



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis sur le projet de loi
tendant à l'élimination des armes à sous-munitions**

(Adopté par l'assemblée plénière du 15 avril 2010)

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) tient à saluer la ratification par la France de la Convention sur les armes à sous-munitions, dite Convention d'Oslo, qui concourt au respect des règles du Droit international humanitaire, et spécifiquement à la prohibition des armes aux effets non-discriminants¹. Elle se réjouit de l'entrée en vigueur prochaine (1^{er} août 2010) de cette Convention, à l'issue du dépôt du 30^{ème} instrument de ratification intervenu le 16 février dernier. Cette Convention constitue une avancée considérable pour la protection des populations civiles, principales victimes de ces armes, parfois longtemps après la fin des hostilités.
2. La CNCDH insiste sur l'importance pour la France, conformément aux engagements récents du gouvernement², de mettre effectivement en pratique les obligations positives de tout Etat partie à la Convention en matière de coopération et d'assistance internationales à des Etats affectés, particulièrement pour l'assistance aux victimes, la dépollution et la sensibilisation aux risques d'armes à sous munitions³.
3. La CNCDH souligne également l'importance pour la France de mettre en place une procédure adaptée permettant une traduction effective et systématique des obligations positives contenues à l'article 21 de la Convention qui dispose que chaque Etat partie, au titre de l'interopérabilité, « encourage les Etats non parties à la présente Convention à la ratifier, l'accepter, l'approuver ou y adhérer, dans le but de susciter la participation de tous les États à la présente Convention » et « notifie aux gouvernements de tous les États non parties à la présente Convention [dans le cadre de l'interopérabilité c'est-à-dire de coopération ou d'opérations militaires], ses obligations aux termes de la présente Convention, promeut les normes qu'elle établit et met tout en oeuvre pour décourager les États non parties à la présente Convention d'utiliser des armes à sous-munitions ».
4. La CNCDH rappelle son avis portant sur les systèmes d'armes à sous-munitions, adopté le 21 septembre 2006⁴, dans lequel elle demandait au gouvernement français d'agir en faveur d'un instrument juridique contraignant, spécifique aux armes à sous-munitions. Elle recommandait, en outre, d'interdire au niveau national l'utilisation, la production, le stockage et le transfert de ce type d'armes.

¹ Loi n°2009-1133 du 21 septembre 2009 autorisant la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions.

² Voir « Lutte contre les armes à sous-munitions, Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, à une question écrite de l'Assemblée nationale », 26 janvier 2010, et « Contribution financière de la France aux actions contre les mines et restes explosifs de guerre dans le monde, Réponse du Ministre des Affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner, à une question écrite du Sénat », 28 janvier 2010.

³ Articles 5 et 6 de la Convention sur les armes à sous-munitions signée à Oslo le 3 décembre 2008 relatifs à l'assistance aux victimes et à la coopération et assistance internationales.

⁴ Avis portant sur les systèmes d'armes à sous-munitions, 21 septembre 2006, disponible ici : http://www.cncdh.fr/article.php?id_article=315

5. La CNCDH se félicite particulièrement de la volonté du gouvernement de mettre en oeuvre rapidement la Convention par la présentation du projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions⁵, satisfaisant dans son ensemble, mais sur lequel, la CNCDH souhaite formuler les recommandations suivantes.
6. La CNCDH constate, en premier lieu, que le projet de loi ne mentionne pas les « **petites bombes explosives** » alors que l'article 1^{er} de la Convention dispose que l'interdiction générale d'armes à sous-munitions « *s'applique, mutatis mutandis, aux petites bombes explosives qui sont spécifiquement conçues pour être dispersées ou libérées d'un disperseur fixé à un aéronef* ». Aussi, et pour se conformer pleinement à la Convention d'Oslo, la CNCDH recommande que le projet de loi interdise expressément les « petites bombes explosives » et qu'une définition, conforme à l'article 2, §13 de la Convention, en soit donnée dans la Section 1 du projet de loi sur les définitions⁶. En outre, la CNCDH recommande que le projet de loi définisse explicitement le « **disperseur** », conformément à l'article 2, §14 de la Convention⁷. En conséquence, les « petites bombes explosives » devraient également être visées spécifiquement à la Section 2 du projet de loi sur le régime juridique.
- 8
7. De l'avis de la CNCDH, la notion d'assistance définie à l'article 1^{er} de la Convention couvre **toutes formes d'investissement et de financement tant directs qu'indirects** dans des entreprises menant des activités prohibées et liées aux armes à sous-munitions, même partiellement. A ce titre, afin de lever toute ambiguïté juridique sur le principe comme sur l'interprétation et d'envoyer un message politique fort, la CNCDH recommande d'inscrire de manière explicite dans la loi l'interdiction des investissements et financements, tant directs qu'indirects⁹, dans des entreprises menant, même partiellement, des activités prohibées et liées aux armes à sous-munitions.
Elle rappelle à cet égard son avis du 4 avril 2008 sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme dans lequel elle recommandait au gouvernement de « *rendre illicite, au niveau français et si possible européen, le financement de toute activité interdite par le droit international en général, par le droit international humanitaire et celui des droits de l'homme quelle que soit la forme d'investissement ou de financement : investissement en fonds propres ou en dette, sous forme de valeurs mobilières ou de concours bancaires, directs ou indirects ; et quel que soit le montage technique utilisé : utilisation de fonds ou de véhicules d'investissement tiers, financements hors bilan, etc. ; y compris toutes formes d'assurances liées à l'exportation de biens (notamment, mais pas exclusivement, les assurances octroyées par la Coface), à l'assurance-crédit, aux crédits documentaires, aux crédits acheteurs et aux crédits fournisseurs* »¹⁰. Elle recommandait, en outre, que cette interdiction s'applique « *même lorsque les entreprises concernées ne réalisent qu'une fraction de leur chiffre d'affaires dans les activités illicites visées* »¹¹.

⁵ Projet de loi n°113 tendant à l'élimination des armes à sous-munitions enregistré à la Présidence du Sénat le 25 novembre 2009 et renvoyé à la commission des affaires étrangères.

⁶ La commission des affaires étrangères du Sénat qui a rendu son rapport le 6 avril 2010 a introduit par voie d'amendement l'interdiction et la définition des petites bombes explosives dans le projet de loi <http://www.senat.fr/bulletin/20100405/etr.html#toc2> Article 2 §13 de la Convention : « 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 ».

⁷ Article 2 §14 de la Convention : « 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 ».

⁸ L'interdiction du financement et de l'investissement dans les entreprises ne réalisant qu'une partie de leur chiffre d'affaires dans les armes à sous-munitions est motivée par le fait que, sauf dans les cas de financement de projet ici hors de propos, il est impossible d'affecter au sein d'une trésorerie d'entreprise une ressource financière spécifique à une activité spécifique.

⁹ La notion d'investissement ou de financement indirect est définie comme un investissement ou un financement réalisé par l'intermédiaire d'une structure écran *ad hoc*.

¹⁰ Avis de la CNCDH sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme, 24 avril 2008, disponible ici : http://www.cncdh.fr/article.php?id_article=568

¹¹ *Ibid.*

Cette interdiction des financements et investissements directs et indirects est d'ailleurs prévue dans les lois nationales de plusieurs Etats parties à la Convention (Belgique, Luxembourg¹², Nouvelle-Zélande, et en projet en Suisse et Pays-Bas). D'ailleurs, les plus grands groupes financiers et assureurs français ont déjà mis en place des mécanismes permettant de prévenir tout financement ou investissement direct ou indirect dans des armes à sous-munitions et mines antipersonnel¹³. La CNCDH considère que la France devrait accompagner et encourager ce processus.

8. Si la CNCDH salue le fait que le projet de loi renvoie expressément aux définitions de la Convention d'Oslo, elle souhaiterait que le terme de « **transfert** » fasse l'objet d'une définition précise qui intègre les opérations de transit d'armes à sous-munitions. Le transfert désigne « *oultre le retrait de matériel d'armes à sous-munitions du territoire d'un Etat ou leur introduction matérielle dans celui d'un autre Etat, le transfert du droit de propriété et du contrôle de ces armes à sous munitions [...]* »¹⁴. Le passage de marchandises d'un territoire douanier à un autre par la voie terrestre, maritime ou aérienne (transit) n'est donc pas explicitement couvert par cette définition. La CNCDH recommande donc de préciser dans la loi que les opérations de transit sont interdites au même titre que le transfert, ce qui serait par ailleurs une simple reprise de l'interprétation donnée au terme « transfert » dans la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel¹⁵.
9. La CNCDH relève avec intérêt que le projet de loi ne retient pas la condition de double incrimination pour l'exercice de la **compétence personnelle active** pour les infractions définies dans le projet de loi commises par un Français hors du territoire national¹⁶. S'il est satisfaisant de voir les activités des ressortissants français agissant à l'étranger entrer dans le champ d'application de la loi, les activités des personnes morales françaises à l'étranger doivent également être couvertes à l'identique.
10. La CNCDH relève avec intérêt **l'interdiction de courtage** dans le projet de loi. Cependant, elle estime, comme elle l'a exprimé dans son avis du 8 février 2007¹⁷, que la notion d'intermédiation devrait être substituée à celle de courtage, qui ne fait l'objet d'aucune définition dans la loi française, afin d'étendre le champ de la définition de l'ensemble des opérations d'intermédiation à tous les acteurs impliqués dans ce commerce : courtier, transporteur et financier. Cela permettrait également à la France de s'inscrire pleinement dans le cadre des discussions autour d'un Traité international sur le commerce des armes classiques qui doit être adopté en 2012 au sein des Nations unies et doit couvrir ce type d'activités¹⁸, ainsi que dans le cadre de ses engagements européens¹⁹. Par ailleurs, la CNCDH demande au gouvernement et au Parlement d'inscrire

¹² Au Luxembourg par exemple, la loi autorisant ratification de la Convention d'Oslo énonce dans son article 3 qu'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* ».

¹³ La liste de ces groupes est disponible sur :

http://www.amnesty.fr/index.php/agir/campagnes/acteurs_economiques/actions/investissement_et_droits_humains

¹⁴ Article 2 de la Convention.

¹⁵ A ce sujet, voir Landmine Monitor/Human Rights Watch, *The Prohibition on Assistance in Article 1 of the Mine Ban Treaty (Article 1)*, May 2009 disponible sur : <http://www.lm.icbl.org/index.php/content/view/full/24111>

¹⁶ Article L. 2344-10 du projet de loi : « Lorsque les infractions définies à l'article L. 2344-2 et au deuxième alinéa de l'article L. 2344-3 du présent code sont commises hors du territoire de la République par un Français, la loi pénale française est applicable, alors même que les faits ne seraient pas punis par la législation du pays où ils ont été commis. Les dispositions de la seconde phrase de l'article 113-8 du même code ne sont pas applicables ». L'exclusion de la double incrimination constitue une exception à la loi pénale générale qui ne prévoit cette exclusion qu'en matière de crimes : l'article 113-6 du Code pénal dispose que « La loi pénale française est applicable à tout crime commis par un Français hors du territoire de la République. Elle est applicable aux délits commis par des Français hors du territoire de la République si les faits sont punis par la législation du pays où ils ont été commis ».

¹⁷ Avis sur le projet de loi visant l'interdiction des opérations d'intermédiation sans autorisation, 8 février 2007, disponible ici : http://www.cncdh.fr/article.php3?id_article=504

¹⁸ Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le Traité sur le commerce des armes, 28 octobre 2009, A/C.1/64/L.38/Rev.1.

¹⁹ Au niveau européen le Conseil de l'Union européenne a adopté le 23 juin 2003 la position commune 2003/468/PESC sur le contrôle du courtage en armements visant à réglementer ce type d'activités au sein de chaque Etat membre.

rapidement le projet de loi sur l'intermédiation enregistré à l'Assemblée nationale en 2006²⁰ mais toujours pas discuté, à l'ordre du jour des assemblées, et d'adopter ce texte en suivant les recommandations de la CNCDH formulées dans son avis du 8 février 2007.

11. L'article 3-2 de la Convention d'Oslo prévoit la **destruction des stocks d'armes à sous-munitions** « *dès que possible et au plus tard huit ans après l'entrée en vigueur de la présente Convention pour cet Etat partie* ». L'article L.2344-4 du projet de loi faisant uniquement référence au délai de huit ans, la CNCDH souhaiterait, comme l'a d'ailleurs prévu le texte issu de la commission des affaires étrangères du Sénat, qu'y soit insérée la mention « *dès que possible* ». Sur ce point, alors que la Convention autorise la conservation d'armes à sous munitions « *aux fins de leur destruction* »²¹, le projet de loi autorise cette conservation « *jusqu'à leur destruction* »²². La CNCDH s'interroge sur le sens à donner à cette différence dans la formulation et recommande une modification de la loi dans un souci de conformité avec les objectifs de la Convention.
12. De plus, concernant la **rétenion des stocks**, la CNCDH s'interroge sur le caractère « absolument nécessaire », critère posé par la Convention²³, des 500 armes à sous-munitions et leurs sous-munitions explosives et des 400 sous-munitions explosives acquises hors conteneur que la France prévoit de conserver. Elle demande que ce stock fasse l'objet d'une réévaluation annuelle systématique, afin de tendre vers une diminution progressive du nombre d'armes stockées.
13. Enfin la CNCDH souhaite que l'extension du mandat de la **Commission nationale pour l'élimination de mines antipersonnel (CNEMA)**, organisme créé par la loi du 8 juillet 1998 qui définit son mandat²⁴, aux armes à sous-munitions soit expressément prévue par la loi, ce que préconise également la commission des affaires étrangères du Sénat. Le mandat conféré à la CNEMA doit expressément comporter le suivi de la mise en œuvre par la France des obligations positives susmentionnées en matière de coopération et d'assistance internationales, notamment pour l'assistance aux victimes d'armes à sous-munitions et l'aide à la dépollution, des obligations de l'article 7 sur les mesures de transparence et de l'article 8 sur les demandes d'aide et éclaircissement relatifs au respect des dispositions émanant du Secrétaire général des Nations Unies, mais aussi de celles prévues dans le cadre de l'interopérabilité.

(Résultat du vote en Assemblée plénière : avis adopté à l'unanimité des 36 membres présents et représentés)

²⁰ Projet de loi relatif au régime d'autorisation des opérations d'intermédiation et d'achat pour revendre et modifiant le code de la défense, <http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/pl3269.asp>

²¹ Article 3-7 de la Convention d'Oslo.

²² Article L2344-4-1 du Projet de loi nationale d'application.

²³ Article 3 paragraphe 6 de la Convention.

²⁴ Loi n° 98-564 du 8 juillet 1998 tendant à l'élimination des mines antipersonnel - Article 9 : « Il est créé une Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel. Cette commission est composée de représentants du Gouvernement, de deux députés et de deux sénateurs, de représentants d'associations à vocation humanitaire, de représentants des organisations syndicales patronales, de représentants des organisations syndicales des salariés et de personnalités qualifiées. La répartition des membres de cette commission, les modalités de leur désignation, son organisation et son fonctionnement sont précisées par décret en Conseil d'Etat ».

Article 10 : « La Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel assure le suivi de l'application de la présente loi et de l'action internationale de la France en matière d'assistance aux victimes de mines antipersonnel et d'aide au déminage. Elle publie chaque année un rapport sur l'application de la présente loi ; ce rapport est adressé par le Gouvernement au Parlement ».