

N° 5981²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI

**portant approbation de la Convention
sur les armes à sous-munitions, ouverte à la signature
à Oslo, le 3 décembre 2008**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET
EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE
L'IMMIGRATION**

(29.4.2009)

La commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président-Rapporteur; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, M. Felix BRAZ, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 12 janvier 2009.

Au cours de sa réunion du 19 janvier 2009, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Ben Fayot comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 28 avril 2009.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration en date du 29 avril 2009.

*

II. INTRODUCTION**II.1. Définitions**

Les armes à sous-munitions (BASM), aussi appelées „armes à dispersion“ ont pour la première fois été utilisées par l'Allemagne et l'Union soviétique lors de la Deuxième Guerre Mondiale et ont été perfectionnées pendant la Guerre froide.¹

Le terme „arme à sous-munitions“ est en fait un terme générique qui recouvre une gamme extrêmement vaste d'armements développés depuis plus d'un demi-siècle. Toutes ces armes ont en commun leur principe de fonctionnement, fondé sur la dispersion de sous-munitions. Ainsi, les BASM sont constituées d'un contenant, ou „munition-mère“, destiné à emporter et disperser plusieurs munitions explosives, ou „sous-munitions“, conçues pour fonctionner à l'impact.

¹ Human Rights Watch, „Cluster Munition Information Chart“, avril 2009,
<http://www.hrw.org/en/news/2009/04/13/cluster-munition-information-chart>.

Au sein des enceintes internationales, les représentants du Service de l'action antimines de l'ONU ont proposé de se référer au terme de „munition à dispersion“ qu'ils ont défini comme tout „conteneur conçu pour disperser ou éjecter des sous-munitions multiples“. Quant au terme de „sous-munition“, il s'applique, selon la définition proposée, à „toute munition qui, pour remplir sa fonction, se sépare d'une munition mère“, ce qui „recouvre toutes les munitions ou charges explosives conçues pour exploser à un moment donné après avoir été lancées ou éjectées d'une munition à dispersion mère“. Cette définition a été reprise par la loi belge du 18 mai 2006,² texte qui cependant n'a qu'une portée nationale.

Les BASM ne sont pas à confondre avec les „munitions à fragmentation“. En effet, cette dernière, lorsqu'elle explose, produit des éclats, principalement métalliques. Il s'agit donc d'une munition à charge unitaire et non d'un projectile à sous-munition.

Il existe par ailleurs une différence fondamentale entre les mines et les BASM. En effet, selon la définition internationale, une mine est „un engin conçu pour être placé sous ou sur le sol ou une autre surface, ou à proximité, et pour exploser du fait de la présence, de la proximité ou du contact d'une personne ou d'un véhicule“. Les sous-munitions sont quant à elles conçues pour exploser à l'impact après avoir été tirées, leur explosion différée ne pouvant qu'être accidentelle et résulter d'un mauvais fonctionnement de l'arme.

II.2. Caractéristiques des BASM

Le principal intérêt militaire des BASM réside dans leur capacité de dispersion de munitions explosives sur une large zone dans un temps limité. Ainsi, les BASM permettent d'accroître l'efficacité des frappes contre des cibles nombreuses et mobiles, efficacité qui est rarement atteinte grâce à des munitions à charge unitaire. Ainsi, la neutralisation des objectifs blindés est l'une des applications privilégiées des BASM. En effet, ces objectifs nécessitent un très haut niveau de précision avec des munitions unitaires.

La plupart des BASM sont utilisées pour neutraliser les forces adverses qui se déploient sur une grande surface. Néanmoins, certaines bombes développées récemment et utilisées lors des opérations d'Irak en 2003 permettent une frappe précise sur un objectif militaire déterminé (infrastructures, chars, postes de commandement etc.).

II.3. Les risques humanitaires

Conçue pour disperser des projectiles, l'arme à sous-munitions couvre nécessairement une surface plus large que l'arme dotée d'une charge militaire unitaire. De par ce fait, l'utilisation d'armes à sous-munitions contre des objectifs militaires situés à l'intérieur ou à proximité de zones habitées augmente considérablement le risque d'infliger des dommages aux populations ou aux infrastructures civiles.

Par ailleurs, la population vivant sur les lieux sur lesquels ont eu lieu les conflits armés au cours desquels des BASM ont été utilisées, est confrontée aux engins explosifs non éclatés. Ces „restes explosifs de guerre“ sont certes une caractéristique inhérente à tous les conflits armés, qu'il s'agisse de bombes, d'obus, de roquettes, de grenades, de missiles ou de mines. Mais l'expérience des dernières décennies tend à mettre en lumière l'impact particulier des BASM, tant en raison de la facilité avec laquelle elles peuvent être dispersées en très grand nombre que de la fréquence des mauvais fonctionnements constatés. En effet, les BASM sont conçues pour exploser à l'impact sur des cibles „dures“ telles que des blindés ou des infrastructures, mais elles fonctionnent moins bien si elles tombent sur un sol meuble (boue, sable, neige) ou sur un terrain couvert de végétation. Les rubans ou parachutes destinés, sur certains modèles, à stabiliser la chute, peuvent accrocher des arbres ou divers obstacles.

Ainsi, les sous-munitions non explosées sont souvent à l'origine d'accidents après le conflit lorsque les populations civiles, surtout les enfants, sont amenées à se déplacer dans des zones polluées. En effet, les sous-munitions se dissimulent facilement dans la végétation ou les gravats. De taille réduite, elles ont souvent une forme ou des couleurs attirantes pour les enfants. Certaines ressemblent à des balles ou à des canettes de soda. D'autres sont munies de rubans aux couleurs vives sur lesquels ne figurent d'ailleurs aucune mention de mise en garde sur le danger encouru.

² Loi du 18 mai 2006 complétant la loi du 3 janvier 1933 relative à la fabrication, au commerce et au port des armes et au commerce des munitions, en ce qui concerne l'interdiction des sous-munitions.

Les accidents dus aux sous-munitions sont souvent plus graves que ceux provoqués par l'explosion de mines antipersonnel, car les sous-munitions sont conçues pour détruire ou endommager des cibles dures telles que les blindés, et non pour mettre hors de combat des fantassins.

Finalement, les BASM présentent la particularité d'être plus dangereuses et délicates à neutraliser que les mines antipersonnel compte tenu de leur instabilité et de leur puissance. En outre, les BASM, contrairement aux mines antipersonnel, ne sont pas conçues pour être désamorçées. Par conséquent, la seule méthode de traitement consiste à provoquer leur explosion et plusieurs démineurs des Nations Unies l'ont déjà payé de leurs vies.

Au-delà de l'impact direct de ces accidents sur les populations touchées (décès, handicaps graves, difficultés à financer le coût des soins ou de la rééducation, impossibilité de reprendre une activité professionnelle), les pays confrontés aux sous-munitions non explosées se trouvent fortement pénalisés à divers titres: coût social de la prise en charge des victimes, obstacles au retour des populations et à l'intervention de l'assistance humanitaire, frein à la reconstruction des infrastructures et au développement économique, notamment dans le secteur agricole.³

II.4. Les victimes

Comme la majeure partie des BASM est utilisée dans des pays où les données concernant les BASM ne sont pas ou insuffisamment recueillies, il est difficile de chiffrer exactement le nombre de victimes des BASM. Dans son rapport sur l'impact humanitaire des BASM, Handicap International estime que les BASM non explosées „polluent“ actuellement les régions habitées par quelques 400 millions de personnes, dans 24 pays.⁴ Handicap International a recensé un total de 13 306 victimes avérées de sous-munitions, blessées ou tuées, depuis 1973. Etant donné que tous ces chiffres ne se rapportent qu'aux cas recensés et confirmés, une estimation prudente de la situation réelle indique qu'il existe au moins 56.000 victimes de sous-munitions. Outre cela, Handicap International a publié une liste de régions et d'Etats contaminés⁵ par des BASM, mais où les données ne permettent pas de procéder à une estimation des victimes.⁶

98% des victimes sont des civils, blessés ou tués en revenant chez eux après un conflit ou en effectuant leurs tâches quotidiennes en essayant de survivre. 40% des victimes sont des jeunes de moins de 18 ans.

II.5. Attitudes face aux BASM

L'évaluation des armes à sous-munitions au regard du principe humanitaire de protection des populations civiles lors des conflits a longtemps été un sujet controversé sur la scène internationale.

La légitimité morale des mines antipersonnel a pu clairement être contestée parce qu'elles frappent indistinctement civils ou militaires, ce qui n'a pas été le cas pour les BASM. En effet, les défenseurs des BASM avancent l'argument qu'elles sont utilisées pour frapper une cible prédéterminée, ce qui permettrait au commandement militaire, par le choix de cette cible, de faire application du principe de discrimination. Les dommages infligés aux civils après le conflit, du fait de restes explosifs de guerre, résulteraient d'un mauvais fonctionnement des BASM et non d'une intention délibérée de les dissimuler ou les enfouir, comme les mines antipersonnel, dont la vocation même est de piéger celui qui parcourt la zone minée, quel qu'il soit.

Les ONG et certains autres pays souhaitant l'interdiction des BASM consentent que certes, les restes explosifs de guerre laissés par les conflits soient issus de toutes sortes de munition. Les BASM présentent cependant un degré de risque humanitaire plus élevé que les autres types d'armes. Tout d'abord, elles sont employées en très grande quantité, grâce à l'effet multiplicateur du mécanisme de dispersion.

3 Jean-Pierre Placade, Joëlle Garriaud-Maylam, Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les armes à sous-munitions, Sénat français, 2006.

4 Afghanistan, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Tchad, Croatie, Russie (Tchéchénie), Erythrée, Ethiopie, Irak, Israël, Kosovo, Koweït, Laos, Liban, Monténégro, Azerbaïdjan (Haut-Karabagh), Serbie, Sierra Leone, Soudan, Syrie, Tadjikistan, Vietnam, Maroc (Sahara occidental).

5 Angola, Congo, Guinée-Bissao, Liberia, Pakistan (Cachemire), Arabie Saoudite, Ouganda, Yémen.

6 Handicap International, Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities, mai 2007, <http://en.handicapinternational.be/downloads/files/25843/>.

De par ce fait elles sont aussi moins précises que d'autres armes. Finalement leur fiabilité est très insuffisante.

Face à ces considérations, la communauté internationale a longtemps adopté deux types d'approches. La première, partagée par la plupart des ONG et sur laquelle semblent actuellement s'accorder la majeure partie des Etats, considère que les problèmes humanitaires soulevés par l'emploi des armes à sous-munitions ne peuvent être entièrement résolus à court terme et que le principe de précaution impose d'en interdire l'usage. L'autre approche écarte la prohibition des BASM, tant pour des raisons de principe que de nécessité militaire, et s'intéresse aux moyens d'en diminuer les conséquences humanitaires en procédant à des améliorations techniques.

II.6. Initiatives nationales

Ces dernières années, plusieurs pays ont pris des initiatives visant à interdire ou à limiter l'utilisation des BASM. La Belgique fut le premier pays à avoir adopté une loi interdisant les armes à sous-munitions : la loi Mahoux sur l'interdiction des sous-munitions est effective depuis le 18 mai 2006. Ensuite, la France annonce le 24 mai 2008 le retrait du service opérationnel des roquettes M-26.⁷

Le Conseil national suisse a voté le 25 septembre 2007 l'initiative Dupraz qui demande la modification de la loi sur le matériel de guerre pour interdire en Suisse les armes à sous-munitions.

Faisant suite à une demande du Conseil de gouvernement et à une motion déposée le 12 octobre 2006, le Ministère des Affaires étrangères a déposé le 13 décembre 2007 un projet de loi interdisant toutes les activités liées aux armes à sous-munitions et comprenant également une interdiction de la fabrication, de la vente, du stockage et de l'utilisation des BASM ainsi que la destruction des stocks éventuels. Il fut cependant convenu, en association avec la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés, d'attendre les résultats concrets des travaux en cours dans le cadre du processus d'Oslo avant de décider de la poursuite éventuelle du travail législatif luxembourgeois. Finalement, le projet de loi sous rubrique, tout en approuvant la Convention d'Oslo, reprend cette interdiction qui avait été l'objet du précédent projet de loi.

II.7. Initiatives internationales

Les BASM n'avaient jusqu'à présent pas fait l'objet d'une convention internationale spécifique. Comme elles sont cependant considérées comme des restes explosifs de guerre, elles ont jusqu'à présent été discutées dans le cadre du Protocole V relatif aux restes explosifs de guerre de la Convention sur certaines armes classiques (CCW) adopté en 2003. Or, le Protocole V n'interdit pas l'usage des BASM, mais traite des mesures à prendre afin de réduire les dangers inhérents aux restes explosifs et aider au marquage et à l'enlèvement de munitions non explosées afin de réduire les risques pour la population civile.

Lors de la troisième conférence d'examen de la CCW en 2006, une initiative a été lancée afin de réglementer l'utilisation et les conséquences des BASM. Cette initiative n'a cependant pas trouvé l'accord des Etats parties.

Après cet échec, dès février 2007, plus de quarante pays, dont notamment le Luxembourg, réunis à Oslo sur initiative du gouvernement norvégien se sont engagés à aboutir en 2008 à un traité d'interdiction des BASM. La Norvège et l'Autriche ont également adopté des moratoires sur ces armes.

A Dublin, le 29 mai 2008, un texte de traité interdisant les BASM est adopté par les représentants de 111 pays, au sein desquels manquaient notamment les Etats-Unis, la Russie, la Chine, la Corée du Nord, l'Inde, l'Iran, Israël et le Pakistan. Le Ministre des Affaires étrangères a signé la Convention sur les armes à sous-munitions le 3 décembre 2008 à Oslo, conjointement avec 106 autres pays.

*

⁷ Il s'agit de roquettes que la France a achetées aux Etats-Unis pour ses lance-roquettes multiples (LRM). Chacune de ces roquettes contient 644 sous-munitions de la taille d'une grenade, avec un taux de ratés de 30% dans certaines conditions.

III. PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Pour ce qui est du contenu détaillé de la Convention, il est renvoyé au projet de loi qui comprend le texte de la Convention ainsi qu'un commentaire des articles y relatif. Outre l'interdiction des activités liées aux armes à sous-munitions qui est reprise dans l'article 2, le projet de loi interdit également, dans son article 3, le financement de ces activités. L'article 4 prévoit finalement des sanctions pour ceux qui ont sciemment contrevenu aux dispositions des articles 2 et 3 et la confiscation et destruction des armes à sous-munitions et des sous-munitions saisies aux frais de la personne condamnée.

En prévoyant que l'interdiction du financement se limite aux cas où le financement des activités liées aux BASM se fait „en connaissance de cause“ et que seulement ceux qui ont „sciemment“ commis une des infractions aux articles 2 et 3 seront sanctionnés, les auteurs du projet de loi ont pleinement suivi l'avis de l'ABBL et de l'ALFI relatif au projet de loi national en matière de BASM.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis émis le 28 avril 2009, le Conseil d'Etat marque son accord avec le projet de loi sous rubrique. Il relève que le projet de loi doit être voté avec une majorité qualifiée par la Chambre des Députés, étant donné que la Convention comporte une dévolution de pouvoirs souverains par traité à une institution de droit international. En effet, le paragraphe 4 de l'article 13 de la Convention prévoit que „*tout amendement à la présente Convention sera adopté à la majorité des deux tiers des Etats parties présents et votants à la Conférence d'amendement*“. La Haute Corporation soulève finalement le problème de la responsabilité pénale des personnes morales qui se pose aux articles 2 et 3 du projet de loi sous rubrique.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**PROJET DE LOI****portant approbation de la Convention
sur les armes à sous-munitions, ouverte à la signature
à Oslo, le 3 décembre 2008**

Art. 1. Est approuvée la Convention sur les armes à sous-munitions, ouverte à la signature à Oslo, le 3 décembre 2008.

Art. 2. Aux termes des articles 1 et 2 de la Convention, il est interdit à toute personne physique ou morale de mettre au point, de fabriquer, d'assembler des pièces préfabriquées en arme complète, de transformer, de réparer, d'acquérir, de vendre, d'utiliser, de détenir, de transporter, de transférer, de stocker ou de conserver des armes à sous-munitions ou des sous-munitions explosives.

Art. 3. Il est interdit à toute personne physique ou morale de financer, en connaissance de cause, des armes à sous-munitions ou des sous-munitions explosives.

Art. 4. Sont punis d'une peine de réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 25.000 à 1.000.000 euros, ou d'une de ces peines seulement, ceux qui ont sciemment commis l'une des infractions aux dispositions des articles 2 et 3 précités. Les armes à sous-munitions et les sous-munitions saisies seront confisquées et détruites aux frais de la personne condamnée.

Luxembourg, le 29 avril 2009

Le Président-Rapporteur,
Ben FAYOT

