rallier à la Déclaration d'Oslo dans la mesure où celle-ci fixait comme objectif la conclusion d'un traité international en 2008 interdisant la production, l'utilisation, le transfert ainsi que le stockage d'armes à sous-munitions causant des dommages inacceptables à la population civile et l'établissement d'un cadre légal pour la coopération, l'assistance aux victimes ainsi que la destruction des stocks. Le fait que les États présents à Oslo aient décidé de continuer de traiter les défis humanitaires posés par les sous-munitions dans d'autres fora (CCAC, 1^{ère} Commission de l'Assemblée générale de l'ONU, etc.) constituait également un point important pour la Suisse.

La Suisse a ainsi souvent réaffirmé son soutien au Processus d'Oslo tout en soulignant son engagement dans tout forum opportun pour le développement de nouvelles normes de droit international humanitaire qui soient substantielles, effectives et capables de protéger la population civile dans les zones affectées par les sous-munitions. Tout au long du Processus d'Oslo, elle a ainsi continué de participer activement aux discussions au sein de la CCAC, considérant ces deux forums comme complémentaires et se renforçant mutuellement.

Malgré la reconnaissance générale de l'importance humanitaire de la problématique et le fort soutien pour un instrument juridiquement contraignant sur les sous-munitions, deux fronts se sont rapidement distingués au sein du Processus d'Oslo, entre, d'un côté, les États *like-minded* pour qui seules les armes à sous-munitions causant des dommages inacceptables aux civils devaient être bannies, de l'autre, les États du *core group* et les États victimes (soutenus par la société civile) qui souhaitaient une interdiction totale des armes à sous-munitions.

Du point de vue de la Suisse, il paraissait dès lors important de parvenir à une définition générale de ces munitions et de définir ensuite celles qui causent des dommages inacceptables à la population civile. En l'occurrence, la Suisse favorisait une approche prenant en considération les critères de précision et de fiabilité des armes à sous-munitions, tout en étant consciente que ces critères devraient être définis. Cette approche rejoignait celle du CICR, pour qui le nouveau traité devait notamment interdire les armes à sous-munitions imprécises et non fiables et prévoir l'élimination des stocks existants de telles armes.

Outre la question des définitions, la Suisse a continuellement relevé l'importance d'une prise en considération des acquis au niveau international au cours de la dernière décennie en matière d'assistance aux victimes, notamment le principe de non discrimination des victimes selon la cause de l'accident et la prise en compte de l'assistance aux victimes comme partie intégrante des politiques nationales de santé publique, de services sociaux et de droits de l'homme.

Lors de la Conférence de Wellington en février 2008, qui était cruciale dans le sens où elle prévoyait l'association à une déclaration politique devant constituer le ticket d'entrée aux négociations de Dublin (Déclaration de Wellington), les divergences entre les pays *like-minded* et les pays proches du *core group* se sont encore accentuées. Ces derniers, appuyés par la majorité des pays dans le processus et par la société civile, considéraient en effet que l'interdiction de toutes les armes à sous-munitions constituait un processus

irréversible. Le groupe des *like-minded*, minoritaire, était plutôt réticent à une interdiction complète de ces munitions, souhaitant notamment exclure de l'instrument les sous-munitions dites "intelligentes"¹³, voire celles équipées de mécanismes d'autodestruction, d'autodésactivation ou d'autoneutralisation.

A Wellington, la délégation suisse s'est engagée sur les cinq points suivants :

- (i) Interdiction totale et immédiate des sous-munitions qui ont des conséquences humanitaires inacceptables ;
- (ii) Exclusion des types de sous-munitions dites "*sensor-fused*" (c'est-à-dire équipées de différents systèmes de guidage de haute technologie pouvant corriger la précision en phase terminale sur la cible) du champ d'application de la future convention ;
- (iii) Inclusion d'une période de transition pour certains types de sous-munitions et dans certaines circonstances;
- (iv) Sauvegarde d'un nombre limité et réaliste de sous-munitions interdites par la convention à des fins, notamment, d'entraînement et de développement de techniques de détection, de tests, de nettoyage des zones affectées, de destruction et de contre-mesures ;
- (v) En matière d'assistance aux victimes, préservation des acquis obtenus lors des dix dernières années dans les différents forums multilatéraux, en particulier le principe de non-discrimination des victimes selon la cause de l'accident.

La Suisse a présenté des propositions concrètes d'amendement au projet de convention présenté à Wellington. Ces propositions portaient sur les définitions (points i et ii ci-dessus), l'inclusion d'un article prévoyant une période de transition pour certains types de sous-munitions qui seraient interdits (point iii), ainsi que sur des provisions fortes en matière d'assistance aux victimes (point v).

Les propositions suisses, ainsi que celles faites par d'autres Etats, ont été compilées dans un document séparé (compendium), transmis à la conférence diplomatique de Dublin avec le projet de convention qui en constituait la proposition de base. La Suisse a ainsi pu se rallier à la Déclaration de Wellington, signée par 82 pays (sur 103 présents).

3.3. La Conférence diplomatique pour l'adoption de la Convention sur les armes à sous-munitions (Dublin)

111 États provenant des cinq continents, dont une vingtaine de pays producteurs et stockeurs de sous-munitions (y compris la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon) ont participé aux négociations qui ont abouti au succès de la conférence. Le CICR, l'ONU ainsi que plus de 250 représentants de la société civile ont également pris part à la conférence. Les principaux producteurs et utilisateurs d'armes à sous-munitions dans le monde, à savoir les États-Unis, la Chine et la Fédération de Russie, étaient en revanche absents.

Afin d'aider les négociations, la Présidence a nommé des facilitateurs pour les six thèmes particulièrement disputés, dont la question des relations des États parties à la convention avec les États non parties dans le cadre d'opérations militaires multinationales (interopérabilité) qui a été confiée à la Suisse. Les autres thèmes concernés étaient le préambule (Australie), les définitions (Nouvelle-Zélande), le stockage et la destruction des stocks (Norvège), la dépollution et la destruction des restes d'armes à sous-munitions (Irlande), l'assistance aux victimes (Autriche) et le respect des dispositions de la Convention (Afrique du Sud).

La cheffe de la délégation suisse, l'Ambassadrice Christine Schraner Burgener, a été en mesure de présenter un texte de consensus sur le problème de l'interopérabilité, identifié

¹³ C'est à dire les sous-munitions équipées de système de guidage et faites pour engager un objectif ponctuel au-dessus d'une zone donnée (*sensor-fused submunitions*)

comme un point clef par tous les participants pour la réussite des négociations. En tant qu'État neutre ne participant à aucune alliance militaire, la Suisse a donc pu jouer un rôle constructif et décisif pour atteindre ce compromis.

Malgré les divergences de vue importantes au commencement des négociations, la conférence a finalement adopté, par consensus, un traité fort, innovateur et ambitieux qui interdit toutes les armes à sous-munitions qui causent des dommages inacceptables à la population civile et prévoit un cadre légal détaillé pour l'assistance aux victimes. L'interdiction générale prévue par la convention bannira toutes les armes à sous-munitions qui ont été utilisées à ce jour au cours de conflits armés et restreindra de manière significative le développement futur d'armes à sous-munitions.

La Suisse avait proposé l'inclusion d'une période de transition pour l'utilisation et le stockage de certains types de sous-munitions interdits par la convention. Cette proposition a été massivement rejetée. En contrepartie, la Suisse a obtenu satisfaction à son engagement notamment en ce qui concerne l'exemption prévue par l'article 2 sur les définitions (cf. *infra*, chap. 6.3), la rétention de sous-munitions à des fins d'entraînement ainsi que l'assistance aux victimes.

L'adoption de la convention par consensus a été rendue possible par le fait qu'elle a été présentée par le Président de la conférence comme un paquet dont le ficelage a nécessité des concessions de toute part. L'équilibre proposé entre la définition, l'interopérabilité, le renoncement à une période de transition et l'assistance aux victimes a finalement représenté le compromis auquel les États étaient prêts. Il convient dès lors de relever le rôle primordial qu'a joué la présidence irlandaise pour l'obtention du consensus.

3.4. La Conférence pour la signature de la Convention sur les armes à sous-munitions (Oslo)

Lors de sa séance du 10 septembre 2008, le Conseil fédéral a décidé d'approuver la CCM, sous réserve de ratification, et a ainsi abondé dans le sens des initiatives parlementaires consacrées à cette question¹⁴ déposés après l'adoption de la CCM. Il a ainsi décidé que la Suisse participerait à la cérémonie d'ouverture à la signature de la CCM qui a eu lieu les 3 et 4 décembre 2008 à Oslo. Cette cérémonie a permis à 93 États de signer la Convention.

A Oslo, la Suisse a qualifié la nouvelle Convention de forte et ambitieuse et s'est félicitée de ce nouveau développement historique du droit international humanitaire. Elle a également souligné le partenariat privilégié qui a permis la réussite du Processus d'Oslo, entre les États, les organisations internationales et la société civile ainsi qu'entre les États possédant des armes à sous-munitions et ceux affectés par le fléau de ces armes.

Les principaux absents de la conférence ont été les États-Unis, la Fédération de Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan et Israël, qui possèdent la grande majorité des stocks d'armes à sous-munitions dans le monde. Même s'ils reconnaissent que ces armes peuvent causer des dommages humanitaires, ils continuent de les considérer sous l'angle de leur utilité militaire qu'ils estiment essentielle.

4. Aperçu du contenu et de la structure de la Convention sur les armes à sous-munitions

La Convention sur les armes à sous-munitions (CCM) comporte 23 articles. L'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des armes sous-munitions constitue le cœur de la CCM. Cette interdiction est complétée par l'obligation de détruire les stocks existants et de dépolluer les zones contaminées par les armes à sous-munitions dans des délais déterminés. Dans le même temps, la CCM propose pour la première fois une

¹⁴ Motion Hiltbold : Interdiction des bombes à sous-munitions (08.3308) ; motion Maury Pasquier : Interdiction des bombes à sous-munitions (08.3321) ; motion Commission de la politique de sécurité CE : Consensus de Dublin (08.3444)

définition des armes à sous-munitions universellement reconnue et donne en outre une définition des armes qui ne sont pas considérées comme des armes à sous-munitions selon des critères cumulatifs très précis.

La Convention contient également des dispositions sur la coopération et l'assistance internationales pour sa mise en œuvre, ainsi que sur l'assistance aux victimes (le terme de « victimes d'armes à sous-munitions » y est d'ailleurs défini de manière large). Elle prévoit aussi des mesures de transparence dans le cadre de sa mise en œuvre par les Etats, de même que l'obligation de prévoir des sanctions pénales sur le plan interne pour prévenir et réprimer toute activité contraire à ses dispositions. Enfin, la Convention comporte un article relatif aux relations avec les Etats non parties à celle-ci. Cet article (art. 21) couvre le problème de l'interopérabilité, c'est-à-dire les situations où des Etats opèrent entre eux dans le cadre d'alliances militaires tandis que leurs obligations juridiques diffèrent. Comme mentionné plus haut, cet article a fait l'objet d'âpres négociations et a constitué une des clefs pour parvenir à un consensus lors de la Conférence de Dublin.

5. Appréciation

5.1. Renforcement du droit international humanitaire

La nouvelle convention sur les armes à sous-munitions constitue un développement substantiel du droit international humanitaire qui vient renforcer le premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, la Convention d'Ottawa, ainsi que les Protocoles II amendé et V annexés à la CCAC, respectivement, sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs et sur les restes explosifs de guerre. Les armes à sous-munitions feront désormais partie d'une catégorie d'armes illicites au regard de ce droit en raison des souffrances inacceptables qu'elles causent notamment à la population civile.

Même si elle relève du droit international humanitaire, la nouvelle convention contient des éléments de désarmement essentiels à son impact direct sur le terrain. La ratification de ce traité a pour conséquence que nombre d'États présents à Dublin doivent détruire l'intégralité de leurs stocks d'armes à sous-munitions.

De plus, le Processus d'Oslo et l'adoption de la CCM ont certainement contribué à redynamiser les discussions au sein de la CCAC à Genève puisque les grandes puissances militaires y négocient depuis fin 2007 un Protocole sur les armes à sous-munitions. Comme mentionné ci-dessus (cf. chap. 3.1. et 3.2.2.) la Suisse participe à ces négociations. En effet, au-delà du phénomène de stigmatisation que devrait créer la CCM, elle reste convaincue, pour des raisons humanitaires, de la nécessité de renforcer le régime juridique international afin que la majorité des stocks d'armes à sous-munitions dans le monde soit aussi soumise à des interdictions au niveau de leur utilisation et à d'autres visant à empêcher leur prolifération. Il est entendu que ces interdictions devraient être complémentaires à celles prévues par la CCM.

5.2. La Convention dans le cadre de la politique extérieure et de la politique de sécurité ainsi que de la politique en matière de maîtrise des armements et de désarmement de la Suisse

Les efforts en matière de désarmement, lesquels atténuent ou éliminent les conséquences humanitaires et socio-économiques de certaines armes ainsi que leurs effets sur la politique de la paix, sont une priorité de la politique extérieure de la Suisse. Celle-ci a pour objectif d'accroître la sécurité humaine dans des situations de conflit et d'après-conflit. En ratifiant la CCM, la Suisse renforcerait sa position dans un domaine dans lequel elle jouit d'ores et déjà d'un important crédit et possède des compétences internationalement reconnues. Les effets des armes à sous-munitions ne sont pas uniquement d'ordre humanitaire : ils entravent le développement durable et économique et représentent un danger pour les troupes de maintien de la paix et les activités de promotion de la paix ; enfin, ils empêchent ou retardent le retour des personnes déplacées internes et des réfugiés en limitant considérablement la

liberté de mouvement des personnes. Il s'agit là d'aspects importants de la politique extérieure de la Suisse, que seule l'élimination des armes à sous-munitions et d'autres restes de matériel de guerre permettra de mettre en œuvre. L'adhésion de la Suisse à la CCM accroîtrait également la crédibilité de notre pays dans le domaine du désarmement en général et lui offrirait la possibilité d'intervenir plus efficacement dans les enceintes internationales pertinentes.

Aux termes du rapport 2008 du Conseil fédéral sur la politique de la Suisse en matière de maîtrise des armements et de désarmement, la Suisse a adopté une politique pragmatique de maîtrise des armements et de désarmement visant un niveau d'armement national et international le plus bas possible. Elle adhère à tous les instruments juridiquement contraignants qui lui sont accessibles en matière de maîtrise des armements et de désarmement et s'engage en faveur de l'adaptation du droit international humanitaire aux nouvelles technologies concernant les armes. S'agissant des armes conventionnelles, elle s'engage notamment en faveur de l'interdiction des armes à sous-munitions, car le droit international humanitaire interdit ou restreint l'utilisation d'armes afin d'atténuer les conséquences des guerres sur la population civile.¹⁵

La Convention sur les armes à sous-munitions est en adéquation avec ces principes. Elle est juridiquement contraignante et représente un développement important du droit international humanitaire s'agissant de la protection des populations civiles.

5.3. Exclusion des munitions à dispositif de recherche

La définition des armes à sous-munitions que propose la Convention s'appuie sur cinq critères cumulatifs pour exclure les types les plus modernes de munitions mères. Les munitions à dispositif de recherche (p. ex. SMArt, cf. para. 1.3.1) constituent une évolution : recherche active de la cible, précision accrue, nombre moins important de sous-munitions, et sécurités électroniques contre les tirs ratés.

Les principales caractéristiques qui, combinées, sont typiques des armes à sous-munitions problématiques, à savoir le désassurance mécanique, la fusée à percussion, la sensibilité aux frottements, ne sont plus présentes dans les munitions à dispositif de recherche sous forme combinée, voire n'y sont plus présentes du tout. Les composantes électroniques en général, ainsi que les mécanismes intégrés d'autodestruction et d'autodésactivation en particulier, réduisent ainsi considérablement le risque de tirs ratés. Nous manquons toutefois jusqu'à présent de chiffres concrets et d'études indépendantes sur les taux de tirs ratés de munitions à dispositif de recherche provenant d'opérations militaires.

Cependant, du fait de leur degré de technicité élevé, les munitions à dispositif de recherche sont plus coûteuses et sont pour l'instant loin d'être accessibles à toutes les forces armées. Dans ce contexte, la question se pose de savoir si l'absence de caractéristiques qualitatives des types de munitions exclus par la Convention permettrait de produire à l'avenir des munitions moins coûteuses et de qualité inférieure impliquant, dans le pire des cas, un risque plus élevé de tirs ratés. Mais au stade actuel, rien ne laisse entrevoir une évolution en ce sens.

5.4. Utilisation des armes à sous-munitions dans de futurs conflits

Etant donné que les principaux producteurs et utilisateurs d'armes à sous-munitions (entre autres le Brésil, la Chine, l'Inde, Israël, la Corée du Nord, le Pakistan, la Russie, les Etats-Unis) ne soutiendront pas la Convention à court ni à moyen terme, nul ne saurait exclure l'utilisation de ce type d'armement dans des conflits à l'avenir. Cela s'applique en particulier aux conflits entre forces armées conventionnelles, mais également à ceux qui font intervenir des acteurs non gouvernementaux lourdement équipés. A cet égard, on peut s'attendre à ce que l'efficacité militaire et économique de ces munitions continue d'être invoquée pour

¹⁵ RAPOLSEC 2010, pp. 33-34.

justifier leur utilisation.

Par ailleurs, certains Etats font valoir que l'emploi d'armes à sous-munitions (et de munitions à dispositif de recherche) renforce la sécurité de leurs soldats en permettant d'attaquer des objectifs avec moins de matériel et de personnel.

5.5. Effet stigmatisant

L'interdiction globale des mines antipersonnel durant la seconde moitié des années 1990 a entraîné une stigmatisation générale de ce type d'armement. Bien au-delà du cercle des Etats parties, des forces armées se sont vu retirer toute légitimité quant à l'emploi de mines antipersonnel. On peut même évoquer une forme de condamnation ; de ce fait, un lien s'établit entre l'utilisation de mines antipersonnel et le prix politique ou les dommages qu'elle entraîne à différents niveaux et dans différents milieux.

Dans ce contexte, ce sont la stigmatisation ainsi qu'une véritable condamnation qui sont recherchées à travers l'interdiction des armes à sous-munitions ; tout comme pour l'utilisation des mines antipersonnel, le lien doit exister entre emploi des armes à sous-munition et dommage politique. Cette stigmatisation serait déjà à l'œuvre, comme semble le montrer le conflit qui a éclaté entre la Géorgie et la Russie en août 2008 : les deux parties en conflit se sont mutuellement accusées d'avoir fait usage d'armes à sous-munitions et ont immédiatement démenti leur emploi.

Comme l'indiquent également les expériences réalisées avec l'interdiction des mines antipersonnel, l'effet stigmatisant n'empêchera pas totalement à lui seul l'utilisation d'armes interdites. A ce jour, les mines antipersonnel sont encore utilisées par des acteurs gouvernementaux et surtout non-gouvernementaux.¹⁶ On peut donc penser que la condamnation des armes à sous-munitions réduira certes leur utilisation à l'échelle mondiale, mais ne parviendra pas à y mettre un terme définitif.

5.6. Assistance aux victimes

Les dispositions de la Convention concernant l'assistance aux victimes (préambule, art. 2, par.1 et art. 5) représentent un modèle en la matière. La coopération internationale en est renforcée et la mention d'assistance aux communautés permet d'avoir une base juridique pour le développement de programmes consolidés et non discriminatoires.

L'article 5 prévoit des obligations pour les Etats responsables, qui ont pour but d'améliorer l'impact et la coordination de l'assistance aux victimes. L'élaboration d'un plan et d'un budget nationaux, la nomination d'un point focal sont toutes des dispositions pratiques qui visent à faciliter la mise en œuvre des normes générales.

La ratification d'un tel instrument permettrait à la Suisse non seulement de participer à l'évolution de l'interprétation de ces dispositions fondamentales pour l'amélioration des conditions des personnes plus vulnérables mais aussi de mieux coordonner au niveau international la mise en œuvre de sa politique de coopération.

5.7. Interdiction du financement

Selon les termes de la Convention (art. 1 let. c), tout acte consistant à assister une activité interdite en vertu de la Convention est proscrit. Sous l'impulsion de la société civile, la notion d'assistance évoquée à l'art. 1 let. c de la Convention a suscité des débats à différents niveaux après son adoption concernant l'interprétation correcte de ce terme et les actes qu'il recouvre. Ce point sera abordé plus en détails au paragraphe 6.2 ci-après.

¹⁶ Voir également International Campaign to Ban Landmines (ICBL) : Landmine Monitor Report 2009. Toward a mine-free world, Ottawa : Mines Action Canada, 2009.

6. Commentaire

Les chapitres 6.1 à 6.11 détaillent les articles centraux de la Convention. Il s'agit de ceux qui ont provoqué le plus de discussions lors des négociations. Le chapitre 6.12 passe en revue les autres dispositions de la Convention.

6.1. Préambule

La question de l'assistance aux victimes est mentionnée dans trois paragraphes du préambule. Ces derniers reconnaissent l'entière réalisation des droits des victimes d'armes à sous-munitions et leur dignité inhérente. En outre, la nécessité d'avoir une approche qui tienne compte des différentes sensibilités liées au genre et à l'âge est clairement soulignée de même que la nécessité de prendre en considération les besoins spéciaux des groupes plus vulnérables.

6.2. Obligations générales et champ d'application (art.1)

L'article 1 de la CCM contient une interdiction absolue des armes à sous-munitions. L'utilisation, le développement, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation ou le transfert d'armes à sous-munitions sont prohibés en toute circonstance, de même que l'assistance, l'encouragement ou l'incitation de quiconque à s'engager dans des activités contraires à la Convention. Cette interdiction inclut la vente, à des Etats ou à des groupes, de stocks nationaux d'armes à sous-munitions.

Des exceptions spécifiques sont prévues en matière de rétention d'un petit nombre d'armes à sous-munitions à des fins d'entraînement et de recherche en matière de techniques d'enlèvement ou de destruction de même qu'à des fins de développement de contre-mesures à l'article 3 (cf. *infra*, chap. 6.4.).

Pour les États préoccupés par la question de l'interopérabilité, le paragraphe 1, let. b et let. c posait problème puisqu'il interdisait, respectivement, « *de stocker, conserver ou transférer à quiconque directement ou indirectement des armes à sous-munitions* » (par. 1, let. b) et d'assister d'autres Etats dans « *toute activité interdite à un Etat partie en vertu de la (...) Convention* » (par. 1, let. c). Ce point a toutefois été réglé par un article spécifique consacré aux relations avec les Etats non parties à la Convention (art. 21). Celui-ci sera traité ci-après au chapitre 6.11.

La notion d'assistance ou d'encouragement formulée à l'art. 1 let. c de la Convention n'est pas définie plus précisément dans le droit suisse, ni dans le droit international. S'il ne devrait pas être contesté, dans le cadre d'une interprétation, que la notion d'encouragement comprend notamment l'interdiction d'une participation active au traitement financier d'une activité interdite en vertu de la Convention, la question se pose de savoir si cette interdiction doit également porter sur des formes de financement indirect, comme l'a suggéré la société civile après la signature de la Convention. Le sens et le but de la Convention, qui vise principalement un renforcement du droit international humanitaire et la protection de la population civile, ne permettent pas de déduire une interdiction de financement indirect. Cette interprétation est également partagée par des représentants majeurs du processus d'Oslo, à savoir la Norvège, l'Irlande, la Belgique et le Royaume-Uni (voir également chapitre 9.2.2 ci-après).

6.3. Définitions (art.2)

L'article 2 commence avec une définition de « victimes d'armes à sous-munitions ». Cet aspect sera traité ci-dessous dans le cadre du chapitre 6.6. sur l'assistance aux victimes.

L'article 2 définit divers termes techniques et notions utilisés dans la Convention. Il décrit les armes à sous-munitions comme « *une munition classique conçue pour disperser ou libérer des sous-munitions explosives dont chacune pèse moins de 20 kilogrammes et comprend ces sous-munitions explosives.* » Cette définition couvre la grande majorité des armes à sous-munitions qui ont été produites et utilisées à ce jour.

L'article 2, paragraphe 2, exclut de la définition certains types de munitions. En effet, après la considération des termes et notions techniques, la discussion lors des négociations à Dublin s'est focalisée sur les types de munitions qui devraient être écartés de la définition d'armes à sous-munitions. La négociation du paragraphe 2 (c) de l'article 2 s'est ainsi avérée particulièrement délicate.¹⁷ Différentes caractéristiques des sous-munitions ont été passées en revue et analysées en fonction de leurs effets, en particulier de leurs conséquences humanitaires. Alors que le groupe d'États *like-minded* débattait de spécificités techniques telles que l'engagement d'une cible constituée d'un objet unique ou les systèmes d'autodestruction, les groupes africain et latino-américain ne reconnaissaient pas la nécessité de ce paragraphe 2 (c).

Une proposition de la Norvège d'ajouter aux caractéristiques déjà discutées des critères de poids (aussi bien dans l'en-tête du paragraphe 2 que dans le sous-paragraphe (c)) a constitué un premier tournant. En effet, la Norvège, qui bénéficiait d'une crédibilité considérable au vu de son rôle d'initiateur du Processus d'Oslo auprès des groupes africain et latino-américain, a réussi à convaincre certains États jusque-là opposés à un sous-paragraphe (c) qu'avec l'introduction de la notion de poids, toutes les armes à sous-munitions utilisées à ce jour seraient interdites et le développement futur de sous-munitions fortement restreint. De plus, la quasi-totalité du groupe d'États *like-minded* soutenait l'approche cumulative des cinq critères proposés, soit :

- moins de 10 sous-munitions explosives par munition ;
- chaque sous-munition explosive pèse plus de 4 kg ;
- chaque sous-munition explosive est conçue pour détecter et attaquer une cible constituée d'un objet unique¹⁸ ;
- chaque sous-munition explosive est équipée d'un mécanisme électronique d'autodestruction ;
- chaque sous-munition explosive est équipée d'un dispositif électronique d'autodésactivation.

Les munitions qui remplissent les caractéristiques ci-dessus ne sont donc pas qualifiées de sous-munitions et ne sont, dès lors, pas interdites par la Convention.

Il convient de noter que l'exclusion des armes à sous-munitions équipées de systèmes de guidage (dites « *sensor-fuzed* ») constituait pour la majorité des États *like-minded* – dont la Suisse – une condition *sine qua non* pour l'adoption de la CCM.

La Suisse s'est tout de suite prononcée en faveur de l'approche cumulative du sous-paragraphe (c). Lors de l'introduction de critères de nombre et de poids, la Suisse a appelé à se concentrer sur des critères motivés par des intérêts humanitaires et non commerciaux. Lorsqu'elle a constaté que les groupes africain et latino-américain considéraient ces critères comme un renforcement de l'interdiction des armes à sous-munitions, la Suisse les a aussi acceptés.

6.4. Stockage et destruction des stocks (art.3)

Dans le cadre de la destruction exigée des stocks existants, la première mesure demandée consiste en un tri des armes à sous-munitions conservées en vue d'un emploi opérationnel, qui doivent être marquées aux fins de leur destruction (par. 1).

Le paragraphe 2 de l'article exige la destruction des stocks d'armes à sous-munitions dans un délai de huit ans suivant l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Etat partie concerné. Si, dans des cas dûment justifiés, ce délai ne peut être respecté, une demande de

¹⁷ L'adoption des paragraphes 2 (a) et 2 (b) concernant l'exclusion des munitions conçues pour lancer des fumigènes, leurres ou autres artifices pyrotechniques ou pour produire des effets électriques ou électroniques n'a pas posé de problème particulier.

¹⁸ Comprend aussi les munitions appelées « *point target* » ou « *sensor-fuzed* ».

prolongation du délai fixé, allant jusqu'à 4 ans, peut être demandée, conformément du paragraphe 3. Dans des circonstances exceptionnelles, une prolongation additionnelle de quatre nouvelles années au maximum peut encore être demandée. Ces possibilités de prolongation du délai représentent une concession aux Etats possédant d'énormes stocks afin de faciliter leur adhésion à la Convention. Elles visent également à renforcer la perspective d'une application universelle de la Convention.

Les conditions strictes que doivent remplir ces demandes, décrites au paragraphe 4, ainsi que les dispositions procédurales mentionnées au paragraphe 5, montrent clairement que ces prolongations constituent des exceptions et ne peuvent en aucun cas être considérées comme acquises.

En revanche, l'acquisition ou la conservation d'un nombre limité d'armes à sous-munitions, notamment à des fins de formation, est autorisée (par. 6). Cette dérogation doit par exemple permettre la formation du personnel ainsi que le développement de matériel de déminage. En outre, la Convention autorise le transfert des armes à sous-munitions à un autre Etat aux fins de leur destruction ou à des fins de formation (par. 7). Ces activités doivent être rapportées au Secrétaire général de l'ONU (par. 8).

6.5. Dépollution et destruction des restes d'armes à sous-munitions et éducation à la réduction des risques (art.4)

Même si les dispositions suivantes ne concernent pas directement la Suisse, l'exigence de dépollution des zones contaminées représente, d'un point de vue général, un autre élément déterminant de la Convention. Aux termes du paragraphe 1, chaque Etat partie est tenu d'enlever les restes explosifs des armes à sous-munitions ou de les faire enlever ou détruire. A cet égard, le principe pollueur-payeur ne s'applique pas, la responsabilité étant assumée par l'Etat partie sous la juridiction ou le contrôle duquel la zone contaminée se trouve. Cependant, les Etats parties qui ont utilisé des armes à sous-munitions, avant l'entrée en vigueur de la Convention, dans des zones placées sous la juridiction ou le contrôle d'un autre Etat, sont tenues d'assister les travaux de dépollution de l'Etat concerné, conformément au paragraphe 4.

Le délai fixé pour l'enlèvement couvre les dix années suivant l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Etat concerné. Si de nouveaux restes explosifs d'armes à sous-munitions devaient résulter de combats armés ultérieurs, un délai d'enlèvement de dix ans suivant la fin des hostilités serait applicable.

Comme pour l'article 3, la possibilité existe également de demander une prolongation de délai allant jusqu'à cinq ans (avec la possibilité d'une prolongation extraordinaire de cinq années supplémentaires) si le délai d'enlèvement de dix ans ne peut être respecté (par. 5 et 8). A nouveau, cette mesure vise à faciliter aux Etats concernés la signature ou la ratification de la Convention. Et là encore, de telles demandes doivent être bien justifiées et rester exceptionnelles. De manière plus stricte que dans la Convention sur les mines antipersonnel, la demande doit non seulement indiquer les efforts déjà réalisés (ressources présentes et utilisées, structures nationales, zones dépolluées, etc.) et les motifs de non-respect du délai initial, mais aussi et surtout quantifier le travail restant à accomplir (cf. par. 6 let. f).

6.6. Assistance aux victimes (art.5 et art. 2 par.1)

L'article 2 par. 1 sur la définition des victimes d'armes à sous-munitions et l'article 5 ont été négociés en même temps afin d'aborder la thématique d'une manière consolidée.

Art 2 par.1

L'article 2 par. 1 donne une définition large des « victimes d'armes à sous-munition » puisqu'il inclut non seulement les individus mais aussi leur famille et leur communauté.

La Suisse, dès le début des négociations, a soutenu une approche non discriminatoire de

toutes les victimes sans distinction selon la cause du handicap. La classification de « victimes d'armes à sous-munitions » dans l'article 2 destiné aux définitions laissait supposer une catégorisation ultérieure des victimes. Afin d'éviter un tel scénario, la Suisse a proposé d'insérer une clause spécifique de non-discrimination au sein de l'article 5 concernant l'assistance aux victimes. Les nombreuses négociations ont abouti à l'article 5 par. 2 let. e (cf. *infra*).

La notion de « communauté » a été longuement débattue au sein des différents fora de négociation. Certains pays, comme le Royaume-Uni, y étaient fortement opposés car ils craignaient de devoir élargir l'obligation de soutien à toutes les personnes ressortissantes du même pays que les victimes et résidant sur le territoire de celui-ci. Mais l'interprétation générale de la notion de « communauté » se réfère aux préceptes de base de la coopération internationale, c'est-à-dire l'assistance et le soutien aux efforts des pays affectés par la problématique et ne se réfère en aucun cas aux situations susmentionnées.

Art.5

Le résultat des négociations concernant l'assistance aux victimes a abouti à une disposition approfondie et détaillée contenue dans l'article 5 de la Convention.

Pendant la première phase des négociations, les pays du *core group* (en particulier la Nouvelle Zélande et l'Autriche) auraient voulu insérer dans le texte seulement les dispositions de base concernant l'assistance aux victimes et annexer par la suite un plan d'action plus détaillé et négocié pendant la première Conférence des Etats Parties. Lors de la dernière phase des négociations, la plupart des Etats latino-américains et africains, soutenu par la Suisse, étaient d'avis que l'option proposée aurait affaibli la substance puisqu'un plan d'action n'a qu'une valeur politique et n'est pas juridiquement contraignant.

Dès le début du Processus d'Oslo, la Suisse a activement plaidé en faveur d'une approche non discriminatoire de toutes les victimes et a présenté un amendement du projet de l'article 5 à ce sujet. La proposition suisse d'inclure une clause spécifique de non-discrimination entre les victimes d'armes à sous-munitions et les autres victimes de guerre ou personnes handicapées a été soutenue au départ par les Pays-Bas, la France et le CICR (même si seulement observateur dans le processus). Un courant contraire semblait toutefois provenir de la part des Etats latino-américains, soutenus par CMC (*Cluster Munitions Coalition*, la coalition des ONG contre les armes à sous-munitions). Leur position était motivée par la crainte de voir diminuer les fonds de la coopération internationale octroyés spécifiquement à la lutte contre les mines, armes à sous-munitions et autres restes explosifs de guerres. Finalement, la clause de non-discrimination fut adoptée par consensus (art.5 par. 2, let.e)

En outre, les Philippines et la Suisse, soutenue par le CICR, ont réussi à faire inclure une référence au droit international humanitaire au sein du paragraphe 1 de l'article 5 (dans le projet d'article, il y avait seulement une référence aux droits humains). Vu son rôle de dépositaire des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, cette référence revêtait une grande importance pour la Suisse.

Enfin, de grandes discussions concernant l'insertion d'une référence à la nouvelle Convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées ont opposé le Saint-Siège et les pays du *core group*. Le Saint-Siège y était en effet fortement opposé en raison d'une allusion indirecte à la question de l'avortement. La Suisse s'est abstenue puisqu'elle n'a pas encore signé ladite Convention. Cette référence n'a finalement pas été incluse.

6.7. Coopération et assistance internationale (art.6)

L'article 6 souligne le droit de chaque Etat partie « *de chercher à obtenir et de recevoir une assistance* » dans le cadre de l'accomplissement de ses obligations au titre de la Convention (par. 1) ainsi que le droit de participer à l'échange aussi large que possible d'équipements et de renseignements scientifiques et technologiques concernant l'application de la Convention

(par. 3).

Les Etats parties ont en outre certaines responsabilités, lorsqu'ils sont en mesure de le faire, pour fournir une assistance technique, matérielle et financière aux Etats parties affectés par les armes à sous-munitions. Ils s'engagent par ailleurs à ne pas imposer de restrictions indues à la fourniture et à la réception, à des fins humanitaires, d'équipements de dépollution ou autre, ainsi qu'à des renseignements technologiques relatifs à ces équipements (par. 2).

Chaque Etat partie en mesure de le faire doit notamment fournir une assistance en matière d'éducation à la réduction des risques, de dépollution et de destruction des restes d'armes à sous-munitions et de destruction des stocks de ces armes (par. 4 à 6). Ces Etats doivent également fournir une assistance aux victimes des armes à sous-munitions et contribuer au redressement économique et social nécessaire suite à l'emploi de ces armes dans les Etats parties affectés (par. 7 et 8). Afin de faciliter la fourniture de l'assistance, les Etats parties en mesure de le faire peuvent en outre alimenter des fonds d'affectation spéciale pertinents (par. 9).

L'assistance peut s'opérer soit bilatéralement soit par le biais d'organisations régionales, nationales, non gouvernementales ou internationales, en particulier par le biais de l'ONU (par. 2).

Le paragraphe 10 de l'article 6 prévoit les mesures que devrait prendre un État bénéficiaire de l'assistance pour faciliter la mise en œuvre de cette assistance, par exemple en accordant des régimes favorables de visas pour le personnel international impliqué dans les programmes d'assistance. Lors des négociations sur l'article 6, ce paragraphe s'est heurté à l'opposition de la majorité des États concernés, qui y voyaient une atteinte à leur souveraineté. Avec l'aide du Canada, un langage moins incisif a finalement pu être accepté par tous. La Suisse a plaidé pour que les lois nationales ainsi que les meilleures pratiques internationales soient respectées.

L'article 6 prévoit encore que, dans le but d'élaborer un plan d'action national, chaque Etat partie peut demander de l'aide aux organismes des Nations Unies, aux organisations régionales, à d'autres Etats parties ou à d'autres institutions intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes (par. 11). Enfin, les Etats contributeurs et les Etats bénéficiaires doivent coopérer « *en vue d'assurer une mise en œuvre rapide et intégrale des programmes d'assistance convenus* » (par. 12).

6.8. Mesures de transparence (art.7)

Selon l'article 7, les Etats parties doivent soumettre au Secrétaire général des Nations Unies des rapports réguliers sur divers points liés aux engagements pris (p. ex. le type et le nombre d'armes à sous-munitions détruites, l'étendue et la localisation des zones contaminées par des armes à sous-munitions, l'état des programmes de dépollution, les mesures prises pour l'éducation à la réduction des risques, l'assistance aux victimes, etc.). Ces mesures de transparence ont pour but de favoriser et de contrôler le respect de la Convention.

Le premier de ces rapports doit être remis au Secrétaire général au plus tard 180 jours après l'entrée en vigueur de la Convention pour l'Etat concerné.

6.9. Aide et éclaircissements relatifs au respect des dispositions de la Convention (art. 8)

Le principe de base de l'article 8 est que les Etats doivent se consulter et coopérer (par. 1). Les diverses étapes de la vérification débutent par une demande d'éclaircissements qu'un ou plusieurs Etats adressent au Secrétaire général des Nations Unies (par. 2). Si aucune réponse satisfaisante n'est fournie, l'Etat demandeur peut soumettre l'affaire à la prochaine Assemblée des Etats parties (par. 3). En attendant la tenue de cette Assemblée, l'Etat en

question peut demander au Secrétaire général d'exercer ses bons offices pour faciliter la présentation des éclaircissements demandés (par. 4). L'Assemblée des Etats parties peut quant à elle recommander des mesures appropriées et adopter des procédures générales ou des mécanismes spécifiques pour clarifier la situation (par. 5 et 6).

Au cours des réunions des négociations sur l'article 8, les discussions ont porté sur deux points principaux : i) l'inclusion, sur le modèle de l'article 8 par. 5 de la Convention d'Ottawa, d'un paragraphe prévoyant la possibilité pour un Etat partie de proposer la convocation d'une Assemblée extraordinaire des Etats parties et ii) l'inclusion d'un élément de vérification physique, tel que l'établissement des faits dans les procédures générales ou mécanismes spécifiques.

Bien que le point (i) n'ait pas fait l'objet de discussions intensives et semblait pouvoir faire l'objet d'un consensus, il n'a finalement pas été retenu. Quant au point (ii), des réserves ont été émises, notamment dans l'optique d'éventuelles implications avec des Etats non parties à la Convention. Une solution de compromis a toutefois pu être trouvée puisque l'article 8 par. 6 prévoit désormais que « *l'Assemblée des États parties peut, en vue de clarifier le respect, y compris les faits adopter toute procédure générale ou mécanisme spécifique jugés nécessaires* ».

6.10. Entrée en vigueur (art.17)

L'article 17 prévoit l'entrée en vigueur de la Convention le premier jour du sixième mois suivant le dépôt de la trentième ratification, acceptation, approbation ou adhésion. Lors des négociations, certains États ont soutenu la proposition de base, qui était de 20 ratifications, afin d'assurer une entrée en vigueur rapide. D'autres, se référant au critère de la crédibilité de la Convention ont avancé le chiffre de 40 ratifications.¹⁹ Finalement, la proposition de compromis de la Présidence à 30 ratifications a été acceptée.

La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} août 2010.

6.11. Relations avec les États non parties à la Convention (art.21)

Un aspect particulièrement critique et contesté des négociations à Dublin concernait la question de l'interopérabilité, c'est-à-dire de la collaboration militaire entre de futurs Etats parties à la Convention et leurs partenaires au sein d'alliances qui, selon toute vraisemblance, ne seraient pas engagées en faveur de la Convention dans un avenir proche mais pourraient, au contraire, recourir à des armes à sous-munitions interdites en vertu de l'article 1 dans le cadre d'opérations militaires conjointes. L'article 1 prévoyait l'interdiction d'assister d'autres Etats dans des activités proscrites par la Convention, et ce sans aucune exception.

Conformément à l'art. 21, les Etats parties sont tenus d'encourager les Etats non parties à adhérer à la Convention, à promouvoir les normes de celle-ci dans ces pays, ainsi qu'à décourager ces derniers d'utiliser des armes à sous-munitions (par. 1 et 2).

Cependant, le paragraphe 3 permet aux Etats parties de s'engager dans des coopérations et des opérations militaires avec des Etats non parties à la Convention qui utilisent des armes à sous-munitions. Cette disposition offre aux alliances militaires telles que l'Otan ou aux programmes de coopération comme le Partenariat pour la Paix et le Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (PPP/CPEA) – et donc à la Suisse – des marges de manœuvre pour poursuivre leur coopération militaire internationale.

L'Etat partie lui-même reste dans tous les cas lié par l'interdiction de développer, de produire, d'acquérir, de stocker, de transmettre ou d'utiliser des armes à sous-munitions. Un Etat partie ne peut non plus demander à des partenaires d'utiliser de telles armes dans le cadre d'une opération commune, pour autant que le choix des munitions employées soit

¹⁹ Comme c'est le cas pour la Convention d'Ottawa.

sous son contrôle exclusif (par. 4).

Du fait de l'engagement international actuel de l'armée suisse, la question de la collaboration directe avec des forces armées utilisant des armes à sous-munitions ne pose aucun problème pour les raisons suivantes : d'une part, les principaux partenaires européens de la Suisse ont également signé, voire déjà ratifié, la Convention, et d'autre part, la loi sur l'armée et l'administration militaire²⁰ exclut la participation à des actions de combat destinées à imposer la paix (art. 66a, al. 2 LAAM). Enfin, les services suisses de promotion de la paix sur mandat de l'ONU ou de l'OCDE ne seront pas limités à l'avenir, même si des Etats utilisant des armes à sous-munitions sont engagés.

En tant que pays neutre, sans aucune alliance militaire, la Suisse a été choisie pour faciliter la résolution du problème de l'interopérabilité. L'ambassadrice Christine Schraner Burgener a été nommée « Amie du Président ».

Pour la grande majorité des pays de l'OTAN, les proches alliés des Etats-Unis et d'autres Etats engagés dans des opérations internationales de maintien de la paix, il était essentiel de pouvoir créer un cadre juridique sûr pour les décideurs politiques et/ou leur personnel militaire. Ces pays, appartenant principalement au *like-minded group*, ont avancé qu'ils pouvaient certes prendre des engagements pour eux-mêmes, mais en aucun cas assumer la responsabilité des actions d'autres pays. Les Etats accueillant sur leur territoire des bases américaines ou des stocks d'armes à sous-munitions des Etats-Unis²¹, en particulier, avaient un intérêt à voir la question de l'interopérabilité résolue.

A l'inverse, un groupe d'Etats relativement hétérogène composé surtout de pays africains, asiatiques et sud-américains et mené par la Norvège et l'Autriche, défendait le point de vue selon lequel l'article 1 de la future Convention, présenté à Wellington et fondé sur d'autres traités relatifs au contrôle de l'armement, n'exigeait aucune garantie juridique supplémentaire. Il craignaient plutôt qu'une résolution de la question de l'interopérabilité ne crée une brèche dans la Convention.

Il importait avant tout de s'accorder sur le fait (i) que l'approche choisie dans la Convention d'Ottawa avec des déclarations nationales « extérieures » au texte du traité ne représentait pas une voie viable et souhaitable pour de nombreux Etats, et (ii) que l'interdiction globale devait rester intacte dans les articles, mais (iii) qu'un texte supplémentaire à l'article 1 était nécessaire.

Elément central de cet article additionnel sur l'interopérabilité, la formulation qui a été retenue énonce le principe selon lequel, nonobstant l'interdiction totale énoncée à l'article 1, les Etats parties peuvent poursuivre une coopération militaire avec des Etats non parties à la Convention et s'engager dans des opérations militaires avec eux. Deux paragraphes additionnels ont également été élaborés pour imposer aux Etats parties l'obligation d'encourager notamment les Etats non parties à adhérer à la Convention et de les inciter à renoncer aux armes à sous-munitions dans le cadre de leurs opérations communes.

Le principal défi pour les activités de négociation et d'intermédiation menées par la Suisse résidait principalement dans l'équilibre entre la garantie juridique nécessaire et le maintien des obligations centrales du premier article de la Convention. A cela s'est ajouté le fait que la question de l'interopérabilité dessinait une ligne rouge infranchissable pour de nombreux Etats concernés.

La solution transmise par la Suisse à la présidence a été acceptée par tous les Etats sous la forme de l'article 21 de la Convention. La Suisse a donc contribué de manière décisive à la genèse de la Convention.

²⁰ RS 510.10

²¹ Royaume-Uni., France, Italie, Allemagne, Japon, Canada et Australie

6.12. Autres dispositions

6.12.1. Mesures nationales d'application (art. 9)

L'article 9 impose aux Etats parties de prendre toutes les mesures appropriées sur le plan national pour prévenir et réprimer les activités interdites par la Convention qui seraient commises par des personnes ou sur un territoire relevant de leur juridiction ou de leur contrôle.

Afin de répondre aux exigences de l'article 9, une modification de la Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG) est nécessaire (cf. *infra* chap. 9).

6.12.2. Règlement des différends (art. 10)

En cas de différend entre deux Etats parties, ces derniers devront faire en sorte de régler ce problème par voie de négociation ou de tout autre moyen pacifique de leur choix, comme par exemple le recours à l'Assemblée des Etats parties ou à la Cour internationale de justice. Le contenu de l'article 10 correspond aux dispositions que de nombreux traités internationaux consacrent au règlement pacifique des différends.

6.12.3. Conférences et assemblées des Etats parties (art. 11 à 13)

Le Secrétaire général des Nations Unies peut convoquer des conférences ou assemblées sur différents objets automatiquement ou sur demande d'un ou plusieurs Etats parties. Les Etats non parties, de même que les Nations Unies, d'autres organisations ou institutions internationales, des organisations régionales, le CICR et des organisations non gouvernementales concernées peuvent y participer comme observateurs. Le règlement intérieur applicable doit déterminer la forme de leur participation.

L'article 11 dispose qu'une assemblée des Etats parties doit se tenir chaque année jusqu'à la première Conférence d'examen, pour traiter de toutes les affaires relatives à l'application ou à l'exécution de la Convention. Cette enceinte peut se prononcer sur des questions générales (par. 1, let. a à d), sur les demandes des Etats parties dans le cadre de l'application de la Convention en vertu des articles 8 à 10 de celle-ci (par. 1, let. e) et sur les demandes de prolongation du délai fixé pour l'enlèvement et la destruction des armes à sous-munitions (par. 1, let. f). La première Conférence d'examen décidera si et avec quelle fréquence se tiendront d'autres assemblées des Etats parties.

L'article 12 prévoit qu'une conférence d'examen doit avoir lieu cinq ans après l'entrée en vigueur de la Convention. Elle doit traiter du fonctionnement et de l'état de la Convention (par. 2, let. a) ainsi que de la nécessité de convoquer des Assemblées supplémentaires des Etats parties (par. 2, let. b); elle doit aussi se prononcer sur les demandes de prolongation du délai fixé pour l'enlèvement et la destruction des armes à sous-munitions (par. 2, let. c). D'autres conférences d'examen peuvent être demandées dans l'intervalle d'au moins cinq ans par un ou plusieurs Etats parties.

Enfin, selon l'article 13, tout Etat partie peut proposer des amendements à la Convention. Sur demande, et pour autant que la majorité des Etats parties y consente, le Secrétaire général des Nations Unies convoque une conférence d'amendement en sa qualité de dépositaire (par. 1). Cette conférence aura lieu, en règle générale, immédiatement après une assemblée des Etats parties ou une conférence d'examen (par. 3). Les amendements sont adoptés par une majorité des deux tiers des Etats parties votants (par. 4). Ils entrent en vigueur pour tous les Etats parties qui les ont acceptés dès que la majorité des Etats Parties ont déposé leurs instruments d'acceptation auprès du dépositaire. Ils entreront par la suite en vigueur pour tout Etat partie le jour où celui-ci aura déposé son instrument d'acceptation (par. 5).

6.12.4. Coûts et tâches administratives (art. 14)

L'article 14 dispose que les coûts des assemblées et conférences des Etats parties sont pris en charge par les Etats parties, ainsi que par les Etats non parties prenant part à ces

réunions, selon le barème, dûment ajusté, des quotes-parts au budget ordinaire des Nations Unies. Les coûts liés aux prestations particulières du dépositaire sont pris en charge par les Etats parties selon ce même barème.

Le Suisse ne devrait pas avoir de frais élevés à assumer compte tenu de la clef de répartition applicable et du nombre d'Etats parties, qui devrait être important. Ces frais devraient ainsi pouvoir être prélevés sur le budget ordinaire et les crédits-cadres existants des offices concernés.

6.12.5. Signature, ratification ou adhésion (art. 15 et 16)

Les articles 15 et 16 reproduisent, pour la Convention, les dispositions habituelles des traités internationaux sur la signature, la ratification et l'adhésion.

6.12.6. Application à titre provisoire (art. 18)

Selon l'article 18, les Etats peuvent déclarer, au moment de ratifier la Convention ou d'y adhérer, qu'ils appliqueront provisoirement l'article 1 jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention. La portée fondamentale des interdictions consacrées par l'article 1 (cf. chap. 6.2) est ainsi soulignée une nouvelle fois.

Quoi qu'il en soit, il convient de rappeler que les Etats qui n'ont pas formulé une déclaration au sens de l'article 18 de la Convention sont tenus, conformément à l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, de s'abstenir, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Convention, de toutes actions qui priveraient celle-ci de son objet et de son but.

6.12.7. Réserves (art. 19)

L'article 19 exclut la formulation de réserves portant sur les dispositions de la Convention.

6.12.8. Durée de la Convention et retrait (art. 20)

L'article 20 dispose que la Convention a une durée illimitée mais comporte des dispositions sur le retrait. Le paragraphe 3 stipule qu'un retrait ne prend pas effet aussi longtemps que l'Etat qui se retire est engagé dans un conflit armé. Cette disposition correspond à la règle consacrée par l'article 99 du Protocole I additionnel aux Conventions de Genève de 1949. Elle empêche que le droit international humanitaire cesse de s'appliquer précisément au moment où il revêt la plus grande importance.

6.12.9. Dépositaire et textes authentiques (art. 22 et 23)

L'article 22 désigne le Secrétaire général des Nations Unies comme dépositaire de la Convention. L'article 23 stipule que les textes, rédigés dans les six langues officielles des Nations Unies, sont également authentiques.

7. Conséquences de la ratification de la Convention

7.1. Conséquences pour la Confédération

Comme mentionné au chapitre 5.1, la CCM représente un développement substantiel du droit international humanitaire qui vient renforcer le premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, la Convention d'Ottawa, ainsi que le Protocole II amendé sur les mines, pièges et autres dispositifs et le Protocole V sur les restes explosifs de guerre annexés à la CCAC. La Suisse ayant déjà une politique active et reconnue dans la mise en œuvre de ces instruments, la ratification de la CCM constituerait un signal positif par lequel elle marquerait sa volonté de contribuer à la lutte contre les armes à sous-munitions et ainsi renforcer sa politique humanitaire. La ratification de la CCM renforcerait en outre la Genève internationale en tant que centre international du désarmement et de l'aide humanitaire et permettrait de satisfaire aux attentes de la communauté internationale envers la Suisse et sa tradition humanitaire. La ratification de la CCM par la Suisse pourrait également contribuer à

promouvoir le Centre international de déminage humanitaire - Genève (CIDHG) en tant qu'acteur clé dans la mise en œuvre de la Convention.

7.1.1. Conséquences pour la politique de sécurité et de défense

Le Conseil fédéral considère que la probabilité d'une attaque militaire contre la Suisse dans un futur prévisible est faible.²² Par conséquent, on peut considérer que la probabilité d'un recours à l'artillerie en réaction à une attaque militaire est faible elle aussi. L'artillerie doit toutefois conserver sa compétence-clé, laquelle est assurée par le biais des types de munitions qui continuent d'être autorisés (obus d'acier, SMArt 155). Pour les autres mandats de l'armée (sauvegarde des conditions d'existence, promotion de la paix), aucune tâche n'est confiée à l'artillerie.

Indépendamment d'une éventuelle adhésion de la Suisse à la Convention, la question se posera dans les prochaines années pour l'appui par le feu indirect de savoir comment préserver et développer la compétence-clé : la conduite du combat par le feu au niveau tactique. Ce développement sera possible même en cas d'adhésion à la Convention sur les armes à sous-munitions.

7.1.2. Conséquences pour l'armée suisse

La mise en œuvre de la Convention ne concerne en Suisse que les projectiles cargos évoqués précédemment (cf. ch. 1.4.1). Ceux-ci devraient être détruits dans un délai de huit ans après l'entrée en vigueur de la Convention pour la Suisse (avec une possibilité de prolongation ordinaire de quatre ans, complétée par une éventuelle prolongation extraordinaire de quatre années supplémentaires). Les types de munitions tels que les SMArt 155 disponibles dans l'Armée suisse, qui reposent sur une autre technologie, demeurent autorisés. Sont également autorisés les obus d'acier et obus de lancement ainsi que les STRIX, sur lesquels la Convention ne porte pas. La mise hors services des projectiles à sous-munitions va considérablement réduire la capacité de l'artillerie à lutter avec des armes antichars en cas d'attaque militaire. Cependant, une capacité partielle restera assurée au travers des types de munitions qui demeureront autorisées, comme les obus d'acier, les SMArt 155 et les STRIX. L'acquisition et le développement de nouveaux types de munitions exclus de l'interdiction seront également possibles.

La perte de capacité qu'entraîne la mise hors service des armes à sous-munitions dans le domaine de la compétence clé visant à protéger la Suisse contre une attaque militaire devra être évaluée et décidée dans le cadre de l'évolution permanente des forces armées et de la réforme de l'armée. Il s'agira alors de faire une évaluation approfondie des exigences et du rôle du feu à trajectoire courbe de niveau tactique et opérationnel en relation avec les dangers et les défis futurs. Pour l'heure, les types de munition aussi bien traditionnels que modernes permettent, même sans armes à sous-munitions, d'assurer une capacité d'action minimale, mais limitée dans le temps, sur le plan tactique. Il est donc prévu, dans le masterplan 2011, de mettre en évidence les options permettant de combler cette lacune. Il s'agira notamment d'examiner les systèmes d'appui air-sol de l'armée de l'air ainsi que la modernisation de l'artillerie (missiles pour l'artillerie et/ou artillerie à tube).

La mise hors service des munitions cargos imposera pour les appareils électroniques, les règlements ainsi que les simulateurs et installations d'exercice, des ajustements techniques nécessitant un investissement relativement faible.

De même, l'instruction pratique devra subir de légères adaptations qui n'auront toutefois pas d'influence globale sur son contenu, puisque les tirs de projectiles cargos dans le cadre de l'instruction sont interdits en Suisse pour des raisons de sécurité. Les projectiles cargos ont été stockés exclusivement pour le cas d'une défense contre une attaque militaire.

²² RAPOLSEC 2010

Sans investissements supplémentaires ni programmes de préservation de leur valeur, les plates-formes de lancement (obusiers blindés de 15,5 cm et lance-mines de forteresse de 12 cm) arriveront elles-mêmes à la fin de leur durée de vie normale dans les 10 à 15 prochaines années. D'éventuels systèmes de remplacement ou successeurs conserveront les calibres de 15,5 cm et de 12 cm courants et permettront de continuer à utiliser les mêmes munitions (tirs, chargements, fusées).

7.1.3. Conservation d'armes à sous-munitions

Aux termes de l'article 3, alinéa 6 de la Convention, la conservation d'armes à sous-munitions pour la formation de personnel ainsi que pour le développement de techniques de déminage et de contre-mesures est permise. Une disposition semblable est contenue dans la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel et dans ses dispositions d'exécution énoncées dans la loi fédérale sur le matériel de guerre (art. 8, al. 2 LFMG)²³.

Des projectiles à sous-munitions ou des éléments de ceux-ci doivent être conservés pour qu'une solide formation soit assurée dans le domaine de la destruction des ratés et des restes de munitions de guerre en Suisse et à l'étranger, par l'armée suisse, et pour que le savoir-faire d'armasuisse en matière d'analyses techniques soit préservé.

Le nombre en sera limité au strict minimum, afin d'empêcher toute utilisation opérationnelle des projectiles dans le cadre d'une opération militaire. La Convention ne définit aucun chiffre maximum. A l'instar d'autres partenaires européens, la Suisse pourra toutefois conserver quelques centaines de projectiles à sous-munitions.

Conformément à l'art. 3, al. 8 de la Convention, un rapport détaillé devra être présenté chaque année sur la quantité et l'utilisation des projectiles à sous-munitions conservés.

7.2. Conséquences financières

Les principales conséquences financières pour la Confédération seront liées à la destruction des stocks d'armes à sous-munitions de l'Armée suisse. Comme mentionné au chapitre 6.12.4, les coûts et tâches administratives liés à l'organisation des assemblées et conférences des Etats parties ainsi qu'aux prestations particulières du dépositaire devraient rester marginaux.

7.2.1. Variantes en vue de la destruction des stocks d'armes à sous-munitions

En principe, les armes à sous-munitions peuvent être détruites dans le pays même comme à l'étranger. Jusqu'ici, elles n'ont été éliminées à l'étranger que lorsque ce n'était pas technologiquement possible ou économiquement pertinent de le faire en Suisse.

Première variante : élimination en Suisse du stock de projectiles

Les ressources pour détruire les stocks de projectiles cargos dans les délais fixés par la Convention, de manière appropriée et dans le respect de l'environnement, sont actuellement limitées en Suisse. Si tous les projectiles cargos de l'armée doivent être détruits en Suisse, ou par des sociétés suisses, des investissements d'infrastructure doivent être réalisés en ce sens. Un tel scénario ne garantit pas que les investissements se révèlent être profitables à d'autres Etats par la suite et que la Suisse puisse détruire également les armes à sous-munitions d'autres pays afin de mieux exploiter les investissements réalisés.

Deuxième variante : élimination à l'étranger du stock de projectiles

En Europe, seules quelques entreprises disposent de l'infrastructure et des ressources nécessaires à détruire les projectiles cargos. En outre, ces capacités sont requises en priorité par les forces armées des pays correspondants pour la destruction de leurs propres

²³ RS 514.51

stocks, ce qui influencerait les délais proposés à la Suisse.

Troisième variante : élimination en Suisse du stock de projectiles et de l'ensemble des composants

La seule destruction des projectiles remplit les obligations posées par la Convention, mais il est également possible d'éliminer des charges explosives, des fusées, des cartouches d'allumage, des modèles d'armes, des munitions factices, etc. Un tel schéma de destruction de l'ensemble des composants serait recommandé s'il n'était plus nécessaire d'utiliser ces composants standardisées pour les munitions d'artillerie, parce qu'elles sont déjà présentes en quantités suffisantes et qu'aucun achat de remplacement n'est prévu.

Dans tous les cas, la méthode de séparation et de destruction des armes conformément aux alinéas 1 et 2 de l'article 3 doit servir l'objectif premier dudit article, à savoir la mise hors service immédiate ainsi que la destruction des stocks dans le respect des délais et en toute transparence, et appliquer les principes d'une solution économiquement optimale.

7.2.2. Conséquences financières de la destruction

Les conséquences financières diffèrent selon la variante choisie. Par ailleurs, l'élimination suppose un délai de 6 à 8 ans selon le concept retenu, le financement mis en place et la société sélectionnée.

Les coûts de la première variante se situeraient entre 25 et 35 millions de francs, en raison notamment des coûts supplémentaires d'infrastructure et de production nécessaires en raison des limitations existantes actuellement en Suisse.

Les coûts de la deuxième variante peuvent être estimés entre 20 et 25 millions de francs.

Quant aux coûts de la troisième variante, ils pourraient conduire à un montant maximal pouvant atteindre jusqu'à 60 millions de francs. Cette somme serait nécessaire en raison des investissements à effectuer pour les infrastructures de destruction.

Dans tous les cas, il convient de tenir compte du fait qu'environ 70 % des munitions seront arrivées à la fin de leur vie normale dans les 10 à 15 prochaines années. Indépendamment de la ratification de la Convention, les munitions devraient de toute façon être éliminées, pour un coût total estimé au maximum à 42 millions de francs.

La ratification de la Convention ainsi que la destruction dans les délais exigés entraînent ainsi, dans le cas de la troisième variante, un **surcoût** maximal de 18 millions de francs.

La modification des installations électroniques tels que calculateurs de conduite de tir, système pour la conduite et la direction du feu, simulateurs, etc. (cf. paragraphe 1.3.5) peut être réalisée dans le cadre de travaux périodiques de maintenance et de mise à jour dont le financement utilise les crédits de fonctionnement annuels, ce qui exclut tout besoin de ressources financières supplémentaires.

7.2.3. Financement de l'élimination

La variante choisie pour procéder à la destruction des armes à sous-munitions influence le montant des coûts d'élimination. La première et la seconde variante peuvent être financées dans les limites du plafond des dépenses de l'armée, mais nécessiterait des adaptations dans le calendrier actuellement prévu pour l'élimination de munitions, afin de tenir compte des délais fixés dans la Convention.

Dans la troisième variante, les coûts d'élimination dépassent le cadre prévu par le plafond des dépenses de l'armée. Si cette option était retenue, il faudrait donc déterminer s'il est opportun d'augmenter le plafond des dépenses ou si des compensations doivent être trouvées au sein de l'armée.

7.3. Coopération internationale

En accord avec les dispositions de l'article 6 (coopération internationale et assistance), la Confédération doit prévoir d'allouer au moins 10 millions de francs suisses par année afin de fournir de l'assistance technique, matérielle et financière aux Etats parties affectés par les armes à sous-munitions, à travers les institutions spécialisées, les agences des Nations Unies, les organisations régionales, les organisations non gouvernementales, ou sur une base bilatérale.

Dans le cadre de la Stratégie anti-mines de la Confédération 2008-2011, la Suisse participe déjà aux efforts de déminage humanitaire (mines et restes explosifs de guerre, y compris les restes d'armes à sous-munitions non explosés) et d'assistance aux victimes. Le renforcement de la protection de la population civile face aux conséquences humanitaires des mines et restes explosifs de guerre, le nettoyage des zones affectées, l'aide aux victimes et la prévention figurent comme objectifs de cette stratégie. L'engagement de la Suisse comprend aussi bien des activités politiques et diplomatiques que des contributions financières, personnelles et matérielles aux programmes de déminage et d'assistance aux victimes. Ces activités contribuent déjà à réduire l'impact humanitaire des armes à sous-munitions sur les populations civiles.

Conformément aux objectifs de la Stratégie anti-mines, la Suisse engage environ 16 millions de francs suisses par année dans des projets d'action contre les mines et les restes explosifs de guerre. Elle remplit ainsi déjà les dispositions de l'article 6. Concrètement, le DDPS engage environ 4 millions de francs suisses au travers de la mise à disposition de personnel, d'expertise et d'équipement spécifique pour les programmes de déminage de l'ONU, des Etats concernés ou des organisations actives dans des programmes anti-mines. De son côté, le DFAE engage jusqu'à 6 millions de francs suisses répartis notamment dans des programmes d'assistance aux victimes, de déminage, de plaidoyer et d'éducation à la réduction des risques. La Confédération octroie en outre une contribution de base de 8 millions de francs suisses par an au CIDHG, qui œuvre à l'élimination des mines antipersonnel et à la réduction de l'impact humanitaire des autres mines terrestres et des restes explosifs de guerre. Jusqu'en 2009, le DDPS et le DFAE ont assuré conjointement ce financement. A partir de 2011, la responsabilité sera entièrement à la charge du DFAE..

8. Liens avec le programme de la législature

La ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions n'est pas annoncée dans le rapport sur le programme de la législature 2007-2011.²⁴ Au moment où ce programme a été établi, il n'était en effet pas possible de prévoir si la Convention serait adoptée et, le cas échéant, à quel moment elle le serait.

9. Modification de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre

9.1. Présentation de l'objet

La loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG), en vigueur depuis le 1^{er} avril 1998, a pour but de « *veiller au respect des obligations internationales et des principes de la politique étrangère de la Suisse, par le contrôle de la fabrication et du transfert de matériel de guerre et de la technologie y relative, tout en permettant le maintien en Suisse d'une capacité industrielle adaptée aux besoins de sa défense* » (art. 1 LFMG). Le projet de cette loi avait été élaboré à l'époque en parallèle à l'initiative populaire « Pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre. »²⁵ Il constituait ainsi un contre-projet indirect à cette initiative. L'objectif consistait à réviser la loi fédérale du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre alors en vigueur, dans le but d'en combler les lacunes et d'établir une certaine compatibilité avec l'ordre juridique d'Etats comparables à la Suisse, ainsi qu'avec les règles de conduite de la communauté internationale. Cette révision devait aussi faciliter la collaboration de l'industrie suisse avec ses partenaires étrangers.

²⁴ FF 2008 639.

²⁵ Rejetée le 8 juin 1997 par 77,5 % des votants.

Le chapitre 2 de la LFMG concerne l'interdiction de certaines armes, en l'occurrence, les armes nucléaires, biologiques et chimiques (armes ABC, art. 7) ainsi que les mines antipersonnel (art. 8). Il est ainsi interdit de développer, de fabriquer, de procurer à titre d'intermédiaire, d'acquérir, de remettre à quiconque, d'importer, d'exporter, de faire transiter ou d'entreposer de telles armes, ou d'en disposer d'une autre manière. L'article 7 LFMG prévoit en outre l'interdiction d'inciter quiconque à commettre les actes susmentionnés (par. 1, let. b.) ou de favoriser l'accomplissement de tels actes (par. 1, let. c). Il faut relever que ces deux dispositions n'existent pas dans l'article 8 LFMG sur les mines antipersonnel bien que des sanctions pénales soient prévues sur ces deux points, tant pour les armes ABC que pour les mines antipersonnel. En effet, selon les articles 34 (armes ABC) et 35 (mines antipersonnel) LFMG, sont également punissables les personnes qui incitent quiconque à commettre ou favorisent l'accomplissement des actes mentionnés ci-dessus. L'article 8 LFMG comporte donc une lacune qui ne s'explique pas et que le législateur n'a guère voulue. Il conviendrait d'y remédier dans le cadre d'un projet ultérieur de modification de la LFMG.²⁶

A l'heure actuelle, la LFMG ne comporte pas de dispositions similaires pour les armes à sous-munitions. L'article 9 CCM prévoyant la prise de mesures d'application nationales pour mettre en œuvre la Convention, y compris l'imposition de sanctions pénales pour prévenir et réprimer les activités contraires à celle-ci, la LFMG doit être modifiée en conséquence.

Avec ces modifications, la législation suisse sera en conformité avec les obligations prévues par la Convention.

9.2. Modifications proposées

9.2.1. Introduction d'un nouvel art. 8^{bis} et d'un art. 35^{bis} LFMG

Afin de se conformer à ses obligations en vertu de la CCM, la Suisse doit, en la ratifiant, prendre les mesures législatives appropriées pour sa mise en œuvre. Concrètement, il conviendrait d'inclure un nouvel article 8^{bis} au chapitre 2 de la LFMG, qui stipule une interdiction des armes à sous-munitions, ainsi qu'un article 35^{bis} formulant les dispositions pénales correspondantes. Par leur structure, ces deux articles s'inspirent des dispositions relatives aux armes ABC (art. 7 et 34).

En ce qui concerne les dispositions en matière de prohibition, un premier paragraphe devrait prévoir l'interdiction des armes à sous-munitions conformément aux obligations générales et au champ d'application de la Convention. A ce titre, la structure des articles 7 par. 1, let. a. et art. 8 par. 1 peut être reprise par analogie pour les armes à sous-munitions.²⁷ En revanche, il faut encore préciser dans l'article 8^{bis} que l'interdiction des armes à sous-munitions s'applique *mutatis mutandis* aux petites bombes explosives qui sont conçues pour être dispersées ou libérées par un disperser fixé sous un aéronef, conformément à l'article 1, par. 2 CCM.

Outre l'interdiction générale des armes à sous-munitions, le premier paragraphe de l'article 8^{bis} devrait également prévoir des dispositions similaires à l'article 7, par. 1, let. b et c LFMG, visant à interdire l'incitation à commettre des actes contraires à cette interdiction générale ou de favoriser l'accomplissement de tels actes. De telles dispositions vont dans le sens de l'article 1, par. 1, let. c CCM.

Le nouvel art. 8^{bis} let. b et c interdira donc différentes formes de réalisation indirecte des actes décrits à la let. a, tenant ainsi compte de l'exigence d'une interdiction globale. La notion d'assistance (concept de la LFMG) des actes interdits a entraîné, après la signature de la Convention, des débats concernant leur interprétation correcte.

²⁶ Les modifications de la LFMG proposées dans le cadre du présent rapport ne concernent que les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la CCM.

²⁷ Ces articles interdisent « de développer, de fabriquer, de procurer à titre d'intermédiaire, d'acquérir, de remettre à quiconque, d'importer, d'exporter, de faire transiter, d'entreposer (...) ou d'en disposer d'une autre manière » des armes ABC et, respectivement, des mines antipersonnel.

9.2.2. La question du financement dans la LFMG

Les motions de contenu identique soumises le 11 juin 2009 « Contre le financement des armes interdites » de la Conseillère aux Etats Maury-Pasquier (09.3618) et du Conseiller national Hiltbold (09.3589) demandent, dans le cadre de la ratification de la CCM, l'inscription, dans la LFMG, d'une disposition interdisant le financement d'armes qui ne sont pas autorisées en vertu de cette même loi. Ces motions s'appuient en particulier sur l'interdiction de soutenir une activité qui n'est pas autorisée aux termes de la Convention. Par financement, on comprend toute forme d'assistance financière, tant des crédits et des garanties bancaires que l'acquisition, pour son propre compte, d'instruments financiers de certaines entreprises. Cette définition inclut le financement indirect des armes interdites. Il s'agit en particulier d'éviter que la production d'armes illégales soit financée, par exemple, avec de l'épargne ou des fonds de caisses de pension provenant de Suisse.

Dans sa réponse du 2 septembre 2009, le Conseil fédéral a indiqué qu'une modification de la loi sur le matériel de guerre serait soumise aux Chambres fédérales en vue de la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions. Mais il conviendra également, dans le cadre de ces travaux, de déterminer si les opérations de financement visées par les motions sont déjà intégrées dans la loi ou s'il y a lieu de le préciser dans la loi ou de compléter cette dernière en conséquence. En outre, le Conseil fédéral a indiqué dans sa prise de position qu'une éventuelle interdiction de financement des activités illégales en relation avec les armes à sous-munitions et les mines antipersonnel concernerait dans tous les cas exclusivement le financement direct (p. ex. crédits). Il ne serait en effet guère possible, ne serait-ce que pour des raisons purement pratiques, d'examiner avec des moyens raisonnables si, notamment, de l'argent placé dans des actions étrangères ne sert pas indirectement à financer une activité interdite par la loi sur le matériel de guerre.

Les deux chambres ont accepté les motions et les ont transmises au Conseil fédéral. Celui-ci a ainsi été chargé d'inscrire dans la loi, à l'occasion de la révision de la LFMG en vue de la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions, une interdiction punissant le financement des transactions illégales de matériel de guerre.

L'exigence d'inscription d'une telle interdiction dans la LFMG se fonde sur l'hypothèse selon laquelle ladite loi ne contient pas de dispositions interdisant le financement d'activités elles-mêmes interdites en vertu de la LFMG. Or, cette hypothèse n'est pas pertinente. Tant les dispositions pénales concernant les infractions à l'interdiction des armes ABC (art. 34, al. 1, let. c LFMG) que celles concernant les infractions à l'interdiction des mines antipersonnel (art. 35, al. 1, let. c LFMG) punissent toute forme d'encouragement des actes eux-mêmes interdits. Le financement d'un acte concerné par l'interdiction devrait lui aussi être considéré comme une assistance. Pour cette raison, les normes existantes peuvent être conservées en l'état. En ce qui concerne l'inscription d'une interdiction du financement indirect basée sur la notion d'assistance et d'encouragement mentionnée à l'art. 1, let. c de la Convention, il faut préalablement souligner que ce concept n'est pas suffisamment défini dans le droit suisse ni dans le droit international. La CCM elle-même n'offre aucune définition. S'il ne devrait pas être contesté, dans le cadre d'une interprétation, que par « assistance », on entend notamment l'interdiction d'une participation, en connaissance de cause, au traitement financier d'une activité interdite par la Convention, la question se pose de savoir si cette interdiction doit également porter sur des formes de financement indirect, comme l'a suggéré la société civile après la signature de la Convention.

Ni les termes, ni le sens et le but de la Convention, qui vise principalement un renforcement du droit international humanitaire et la protection de la population civile, ne permettent de déduire une interdiction de financement indirect. Cette interprétation est également partagée par des acteurs majeurs du processus d'Oslo, à savoir la Norvège, l'Irlande, la Belgique et le Royaume-Uni.

Le Conseil fédéral s'est déclaré opposé à l'édiction par la Suisse d'une interdiction du financement indirect quoi qu'il en soit.

9.2.3. Exceptions et définitions dans la LFMG

Nonobstant l'interdiction générale des armes à sous-munitions et conformément à l'article 3 par. 6 et 7 CCM, des exceptions permettant la conservation ou le transfert d'un nombre limité d'armes à sous-munitions et de sous-munitions explosives à des fins bien précises devraient également être prévues au nouvel article 8^{bis} LFMG. Ces exceptions concernent la mise au point et la formation en matière de techniques de détection, d'enlèvement ou de destruction, ou le développement de contre-mesures de ces armes. Une fois encore, la structure de l'article 8 par. 2 LFMG sur les mines antipersonnel pourrait être repris, avec une adaptation concernant l'exception en matière de développement de contre-mesures relatives aux armes à sous-munitions (il n'existe en effet pas d'exception similaire pour les mines antipersonnel).²⁸

Le nouvel article 8^{bis} devrait en outre comporter une définition des termes pertinents employés, reprise de l'article 2 CCM. Seraient ainsi définis les termes « d'arme à sous-munitions » selon l'article 2 par. 2 CCM, de « sous-munition explosive » (art. 2 par. 3 CCM), de « mécanisme d'autodestruction » (art. 2 par. 9 CCM), « d'autodésactivation » (art. 2 par. 10 CCM), de « petite bombe explosive » (art. 2, par. 13 CCM) et de « disperseur » (art. 2 par. 14 CCM).

Selon ces définitions, ne seront pas considérées comme armes à sous-munitions les munitions conçues pour lancer des artifices éclairants ou pyrotechniques, des fumigènes, des leurres ou conçues exclusivement à des fins de défense anti-aérienne, de même que les munitions conçues pour produire des effets électriques ou électroniques. Les munitions équipées de systèmes de guidage (« *sensor fused* ») tomberont également hors du champ de la définition « d'arme à sous-munitions » (cf. *supra* chap. 6.3.).

Outre le chapitre 2, le chapitre 6 LFMG sur les dispositions pénales doit faire l'objet d'un amendement afin de prévoir des sanctions pénales aux infractions au nouvel article 8^{bis}. Un nouvel article 35^{bis} intitulé « *Infractions à l'interdiction des armes à sous-munitions* » devrait ainsi être inséré en se basant sur les dispositions existantes pour les armes ABC et les mines antipersonnel (art. 34 et 35 LFMG). Avec ce nouvel article 35^{bis}, les personnes ayant intentionnellement enfreint l'interdiction décrite au nouvel article 8^{bis} par. 1 seront punies d'une peine privative de liberté de dix ans au plus. Cette peine pourra en outre être assortie d'une amende allant jusqu'à 5 millions de francs. Les personnes ayant agi par négligence se verront infliger soit une peine privative de liberté de douze mois au plus, soit une amende de 500 000 francs au maximum.

A travers ces dispositions, la Suisse remplira les conditions mentionnées à l'art. 9 de la Convention.

Enfin, il convient de noter que, contrairement aux articles 34 et 35 LFMG, les termes de "réclusion" et "d'emprisonnement" sont remplacés par celui de "peine privative de liberté" dans le nouvel article 35^{bis}. Cette modification a pour but d'harmoniser le nouvel article 35^{bis} LFMG avec le nouveau code pénal suisse (CPS).²⁹ Dans la mesure où le présent projet de modification de la LFMG ne concerne que la mise en oeuvre de la CCM,³⁰ il conviendra d'harmoniser également les articles 33 à 35 LFMG avec le CPS dans le cadre d'un projet distinct.

9.3. Commentaire

L'adoption de la CCM constitue un pas important vers la résolution du problème humanitaire causé par les armes à sous-munitions. L'interdiction générale de ces armes et les obligations qu'elle contient, notamment en matière de dépollution des zones affectées, d'assistance aux

²⁸ Art. 8 par. 2 LFMG : « *Nonobstant les obligations générales découlant de l'al. 1, sont permis la conservation ou le transfert d'un certain nombre de mines antipersonnel pour la mise au point de techniques de détection des mines, de déminage ou de destruction des mines, et pour la formation à ces techniques. Le nombre de ces mines ne doit toutefois pas excéder le minimum absolument nécessaire aux fins susmentionnées.* »

²⁹ RS 311.0

³⁰ cf. *supra* note 26.

victimes et de coopération internationale, sont renforcées par des mesures de transparence et de mise en œuvre qui devraient être efficaces.

Mais pour que la Convention soit mise en œuvre de manière effective sur le terrain, des efforts doivent être accomplis en vue de son universalisation. La ratification de la Suisse constituerait un pas dans cette direction, d'autant plus important qu'elle est réputée pour sa longue tradition humanitaire. De manière générale, une ratification large et dans les plus brefs délais de la CCM pourrait contribuer à renforcer la stigmatisation de l'emploi d'armes à sous-munitions et ainsi contribuer à cette universalisation.

Avec la modification de la LFMG accompagnant la ratification de la Convention, la Suisse aura une législation exemplaire en matière d'interdiction d'armes causant de graves problèmes humanitaires. Aux côtés des armes nucléaires, biologiques et chimiques et des mines antipersonnel, les armes à sous-munitions seront ainsi bannies. De plus, le financement direct d'organismes produisant ces armes sera clairement interdit et poursuivi pénalement.

La Suisse continuera en outre ses efforts en matière de déminage humanitaire et d'assistance aux victimes.

10. Aspects juridiques

10.1. Constitutionnalité

La constitutionnalité de l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Convention sur les armes à sous-munitions repose sur l'art. 54 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.), aux termes duquel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération, ce qui implique la compétence de conclure des traités de droit international public. En vertu de l'art. 166 al. 2 Cst., l'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. Or, dans le domaine ici considéré, aucune loi fédérale ni aucun traité ne prévoit une telle délégation en faveur du Conseil fédéral. La Convention doit donc être soumise à l'approbation du Parlement.

Aux termes de l'article 141, al. 1, let. d Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch.1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). La présente Convention peut être dénoncée en tout temps (art. 20) et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. En revanche, elle contient des dispositions importantes dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales, au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., à savoir la modification de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre. Par conséquent, l'arrêté fédéral relatif à l'approbation de la Convention sur les armes à sous-munitions est soumis au référendum facultatif de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. L'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications de loi liées à la mise en œuvre de la Convention en vertu de l'art. 141a, al. 2 Cst.

La présente convention a un contenu essentiel nouveau, puisqu'il n'existe pas de traités comparables existants, et implique une adaptation du droit suisse qui ne peut être considérée comme mineure. Pour ces raisons, une consultation se justifie au regard des lignes directrices de la Chancellerie fédérale en la matière.

Enfin, la présente convention mise en consultation est sous sa forme définitive, puisqu'elle a déjà été signée par la Suisse. La consultation répond au but visé à l'art. 2 de la Loi sur la consultation (LCo)³¹ en ce qu'elle fournit des indications quant à son acceptation politique.

³¹ RS 172.061

11. Annexe : Projet de modification de la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)

Loi fédérale sur le matériel de guerre

Projet

(LFMG)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du,
arrête:

I

La loi sur le matériel de guerre³² est modifiée comme suit:

Art. 8^{bis} Armes à sous-munitions

¹ Il est interdit:

- a. de développer, de fabriquer, de procurer à titre d'intermédiaire, d'acquérir, de remettre à quiconque, d'importer, d'exporter, de faire transiter, d'entreposer des armes à sous-munitions ou d'en disposer d'une autre manière;
- b. d'inciter quiconque à commettre un acte mentionné à la let. a;
- c. de favoriser l'accomplissement d'un acte mentionné à la let. a.

² L'al.1 s'applique, mutatis mutandis, aux petites bombes explosives qui sont spécifiquement conçues pour être dispersées ou libérées d'un disperser fixé à un aéronef.

³ Nonobstant les obligations générales découlant de l'al. 1, sont permis la conservation ou le transfert d'un certain nombre d'armes à sous-munitions et de sous-munitions explosives pour la mise au point de techniques de détection des armes à sous-munitions et des sous-munitions explosives, de déminage ou de destruction des armes à sous-munitions et des sous-munitions explosives, et pour la formation à ces techniques, de même que pour le développement de contre-mesures relatives aux armes à sous-munitions. Le nombre de ces armes ne doit toutefois pas excéder le minimum absolument nécessaire aux fins susmentionnées.

⁴ Le terme arme à sous-munitions désigne une munition classique conçue pour disperser ou libérer des sous-munitions explosives dont chacune pèse moins de 20 kilogrammes, et comprend ces sous-munitions explosives. Il ne désigne pas:

- a. une munition ou sous-munition conçue pour lancer des artifices éclairants, des fumigènes, des artifices pyrotechniques ou des leurres, ou une munition conçue exclusivement à des fins de défense anti-aérienne;
- b. une munition ou sous-munition conçue pour produire des effets électriques ou électroniques;
- c. une munition qui, afin d'éviter les effets indiscriminés sur une zone et les risques posés par les sous-munitions non explosées, est dotée de toutes les caractéristiques suivantes:
 - i. chaque munition contient moins de dix sous-munitions explosives;
 - ii. chaque sous-munition explosive pèse plus de quatre kilogrammes;
 - iii. chaque sous-munition explosive est conçue pour détecter et attaquer une cible constituée d'un objet unique;
 - iv. chaque sous-munition explosive est équipée d'un mécanisme électronique d'autodestruction;
 - v. chaque sous-munition explosive est équipée d'un dispositif électronique d'autodésactivation;

⁵ On entend par "sous-munition explosive" une munition classique qui, pour réaliser sa fonction, est dispersée ou libérée par une arme à sous-munitions et est conçue pour fonctionner en faisant détoner une charge explosive avant l'impact, au moment de l'impact, ou après celui-ci;

³² RS 514.51; RO 1998 794

⁶ On entend par "mécanisme d'autodestruction" un mécanisme à fonctionnement automatique incorporé à la munition, qui s'ajoute au mécanisme initial de mise à feu de la munition, et qui assure la destruction de la munition à laquelle il est incorporé;

⁷ On entend par "autodésactivation" le processus automatique qui rend la munition inopérante par l'épuisement irréversible d'un élément, par exemple une batterie, essentiel au fonctionnement de la munition;

⁸ On entend par "petite bombe explosive" une munition classique, qui pèse moins de 20 kilogrammes, qui n'est pas auto-propulsée et est dispersée ou libérée par un disperseur pour pouvoir remplir sa fonction, et qui est conçue pour fonctionner en faisant détoner une charge explosive avant l'impact, au moment de l'impact, ou après celui-ci;

⁹ On entend par "disperseur" un conteneur qui est conçu pour disperser ou libérer des petites bombes explosives et qui demeure fixé sur un aéronef au moment où ces bombes sont dispersées ou libérées.

Art. 35^{bis} Infractions à l'interdiction des armes à sous-munitions

¹ Est punie d'une peine privative de liberté de dix ans au plus ou d'une peine pécuniaire toute personne qui, intentionnellement et sans qu'elle puisse invoquer l'une des exceptions prévues à l'art. 8bis, al. 3:

- a. développe, fabrique, procure à titre d'intermédiaire, acquiert, remet à quiconque, importe, exporte, fait transiter, entrepose des armes à sous-munitions ou en dispose d'une autre manière,
- b. incite quiconque à commettre un des actes mentionnés à la let. a, ou
- c. favorise l'accomplissement d'un des actes mentionnés à la let. a.

² La peine privative de liberté peut être assortie d'une peine pécuniaire.

³ Si l'auteur a agi par négligence, il est puni d'une peine privative de liberté de un an au plus ou d'une peine pécuniaire.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.