



05.452 n Iv.pa. Dupraz. Révision de la loi fédérale sur le matériel de guerre
(Divergences)

[deutsch](#)

Rapport de la Commission de la politique de sécurité du 4 juillet 2011

Réunie le 18 avril 2008, la commission a procédé à un deuxième examen préalable de l'initiative parlementaire visée en titre, déposée le 7 décembre 2005 par le conseiller national John Dupraz. Le 3 mars 2008, en effet, le Conseil national avait maintenu sa décision de donner suite à l'initiative, contre l'avis exprimé par le Conseil des Etats le 19 décembre 2007.

L'auteur de l'initiative demande de modifier la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) afin d'interdire complètement les bombes à sous-munitions.

Proposition de la commission

La commission propose, à l'unanimité, de ne pas donner suite à l'initiative.

Rapporteur: Frick

Pour la commission :
Le président Bruno Frick

- [1. Texte et développement](#)
- [1. 1. Texte](#)
- [1. 2. Développement](#)
- [2. Etat de l'examen préalable](#)
- [3. Considérations de la commission](#)
- [4. Proposition de la commission](#)

1. Texte et développement

1. 1. Texte

Conformément à l'article 160 alinéa 1 de la Constitution et l'article 107 de la loi sur le Parlement, je dépose l'initiative parlementaire suivante:

La loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) doit être modifiée comme suit:

Chapitre 2 Interdiction de certaines armes

....

Art. (9) Sous-munitions

Al. 1

Il est interdit 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.

Al. 2

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

Al. 3

Doit être considérée comme sous-munition, toute munition qui, pour remplir sa fonction, se sépare d'une munition mère. Cela 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.

1. 2. Développement

Les bombes à sous-munitions sont une catégorie d'armement qui nécessite d'urgence une interdiction totale afin de protéger les populations civiles durant et après les conflits. Les bombes à sous-munitions sont composées d'un conteneur (bombe, missile, roquette, obus) regroupant, selon les modèles, une dizaine à plusieurs centaines de minibombes, appelées "sous-munitions". Les bombes à sous-munitions sont larguées par voie aérienne (avions de combat) ou terrestre (canons, lance-roquettes, mortiers): le conteneur s'ouvre en l'air et éjecte les sous-munitions, qui exploseront, en principe, au contact du sol ou de l'objectif visé.

A l'inverse des mines antipersonnel, qui sont des munitions d'"attente", les sous-munitions sont des munitions d'"attaque", conçues pour saturer et interdire une zone, dans laquelle une ou plusieurs cibles ont été localisées. En fonction de la cible visée, les sous-munitions utilisées peuvent être à effet: antipersonnel, antivéhicule, anti-infrastructure, antipiste, incendiaire, toxique. Certains modèles de sous-munitions combinent les effets.

De par leur conception et leur nature, les sous-munitions représentent une double menace pour les civils:

- Conçues pour saturer une zone, elles sont disséminées, au hasard de leur largage, sur des surfaces très larges pouvant atteindre parfois plusieurs hectares. Elles peuvent alors toucher des zones civiles, a fortiori lorsqu'elles sont délibérément utilisées en zones périurbaines, comme ce fut le cas en Irak.

- 5 à 30 pour cent des sous-munitions n'explosent pas à l'impact. Elles restent sur le terrain et, comme les mines antipersonnel, elles peuvent être déclenchées au moindre contact, tuant et mutilant longtemps après la fin des conflits.

Déversées par millions durant les trois derniers conflits (Kosovo, Afghanistan, Irak), elles ont causé une véritable hécatombe parmi les populations. Les sous-munitions non explosées, quant à elles, représentent une menace mortelle quotidienne.

Un à plusieurs milliards de sous-munitions sont actuellement stockés dans le monde. Leur utilisation créera un problème beaucoup plus vaste que celui actuel des mines antipersonnel.

Pour les victimes, il n'y a aucune différence entre une mine et une sous-munition non explosée. Elles sont capables des mêmes atrocités, et bafouent les règles du droit international humanitaire en n'opérant aucune distinction entre civils et militaires. Pourtant, alors que les mines antipersonnel sont interdites, les sous-munitions sont considérées comme légales; leur utilisation n'est pas limitée.

Ce que dit le droit international

Selon les règles du droit international, en particulier du droit international humanitaire, les opérations de destruction menées pendant les guerres ne doivent jamais viser intentionnellement les populations civiles. Les armes employées par les parties en conflit doivent être utilisées de façon discriminante et proportionnée aux menaces identifiées, et seuls des objectifs militaires peuvent faire l'objet de bombardements.

L'utilisation des "explosifs de guerre" (dont font partie les bombes à sous-munitions) est régie par la Convention des Nations Unies de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques.

Le 28 novembre 2003, les Etats membres de la convention ont adopté un protocole (protocole V) pour exiger que les parties à un conflit armé procèdent à l'enlèvement de tous les résidus explosifs de guerre qui continuent, après la fin des hostilités, à menacer les civils, les forces de maintien de la paix et le personnel humanitaire.

Ce texte fait pourtant passer les intérêts militaires avant la vie des civils: il ne prévoit aucun délai à l'obligation faite aux Etats de débarrasser les zones de combat de leur mortelle pollution et, surtout, il ne règle pas le problème posé par l'utilisation des bombes à sous-munitions.

Analyse

Introduction

Les sous-munitions ont été développées principalement pour des guerres qui n'ont jamais existé. Il s'agit de conflits qui aligneraient de part et d'autre des quantités importantes d'engins blindés. Les sous-munitions, des armes dites de saturation de zone, sont imprécises par nature. Elles ont été développées de manière prioritaire pour répondre aux types de menaces militaires identifiées durant la guerre froide, au détriment des munitions de précision.

Les sous-munitions dans les derniers conflits

Les sous-munitions ont été utilisées dans au moins 20 pays, en Europe, Asie, Afrique et Amérique latine.

Durant les récents conflits, 20 millions de sous-munitions ont été utilisées durant la guerre du Golfe (1991), 295 000 en ex-Yougoslavie/Kosovo (1999), 248 056 en Afghanistan (2001/02) et 2 millions en Irak (2003) (voir note de bas de page 1).

Fonctionnement des sous-munitions

Le ciblage

Les sous-munitions sont rarement guidées lorsqu'elles quittent leur conteneur. Elles sont activées durant leur chute et tombent souvent au hasard sur une large zone. Toute personne présente dans cette zone peut être touchée par une sous-munition. Les sous-munitions ont été utilisées de manière répétée sur des zones civiles habitées lors des récents conflits.

Les effets

Les sous-munitions ont notamment des fonctions antivéhicule, antipersonnel et incendiaires. Ces trois fonctions peuvent être cumulées. Elles visent notamment les cibles blindées et humaines présentes dans la zone de dispersion, en frappant au hasard.

Les "ratés" et leurs victimes

Les "ratés" sont les sous-munitions qui n'explosent pas à l'impact. Une sous-munition tombée au sol peut exploser de manière totalement imprévisible, soit au premier contact, soit après plusieurs manipulations. Comme les mines antipersonnel, interdites par la Suisse et par plus de 147 Etats, les sous-munitions au sol ou accrochées dans la végétation explosent au contact ou sous l'action involontaire de leur victime. Les blessures et mutilations provoquées par les sous-munitions sont particulièrement graves, la majorité des victimes n'y survit pas.

L'aspect inhabituel d'une sous-munition provoque la curiosité des populations civiles qui les trouvent, particulièrement des enfants qui payent un lourd tribut en nombre de victimes. Les démineurs humanitaires sont également directement exposés aux dangers de ces munitions au déclenchement imprévisible.

Le taux de "ratés"

La seule façon d'évaluer le taux réel de "ratés" est de comparer le nombre de sous-munitions tirées et le nombre de sous-munitions retrouvées sur le sol. Ce taux constaté varie entre 5 pour cent et plus de 50 pour cent, selon le type de sous-munition, la qualité de sa fabrication, les conditions de son stockage et de son transport, le type de vecteur, les conditions et l'altitude de largage et d'ouverture du conteneur, les conditions météorologiques, la nature de la végétation ainsi que la nature du sol. De plus, l'onde de choc des premières explosions de sous-munitions groupées perturbe la trajectoire des suivantes, augmentant encore le taux de "ratés".

Les taux de "ratés" annoncés par les fabricants sont toujours très en dessous des taux réels constatés durant et après les conflits car ils sont les résultats d'études scientifiques se déroulant sur des polygones de tir qui ne reproduisent pas les conditions réelles d'utilisation durant les conflits.

Les fabricants de sous-munitions font la promotion de systèmes qui en amélioreraient la fiabilité, admettant ainsi que les sous-munitions posent un problème humanitaire.

Dans les faits, un taux incompressible de "ratés" est constaté, lié aux nombreux facteurs mentionnés ci-dessus. Les défaillances constatées concernent également les systèmes d'autodestruction et d'autoneutralisation.

Le nombre de "ratés"

En appliquant le taux de 15 pour cent de "ratés" constaté au Kosovo, les récents conflits ont laissé des quantités importantes de sous-munitions prêtes à exploser par le contact non

intentionnel d'une personne:

- guerre du Golfe (1991): 3 millions (les déminages du Koweït et de l'Irak sont toujours en cours);
- ex-Yougoslavie/Kosovo/Bosnie (1989-1999): 44 250 pour les bombardements de l'OTAN, les quantités de sous-munitions ex-yougoslaves ne sont pas connues;
- Afghanistan (2001/02): 37 208;
- Irak (2003): 300 000.

Production et stocks

Plus de 210 types de sous-munitions sont fabriqués par 34 pays, dont la Suisse. 73 pays stockent des sous-munitions, dont la Suisse (voir note de bas de page 2). Le stock des seuls Etats-Unis d'Amérique est estimé à plus de 1 milliard. Cet ordre de grandeur peut être extrapolé aux autres grandes puissances. En appliquant le taux de "ratés" de 15 pour cent constaté au Kosovo, l'utilisation des sous-munitions stockées par les seuls Etats-Unis d'Amérique laisserait jusqu'à 150 millions de "ratés", soit un multiple du nombre total de mines antipersonnel actuellement enfouies et retirées péniblement et à grands frais du sol par la communauté internationale.

Les menaces pour les populations civiles

Les stocks gigantesques existants de sous-munitions menacent les populations civiles d'un usage accru de ces armes dans le monde. L'impact humanitaire sera semblable à celui constaté aujourd'hui dans les pays affectés par les mines antipersonnel, avec des populations civiles mutilées et tuées longtemps après la fin des conflits, et de vastes territoires rendus improductifs.

La Convention de 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques (CCAC)

La CCAC est une instance des Nations Unies qui fonctionne par consensus. Ce fonctionnement s'était révélé incapable en 1996 de répondre de manière adéquate aux massacres et mutilations des populations civiles par les mines antipersonnel: c'est le processus dit d'Ottawa qui a concrétisé l'interdiction des mines antipersonnel.

Les sous-munitions ne font actuellement l'objet d'aucune négociation dans le cadre de la CCAC, ni même de discussions spécifiques. Par ailleurs, le fonctionnement par consensus de la CCAC ne permet pas de penser qu'un hypothétique mandat de négociation donnera de meilleurs résultats pour régler le problème humanitaire des sous-munitions que pour celui des mines antipersonnel. Il ne faut pas s'illusionner et compter aujourd'hui sur la CCAC pour mettre un terme aux massacres et mutilations de populations civiles par les sous-munitions: au sein de ce forum, les Etats parties en restent au statu quo, sans maîtrise prévisible des conséquences humanitaires de l'utilisation continue des sous-munitions.

Protocole V

Le texte du protocole V de la CCAC relatif aux débris explosifs de guerre est remarquablement peu contraignant pour les Etats qui sont responsables d'avoir abandonné ces débris explosifs: les délais et conditions de leur enlèvement sont sujets à diverses circonstances non contraignantes et ne constituent en aucune manière une réponse humanitaire suffisante pour les sous-munitions.

Solutions techniques

Les discussions au sein de la CCAC sur les éventuelles mesures techniques de prévention destinées à améliorer la fiabilité des sous-munitions n'ont à ce jour pas débouché sur un mandat de négociation. La grande variété des enjeux pour les Etats parties à la Convention

et l'absence de solutions réellement convaincantes et financièrement abordables pour tous les Etats ne permettent pas d'entrevoir une telle évolution dans un avenir prévisible. L'adoption par consensus de mesures contraignantes est encore plus improbable. Les mesures techniques invoquées par la Suisse pour un éventuel consensus international au sein de la CCAC ne concernent à ce jour pas le ciblage des sous-munitions individuelles, qui resteraient non guidées et tombant au hasard sur une zone plus vaste que la cible militaire légitime. L'option des sous-munitions guidées reste hors d'atteinte pour l'immense majorité des Etats.

Quant aux mesures techniques censées diminuer le taux de "ratés", elles restent sujettes au taux incompressible constaté des aléas techniques. Ainsi, en mai 2004, une démonstration fut faite, devant des experts internationaux réunis en session de travail à Thoune, sur les améliorations techniques à apporter aux sous-munitions. Durant cette démonstration en stand de tir, 75 pour cent des systèmes d'autodestruction n'ont pas fonctionné après l'impact. Ce qui prouve la vulnérabilité du système, même dans les meilleures conditions de tir.

L'interdiction totale en Suisse des sous-munitions

Des armes à effets indiscriminés par nature et par usage

Les sous-munitions, des armes non guidées conçues pour saturer des zones entières de territoire, sont non discriminantes par nature: elles sont conçues pour toucher une zone plus grande que la cible visée. Rien ne leur permet notamment de différencier une position civile d'une cible militaire.

L'énormité des stocks existants pose la menace aiguë de l'usage indiscriminé qui peut en être fait à large échelle. L'utilisation toujours plus importante de lance-roquettes et de systèmes d'artillerie permet aujourd'hui une dissémination très largement accrue des sous-munitions.

La persistance de l'impact des "ratés"

Le taux incompressible de "ratés", inhérent à toute production industrielle ainsi qu'aux circonstances extrêmement variables d'utilisation des sous-munitions, est une source incontournable de munitions actives, déclenchées par leurs victimes même en temps de paix, exactement comme les mines antipersonnel, qui sont aujourd'hui interdites par la Suisse. Des territoires contaminés resteront impraticables durant des décennies (comme p. ex. au Laos).

L'interdiction en Suisse: un impact humanitaire historique

Nous assistons dans le monde à un stockage et usage toujours plus répandu des sous-munitions. En ignorer les conséquences n'est aujourd'hui plus défendable. En 1976 déjà, la Suisse et douze autres pays ont appelé à l'interdiction des sous-munitions à l'issue d'une réunion d'experts militaires qui s'est tenue à Lugano.

La Suisse, du fait de sa position stratégique au coeur de l'Europe, est très loin d'être confrontée à une quelconque utilisation de sous-munitions pour sa propre défense. Par ailleurs, sa production de sous-munitions ne peut pas représenter un chiffre d'affaires essentiel pour l'industrie nationale d'armement.

En s'interdisant totalement la fabrication, le transfert, la possession et l'utilisation des sous-munitions, la Suisse prend une initiative particulièrement opportune pour initier et soutenir une évolution internationale vers l'abandon des sous-munitions, avec un impact humanitaire historique indéniable.

Note de bas de page 1: Human Rights Watch: "Global overview of cluster munition use,

production, stockpiling, and transfer". October 2005.

Note de bas de page 2: Human Rights Watch: "Global overview of cluster munition use, production, stockpiling, and transfer". October 2005.

2. Etat de l'examen préalable

Réunie le 2 juin 2006, la Commission de la politique de sécurité du Conseil national (CPS-N) procédait à l'examen préalable de l'initiative parlementaire et proposait de ne pas y donner suite, par 14 voix contre 9 et 1 abstention^[1]. Contrairement à l'avis de sa commission, le Conseil national décidait le 25 septembre 2007 de donner suite à l'initiative par 91 voix contre 81^[2].

Le 1er novembre 2007, la CPS-E proposait quant à elle, par 8 voix contre 1 et 1 abstention, de ne pas se rallier à la décision du Conseil national^[3]. Le 19 décembre 2007, le Conseil des Etats se ralliait à l'avis de sa commission par 24 voix contre 12^[4].

Lors d'une procédure d'élimination des divergences simplifiée, la CPS-N a une nouvelle fois proposé, le 8 janvier 2008, par 15 voix contre 8, de ne pas donner suite à l'initiative^[5]. Le 3 mars 2008, le Conseil national a quant à lui maintenu sa décision d'y donner suite, par 81 voix contre 71^[6].

La CPS-E a quant à elle une nouvelle fois proposé, le 18 avril 2008, par 3 voix contre 2, de ne pas donner suite à l'initiative^[7]. Chargé d'examiner une nouvelle fois l'initiative, le Conseil des Etats acceptait, par 20 voix contre 17, une motion d'ordre Altherr demandant de renvoyer l'initiative à la CPS-E pour examen complémentaire^[8]. Il réagissait ainsi à l'adoption fin mai 2008 à Dublin par 111 Etats dont la Suisse d'une convention sur les armes à sous-munitions. Ce développement majeur constituait une nouvelle donne pour l'appréciation de l'initiative parlementaire Dupraz. Lors de sa séance des 23 et 24 juin 2008, la CPS-E adoptait une motion (08.3444 é Consensus de Dublin) qui voulait charger le Conseil fédéral de signer, dans les meilleurs délais, la Convention relative à l'interdiction de certaines sous-munitions, de proposer au Parlement de la ratifier, et d'adapter sans tarder la législation nationale en conséquence. Parallèlement, elle demandait au Bureau du Conseil des Etats de suspendre pour une durée d'une année les travaux liés à l'initiative parlementaire Dupraz, ce que le Bureau acceptait, tout comme une demande de prolongation de suspension déposée en avril 2009, suite au retard pris dans le processus d'élaboration du message du Conseil fédéral.

3. Considérations de la commission

Lors de sa séance du 4 juillet 2011 la CPS-E a examiné le message adopté le 6 juin 2011 par le Conseil fédéral et relatif à l'approbation de la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions ainsi qu'à la modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre. Cette convention, adoptée le 30 mai 2008, prévoit notamment une interdiction complète de l'utilisation, du développement et de la production, de l'acquisition et du

transfert ainsi que du stockage d'armes à sous-munitions.

Au vu de la menace mortelle que représentent les armes à sous-munitions non explosées, et ce pendant une durée indéterminée, la CPS-E est convaincue de la nécessité d'adopter cette convention. En signant cette convention, la Suisse s'engage à détruire ses stocks de projectiles à sous-munitions dans un délai de huit ans. Considérant que les menaces contre la sécurité du pays ont évolué et qu'une attaque militaire conventionnelle est aujourd'hui hautement improbable, la commission estime que la destruction de ces armes est tout à fait envisageable, d'autant que les armes à sous-munitions pourraient difficilement être utilisées sur un territoire aussi densément peuplé que la Suisse sans constituer un danger majeur, et pour la population et pour l'infrastructure.

Il n'en reste pas moins que la destruction de ce type de munitions contribue à affaiblir considérablement les capacités d'engagement de l'artillerie. La commission a par conséquent déposé un postulat (11.3752) dans lequel elle charge le Conseil fédéral de présenter un rapport portant sur l'avenir de l'artillerie. Dans ce rapport, le Conseil fédéral devra définir quelles munitions pourront encore être acquises ou développées dans le cadre de la convention et quels développements ou achats pourront encore être financés. Il devra également déterminer si le matériel dont dispose actuellement l'artillerie devra être remplacé par des armes précises de portée supérieure.

La commission estime qu'avec la ratification de la convention sur les armes à sous-munitions et la modification de la LFMG y relative, les objectifs de l'initiative Dupraz sont en grande partie atteints.

4. Proposition de la commission

La commission propose par conséquent, à l'unanimité, de ne pas donner suite à l'initiative.

¹⁾ Voir aussi rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national du 2 juin 2006.

²⁾ BO 2007 N 1382-1385.

³⁾ Voir aussi rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats du 1er novembre 2007.

⁴⁾ BO 2007 E 1167-1169.

⁵⁾ Voir aussi rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil national du 8 janvier 2008.

⁶⁾ BO 2008 N 27-28.

⁷⁾ Voir aussi rapport de la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats du 18 avril 2008.

⁸⁾ BO 2008 E 483-485.

[Source:

http://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2005/f_bericht_s_k21_0_20050452_0_20110704.htm]