

N° 113

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 novembre 2009

## PROJET DE LOI

*tendant à l'élimination des armes à sous-munitions,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. Hervé MORIN,

ministre de la défense

*(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

### PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le 3 décembre 2008, la France a signé à Oslo une convention multilatérale relative aux armes à sous-munitions, dénommée « convention d'Oslo » qui interdit l'utilisation, la production, le transfert et le stockage des armes à sous-munitions qui causent des dommages inacceptables aux populations civiles et définit un cadre de coopération et d'assistance aux victimes. Cette convention a fait l'objet d'une autorisation de ratification parlementaire par la loi n° 2009-1133 du 21 septembre 2009. L'instrument de ratification de la France a ainsi pu être déposé auprès du dépositaire à l'occasion de la dernière assemblée générale des Nations unies, témoignant de l'engagement de la France dans le processus d'interdiction de ces armes.

La convention prévoit son entrée en vigueur six mois après le dépôt du trentième instrument de ratification. Au 20 novembre 2009, cette convention a été signée par cent trois pays et ratifiée par vingt-quatre États. Compte tenu des ratifications en cours, une entrée en vigueur au cours de l'année 2010 est espérée. Il convient de noter toutefois que les États-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan et Israël ne sont pas Parties à la convention.

La convention d'Oslo prévoit, dans son article 9, que ses prescriptions doivent être adaptées dans le droit national de chaque État Partie. Tel est l'objet du présent projet de loi.

La transcription de la convention d'Oslo en droit national, en particulier dans ses dispositions pénales, sera le signe de la volonté française de mettre fin aux drames causés par les armes à sous-munitions et un exemple de nature à inciter d'autres États à signer cette convention, d'une portée humanitaire réelle.

Les armes à sous-munitions se différencient des munitions classiques dites « à charge unitaire ». Elles entrent dans la catégorie des systèmes dits « à

effet de zone », également appelés « armes de saturation ». Elles sont conçues pour disperser sur une large surface une grande quantité de projectiles explosifs, de manière à renforcer la probabilité de détruire l'objectif visé.

Ni la fiabilité ni la précision des armes incriminées par la convention ne sont reconnues suffisantes pour que les principes du droit humanitaire de proportionnalité et de discrimination soient garantis.

Par ailleurs, après le combat, lorsque leur fiabilité est insuffisante, ces armes laissent sur le terrain un taux significatif de sous-munitions non explosées. Elles constituent une grave menace humanitaire, notamment pour les populations non combattantes et civiles. Une trentaine de pays sont encore touchés par ce fléau, notamment en Asie, en ex-Yougoslavie, en Irak et au sud Liban. Cette menace retarde durablement le retour à la vie normale et à la paix en entretenant le ressentiment entre les Parties.

En outre, la dissémination de ce type d'armement augmente la probabilité de voir nos forces confrontées à ce type de menace lors d'interventions futures. Leur interdiction participe également à la sécurité de nos soldats.

De nombreux pays ont été et sont encore producteurs, exportateurs, détenteurs et utilisateurs de ces systèmes. Il s'agit notamment de la Russie, la Chine, les États-Unis, l'Inde et le Pakistan. Les stocks se comptent en centaines de millions de sous-munitions.

Pour sa part la France n'a pas utilisé ce type d'armes depuis 1991 et n'en produit plus depuis 2002. Sans attendre l'entrée en vigueur de la convention, la France a déjà pris, à titre unilatéral, des mesures qui l'ont placée en avance sur le calendrier d'application en annonçant, en mai 2008, le retrait du service opérationnel de la roquette M26 et, en novembre 2008, celui de l'obus de 155 mm à grenades (OGR). La destruction des stocks concernés par des industriels français ou européens va conformément aux obligations de la convention être engagée.

## **PRÉSENTATION ARTICLE PAR ARTICLE**

Dans le code de la défense, la loi s'insère dans la deuxième partie (Régimes juridiques de défense), du livre III (Régimes juridiques de défense d'application permanente) et dans le titre IV (Armes soumises à interdiction).

Il donne naissance à un chapitre IV « Armes à sous-munitions », à la suite du chapitre III « Mines antipersonnel ».

Ce chapitre comporte des définitions, établit un régime juridique et porte des dispositions pénales.

L'**article 1<sup>er</sup>** comprend les articles L. 2344-1 à L. 2344-11.

L'article L. 2344-1 est créé afin de définir les termes employés dans le projet de loi en étant fidèle aux définitions données par la convention d'Oslo.

Il définit également le terme de « transfert » qui « implique, outre le retrait matériel d'armes à sous-munitions du territoire d'un État ou leur introduction matérielle dans celui d'un autre État, le transfert du droit de propriété et du contrôle sur ces armes à sous-munitions, mais pas le transfert d'un territoire contenant des restes d'armes à sous-munitions. »

L'article L. 2344-2 définit le régime juridique. La convention prévoit d'interdire en toutes circonstances l'emploi, la mise au point, la production, l'acquisition « de quelque autre manière », le stockage, la conservation et le transfert des armes à sous-munitions.

Afin de préciser la mention « de quelque autre manière », l'article vise explicitement la fabrication, l'offre, la cession, l'importation, l'exportation, le commerce et le courtage.

L'article interdit enfin le fait d'assister, d'encourager ou d'inciter quiconque à s'engager dans une des activités interdites susmentionnées.

L'article L. 2344-3 met en œuvre les dispositions de l'article 21 relatif aux relations avec les États non Parties à la convention, dites clauses d'interopérabilité.

Il rappelle dans son premier alinéa le principe permettant aux États signataires de coopérer avec des États non signataires susceptibles d'utiliser des armes à sous-munitions, tout en prévoyant dans un second alinéa les activités interdites dans le cadre de cette coopération.

L'article L. 2344-4 est fidèle à l'article 3 de la convention d'Oslo, tant dans les exceptions à l'impératif d'élimination des armes à sous-munitions que

dans les conditions strictes qui encadrent ces exceptions.

Il précise en outre que le stock d'armes à sous-munitions conservé pour des activités autorisées par la convention (mise au point de techniques de détection, d'enlèvement ou de destruction ou pour la formation), sera limité à cinq cents armes et leurs sous-munitions explosives, auxquelles s'ajoutent quatre cents sous-munitions explosives acquises hors conteneur.

L'article L. 2344-5 reprend, tant pour les services de l'État que pour les personnes agréées, les mesures de transparence prévues par la convention, notamment, la rédaction d'un rapport annuel précisant le nombre et le type d'armes à sous-munitions et de sous-munitions explosives conservées, un état d'avancement de la destruction des stocks ou de reconversion des sites de production.

L'article L. 2344-6 précise les agents des ministères susceptibles de constater les infractions.

L'article L. 2344-7 constitue le texte de répression des infractions prévues aux articles L. 2344-2 et L. 2344-3 deuxième alinéa.

L'article L. 2344-8 concerne les peines complémentaires applicables aux personnes physiques.

L'article L. 2344-9 est relatif aux peines privatives ou restrictives de droits pour les personnes morales.

L'article L. 2344-10 rend la loi française applicable aux délits prévus aux articles L. 2344-2 et L. 2344-3 second alinéa, commis par les Français hors du territoire de la République sans exiger de réciprocité d'incrimination.

L'article L. 2344-11 a pour objectif de mentionner qu'un décret en Conseil d'État viendra déterminer l'ensemble des modalités d'application du chapitre.

L'**article 2** tire les conséquences, à l'article L. 2451-1 consacré à la Polynésie française, de l'introduction de onze nouveaux articles dans la deuxième partie du code.

L'**article 3** vise à modifier l'article 28-1 du code de procédure pénale

afin de permettre aux agents des douanes habilités à exercer des missions de police judiciaire, de constater le délit qui est inséré dans le code de la défense par la présente loi.

L'**article 4** rend applicable les dispositions du projet de loi sur l'ensemble du territoire de la République.

Enfin l'**article 5** précise la date d'entrée en vigueur de la présente loi.





## PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la défense,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de la défense, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

-----

### Article 1<sup>er</sup>

① Le titre IV du livre III de la deuxième partie du code de la défense est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

②

« CHAPITRE IV

③

« **Armes à sous-munitions**

④

« SECTION I

⑤

« **Définitions**

⑥ « Art. L. 2344-1. – Pour l'application du présent chapitre, les mots : « convention d'Oslo » désignent la convention sur les armes à sous-munitions signée à Oslo le 3 décembre 2008.

⑦ « Les termes : « armes à sous-munitions », « sous-munitions explosives » et « transfert » ont le sens qui leur est donné par la convention d'Oslo.

⑧ « Le terme : « transférer » désigne l'action consistant à procéder à un transfert au sens de la convention d'Oslo.

⑨

« SECTION 2

⑩

« Régime juridique

- ⑪ « Art. L. 2344-2. – La mise au point, la fabrication, la production, l’acquisition, le stockage, la conservation, l’offre, la cession, l’importation, l’exportation, le commerce, le courtage, le transfert, et l’emploi des armes à sous-munitions sont interdits.
- ⑫ « Est également interdit le fait d’assister, d’encourager ou d’inciter quiconque à s’engager dans une des activités interdites susmentionnées.
- ⑬ « Art. L. 2344-3. – Nonobstant les dispositions de l’article L. 2344-2, toute personne peut participer à une coopération en matière de défense ou de sécurité ou à une opération militaire multinationale ou au sein d’une organisation internationale, avec des États non Parties à la convention d’Oslo qui pourraient être engagés dans des activités interdites par ladite convention.
- ⑭ « Est interdit le fait pour une personne agissant dans le cadre susmentionné de mettre au point, de fabriquer, de produire, d’acquérir de quelque autre manière des armes à sous-munitions, de constituer elle-même des stocks, de transférer ces armes, de les employer elle-même ou d’en demander expressément l’emploi, lorsque le choix des munitions est sous son contrôle exclusif.
- ⑮ « Art. L. 2344-4. – Nonobstant les dispositions de l’article L. 2344-2, les services de l’État déterminés par décret sont autorisés :
- ⑯ « 1° À conserver les stocks existants d’armes à sous-munitions jusqu’à leur destruction au plus tard huit ans après l’entrée en vigueur de la convention d’Oslo dans les conditions prévues à son article 17, ou au plus tard avant l’expiration du délai supplémentaire fixé par la conférence d’examen ou par l’assemblée des États Parties selon les modalités fixées par la convention d’Oslo ;
- ⑰ « 2° À transférer des armes à sous-munitions en vue de leur destruction ;
- ⑱ « 3° À conserver, acquérir ou transférer des armes à sous-munitions et des sous-munitions explosives pour la mise au point de techniques de détection, d’enlèvement ou de destruction des armes à sous-munitions et des sous-munitions explosives ou pour le développement de contre-mesures relatives aux armes à sous-munitions et pour la formation à ces techniques.
- ⑲ « Le nombre d’armes à sous-munitions détenues à ces fins ne peut excéder cinq cents à partir de la fin du délai prévu au 1°. Sont également autorisés, à ce titre, leurs sous-munitions explosives, auxquelles s’ajoute un nombre

complémentaire de quatre cents sous-munitions explosives acquises hors conteneur.

- ⑳ « Les services de l'État peuvent confier ces opérations à des personnes agréées.
- ㉑ « Art. L. 2344-5. – Sont soumis à déclaration :
- ㉒ « 1° Par leur détenteur :
- ㉓ « a) L'ensemble des armes à sous-munitions, y compris les sous-munitions explosives, incluant une ventilation par type, quantité et, si cela est possible, par numéro de lot pour chaque type ;
- ㉔ « b) L'état des programmes de destruction des stocks d'armes à sous-munitions, y compris les sous-munitions explosives, avec des précisions sur les méthodes utilisées pour la destruction, la localisation des sites et les normes observées en matière de sécurité et protection de l'environnement ;
- ㉕ « c) Les types et quantités des armes à sous-munitions détruites y compris les sous-munitions explosives, après l'entrée en vigueur de la convention d'Oslo, avec des précisions sur les méthodes de destruction utilisées, la localisation des sites de destruction et les normes observées en matière de sécurité et protection de l'environnement ;
- ㉖ « 2° Par leur exploitant :
- ㉗ « a) Les installations autorisées à conserver ou à transférer des armes à sous-munitions à des fins de destruction ou pour la mise au point de techniques de détection, d'enlèvement ou de destruction des armes à sous-munitions et des sous-munitions explosives, et pour la formation à ces techniques ;
- ㉘ « b) L'état des programmes de reconversion ou de mise hors service des installations de production d'armes à sous-munitions.

㉙

« SECTION 3

㉚

« **Dispositions pénales**

㉛

« SOUS-SECTION 1

㉜

« **Agents habilités à constater les infractions**

- ㉝ « Art. L. 2344-6. – Peuvent constater les infractions aux prescriptions du présent chapitre, ainsi qu'aux dispositions réglementaires prises pour son application, outre les officiers de police judiciaire agissant conformément aux dispositions du code de procédure pénale :

- ③④ « 1° Les inspecteurs généraux et les inspecteurs des armées, les membres du corps militaire du contrôle général des armées et les officiers de l'armée de terre, de la marine nationale, de l'armée de l'air et de la gendarmerie nationale titulaires d'un commandement et les membres du corps militaire des ingénieurs de l'armement, lorsqu'ils sont spécialement habilités. Leur habilitation est délivrée pour une durée limitée par arrêté du ministre de la défense. Copie en est jointe aux procès-verbaux de constatation ;
- ③⑤ « 2° Les agents des douanes à l'occasion des contrôles effectués en application du code des douanes ou dans le cadre des dispositions de l'article 28-1 du code de procédure pénale.
- ③⑥ « Ils adressent sans délai au procureur de la République le procès-verbal de leurs constatations.

③⑦

« SOUS-SECTION 2

③⑧

« *Sanctions pénales*

- ③⑨ « Art. L. 2344-7. – Le fait de méconnaître les interdictions mentionnées à l'article L. 2344-2 et au deuxième alinéa de l'article L. 2344-3 est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende.
- ④⑩ « La tentative des délits mentionnés à l'alinéa précédent est punie des mêmes peines.
- ④⑪ « Art. L. 2344-8. – Les personnes physiques coupables de l'une des infractions prévues à la présente sous-section encourent les peines complémentaires suivantes :
- ④⑫ « 1° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal, des droits civiques, civils et de famille ;
- ④⑬ « 2° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, d'exercer une fonction publique ou d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ;
- ④⑭ « 3° La fermeture, soit à titre définitif, soit pour une durée de cinq ans au plus, des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;
- ④⑮ « 4° L'exclusion des marchés publics pour une durée de cinq ans au plus ;
- ④⑯ « 5° La confiscation des équipements ayant servi à la mise au point, à la fabrication, à la détention ou au stockage des armes à sous-munitions, suivant les modalités prévues à l'article 131-21 du code pénal ;

- ④⑦ « 6° L'affichage et la diffusion de la décision prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-35 du code pénal.
- ④⑧ « 7° L'interdiction de séjour, suivant les modalités prévues par l'article 131-31 du code pénal ;
- ④⑨ « 8° L'interdiction du territoire français, lorsqu'il s'agit d'étrangers, prononcée dans les conditions prévues par l'article 131-30 du code pénal, soit à titre définitif, soit pour une durée de dix ans au plus.
- ⑤⑩ « *Art. L. 2344-9.* – Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies à l'article L. 2344-7 du présent code encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal, les peines prévues par l'article 131-39 de ce dernier code.
- ⑤⑪ « L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 du code pénal porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise.
- ⑤⑫ « *Art. L. 2344-10.* – 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.
- ⑤⑬ « *Art. L. 2344-11.* – Les modalités d'application des dispositions du présent chapitre sont déterminées par décret en Conseil d'État. »

## **Article 2**

À l'article L. 2451-1 du code de la défense, après les mots : « L. 2322-1 à L. 2322-12 » sont ajoutés les mots : « L. 2344-1 à L. 2344-11 ».

## **Article 3**

Au 4° de l'article 28-1 du code de procédure pénale, les mots : « et L. 2353-13 » sont remplacés par les mots : « et les articles L. 2344-7 et L. 2353-13 ».

## **Article 4**

Les dispositions de la présente loi sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

## **Article 5**

La présente loi est applicable à compter du lendemain de la publication au *Journal officiel* de la République française de la convention sur les armes à sous-munitions signée à Oslo le 3 décembre 2008, si cette publication est postérieure à celle de la présente loi, ou à compter du lendemain de la publication de la présente loi, dans le cas contraire.

Fait à Paris, le 25 novembre 2009

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre de la défense,

Signé : HERVÉ MORIN



*Liberté • Égalité • Fraternité*

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**Projet de loi tendant  
à  
l'élimination des armes à sous-munitions**

**Etude d'impact**

**Novembre 2009**

## SOMMAIRE

<b>1- La situation actuelle</b>	<b>p. 3</b>
1-1 Le problème des armes à sous-munitions	p. 3
1-1-1 Définition des armes à sous-munitions	p. 3
1-1-2 Effets des armes à sous-munitions	p. 3
1-1-3 Stocks mondiaux	p. 4
1-2 Historique de l'élaboration de la Convention d'Oslo	p. 4
1-3 De la signature à la ratification par la France	p. 5
1-4 Les armes à sous-munitions en France	p. 5
1-5 Le cadre juridique français et européen en matière d'armes à sous-munitions	p. 6
<b>2- L'objectif recherché : la mise en œuvre de la Convention d'Oslo dans l'ordre juridique interne</b>	<b>p. 6</b>
<b>3- Le choix du vecteur législatif</b>	<b>p. 6</b>
<b>4- Les dispositions prévues</b>	<b>p. 6</b>
<b>5- Les impacts</b>	<b>p. 7</b>
5-1 L'impact juridique	p. 7
5-1-1 Domaine législatif	p. 7
5-1-2 Domaine réglementaire	p. 7
5-1-3 Textes abrogés	p. 8
5-1-4 L'impact en matière pénale	p. 8
5-2 L'impact politico-militaire	p. 8
5-3 L'impact humanitaire et social	p. 9
5-4 L'impact économique	p. 10
5-4-1 L'impact sur l'emploi et les industriels	p. 10
5-4-2 L'impact sur l'emploi et les industriels	p. 10
5-5 L'impact environnemental	p. 10
5-6 L'impact administratif	p. 11
5-7 L'impact outre-mer	p. 12
<b>6- Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat</b>	<b>p.12</b>



# ETUDE D'IMPACT

---

## **1- La situation actuelle**

### **1-1 Le problème des armes à sous-munitions**

#### 1-1-1 Définition des armes à sous-munitions

Les armes à sous-munitions se différencient des munitions classiques dites « à charge unitaire ». Elles entrent dans la catégorie des systèmes dits « à effet de zone », également appelés « armes de saturation ». Elles sont conçues pour disperser sur une large surface une grande quantité de projectiles explosifs, de manière à renforcer la probabilité de détruire l'objectif visé.

Selon la Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions signée le 3 décembre 2008<sup>1</sup>, désignée par la suite par « la Convention » (cf. l'historique de son élaboration au § 1-2), 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.

Ce terme 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 antiaérienne ;
- (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'auto désactivation.

#### 1-1-2 Effets des armes à sous-munitions

Ni la fiabilité ni la précision des armes incriminées par la Convention ne sont reconnues suffisantes pour que les principes du droit international humanitaire de proportionnalité et de discrimination soient garantis.

Par ailleurs, après le combat, lorsque leur fiabilité est insuffisante, ces armes laissent sur le terrain un taux significatif de sous-munitions non explosées. Celles-ci constituent une grave

---

<sup>1</sup> <http://www.icrc.org/dih.nsf/WebPrint/620-FULL?OpenDocument>

menace humanitaire, en particulier pour les non combattants et les populations civiles, au premier rang desquelles les enfants. Une trentaine de pays sont encore touchés par ce fléau, notamment en Asie, en ex-Yougoslavie, en Irak et au sud Liban. Cette menace rémanente retarde durablement le retour à la vie normale et compromet le rétablissement de la sécurité en entretenant le ressentiment entre les parties.

### 1-1-3 Stocks mondiaux

De nombreux pays ont été et sont encore producteurs, exportateurs, détenteurs et utilisateurs de ces systèmes d'armes. Les principaux sont la Russie, la Chine, les Etats-Unis, l'Inde et le Pakistan. Les stocks se comptent en centaines de millions de sous-munitions.

## 1-2 Historique de l'élaboration de la Convention d'Oslo

La France est partie à la Convention de Genève de 1980 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.

Elle a ratifié le protocole V relatif aux restes explosifs de guerre, annexé à cette Convention, qui est entré en vigueur en novembre 2006. Ce protocole vise à limiter les problèmes causés par des munitions non explosées. Il touche donc indirectement les armes à sous-munitions, mais il ne traite pas dans sa totalité du problème posé par ce type d'arme.

C'est à la suite de l'émotion suscitée par l'utilisation massive d'armes à sous-munitions au Liban durant l'été 2006, et face aux difficultés rencontrées lors des négociations menées à Genève pour aboutir à un protocole spécifique, qu'un petit nombre de pays<sup>2</sup> sous l'impulsion d'une coalition d'organisations non gouvernementales (la Cluster Munition Coalition – CMC<sup>3</sup>), se donne pour objectif d'aller plus loin. Ils s'inspirent, pour cela, du processus qui avait conduit à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines anti-personnel.

En France, dès mars 2006, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat avait confié à M. Jean-Pierre PLANCADE et à Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM la préparation d'un rapport d'information sur les armes à sous-munitions. Il a été publié le 13 décembre 2006.<sup>4</sup>

Les 22 et 23 février 2007, la Norvège lance à Oslo un mouvement d'interdiction des armes à sous-munitions auquel la France et quarante-cinq autres pays s'associent. Lors de cette réunion les participants s'engagent à conclure en 2008 « un instrument juridiquement contraignant » qui :

- interdit l'utilisation, la production, le transfert et le stockage des armes à sous-munitions qui causent des dommages inacceptables aux populations civiles ;
  - définit un cadre de coopération et d'assistance aux victimes ;
- tout en respectant un juste équilibre entre les exigences humanitaires et les impératifs de défense.

---

<sup>2</sup> Norvège, Irlande, Autriche, Saint-Siège, rejoints par la Nouvelle-Zélande, le Mexique et le Pérou.

<sup>3</sup> Cette coalition comprend notamment les associations françaises suivantes : Agir ici, Handicap international France, l'Observatoire Des Transferts d'Armements, etc....

<sup>4</sup> [www.senat.fr/rap/r06-118/r06-118.htm](http://www.senat.fr/rap/r06-118/r06-118.htm)

Le "processus d'Oslo" se poursuit avec la conférence de Dublin, du 19 au 30 mai 2008, qui réunit cent onze Etats participant, vingt et un Etats observateurs et une centaine de représentants d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales. La France, en tant que vice-présidente, y joue un rôle particulièrement actif. Elle facilite notamment les relations entre pays affectés et pays possesseurs, pays industrialisés et pays en développement, gouvernements et ONG, pour que cette Convention soit le plus efficace possible. Les participants parviennent à un consensus dont le résultat est la Convention d'Oslo signée le 3 décembre 2008 et intitulée Convention sur les armes à sous-munitions.

Au 19 octobre 2009, cette Convention a été signée par cent Etats et ratifiée par vingt trois. Elle entrera en vigueur six mois après le dépôt du trentième instrument de ratification. Les Etats-Unis, la Russie, la Chine, l'Inde, le Pakistan et Israël, entre autres, n'y sont pas parties.

Il convient enfin de mentionner que les négociations à Genève en vue de parvenir à un protocole additionnel à la Convention de 1980<sup>5</sup> visant les armes à sous-munitions se poursuivent. En effet, seul un accord dans le cadre de cette convention permettrait de rallier les principaux détenteurs et producteurs. L'objectif français est de parvenir à un texte compatible avec la Convention d'Oslo et qui permette de véritables progrès humanitaires sur le terrain.

### **1-3 De la signature à la ratification par la France**

La France a fait partie des Etats qui ont signé la Convention dès le 3 décembre 2008. La France a ratifié le texte le 21 septembre 2009<sup>6</sup>. Les discussions relatives à la loi de ratification de la Convention ont donné lieu à deux rapports parlementaires très complets<sup>7</sup>.

Les instruments de ratification ont été déposés à l'ONU le 25 septembre 2009.

La rapidité du processus de ratification place la France parmi les trente premiers Etats, chiffre qui doit être atteint afin que la Convention puisse entrer en vigueur.

### **1-4 Les armes à sous-munitions en France**

La France n'a pas utilisé ce type d'armes depuis 1991 et n'en produit plus depuis 2002.

Sans attendre l'entrée en vigueur de la Convention, la France a déjà pris, à titre unilatéral, des mesures qui l'ont placée en avance sur le calendrier d'application en annonçant, en mai 2008, le retrait du service opérationnel de 22 000 roquettes M26 et, en novembre 2008, celui de

---

<sup>5</sup> 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, Genève, 10 octobre 1980.

<sup>6</sup> Loi n° 2009-1133 du 21 septembre 2009 autorisant la ratification de la convention sur les armes à sous-munitions.

<sup>7</sup> Rapport n° 1804, présenté par M. Rochebloine, député, au nom de la commission des affaires étrangères de l'assemblée nationale le 8 juillet 2009 ;

Rapport N° 615, présenté par Mme Garriaud Maylam, sénatrice, au nom de la commission des affaires étrangères de la défense et des forces armées du Sénat le 15 septembre 2009.

13 000 obus à grenades (OGR). Il s'agit des armes à sous-munitions détenues par la France au sens de la Convention d'Oslo.

Ces armes sont stockées en attendant d'être détruites, conformément aux prescriptions de la Convention.

Par ailleurs, la France ne fabrique ni n'exporte plus d'armes à sous-munitions depuis 2002.

### **1-5 Le cadre juridique français et européen en matière d'armes à sous-munitions**

Jusqu'à l'adoption du présent projet de loi, il n'existait pas de dispositif spécifique en droit français consacré à ces matériels. Dès lors, les armes à sous-munitions relevaient des dispositions générales relatives aux matériels de guerre, armes et munitions prévues par les articles L. 2331-1 et suivants du code de la défense.

Par ailleurs, le seul instrument communautaire à ce jour applicable est le code de conduite de l'Union européenne en matière d'exportation d'armement, devenu position commune.

### **2- L'objectif recherché : la mise en œuvre de la Convention d'Oslo dans l'ordre juridique interne**

En application de l'article 9 de la Convention d'Oslo, la France a l'obligation de prendre « [...] toutes les mesures législatives, réglementaires et autres qui sont appropriées pour mettre en œuvre la présente Convention, y compris l'imposition de sanctions pénales pour prévenir et réprimer toute activité interdite à un Etat partie en application de la présente Convention, qui serait menée par des personnes, ou sur un territoire, sous sa juridiction ou sous son contrôle.»

Tel est l'objectif du projet de loi présenté.

### **3- Le choix du vecteur législatif**

Une loi est nécessaire pour intégrer les normes de la Convention en droit français, instaurer ce régime spécifique d'interdiction des armes à sous-munitions et pour créer les infractions pénales correspondantes.

### **4- Les dispositions prévues**

En conformité avec la structure de la Convention, le projet de loi commence par reprendre la définition des armes à sous-munitions inscrite dans la Convention d'Oslo.

Il énonce ensuite les différentes interdictions posées par la Convention ainsi que les exceptions à ces interdictions, notamment dans le but de conserver ou d'acquérir de telles armes afin de les détruire ou d'en étudier la technique à des fins de neutralisation ou de prévention.

En outre, la Convention d'Oslo prévoit des dispositions particulières pour permettre aux Etats de mener des opérations en coopération avec des Etats non parties. Ces dispositions sont traduites dans l'article L. 2344-3 alinéa 1 ; l'alinéa 2 de ce même article décrit les activités interdites dans le cadre de cette coopération.

Enfin, le projet de loi établit le régime pénal applicable en cas de violation des interdictions portées par la Convention et reprises par le projet de loi.

## **5- Les impacts**

### **5-1 L'impact juridique**

Dans l'ordre juridique interne, le présent projet de loi ne crée pas de dispositions législatives autonomes. En effet, toutes les dispositions créées s'insèrent dans le code de la défense et le code de procédure pénale.

#### 5-1-1 Domaine législatif

La démarche entreprise par le présent projet de loi est similaire à celle adoptée pour la loi n° 98-564 du 8 juillet 1998 tendant à l'élimination des mines antipersonnel, dont les dispositions sont désormais intégrées dans le code de la défense aux articles L. 2343-1 et suivants.

Les peines encourues en cas de violation des dispositions du projet de loi sont, dans un souci de cohérence, comparables à celles prévues aux articles L. 2343-1 et suivants du code précité.

L'article 28-1 du code de procédure pénale doit également être modifié afin de permettre aux agents des douanes habilités à exercer des missions de police judiciaire, de constater le délit qui sera inséré dans le code de la défense par la présente loi.

Par ailleurs, l'adoption du présent projet de loi sera sans incidence sur la transposition de la directive sur les transferts intracommunautaires de produits liés à la défense<sup>8</sup>, dans la mesure où l'objet du présent projet de loi est l'interdiction des armes à sous-munitions et que celui de la directive vise à fluidifier la circulation, au sein de l'espace communautaire, des matériels militaires dont le commerce est réglementé mais autorisé.

#### 5-1-2 Domaine réglementaire

Un décret viendra préciser les modalités d'application du présent projet de loi pour les installations de stockage et destruction des armes à sous-munitions concernées.

En outre, un arrêté devra venir préciser certaines dispositions de la future loi, notamment pour ce qui concerne les agents habilités à constater les infractions prévues par les futures dispositions législatives (articles L. 2344-6).

---

<sup>8</sup> Directive 2009/43/CE du 6 mai 2009 du Parlement et du Conseil simplifiant les conditions des transferts de produits liés à la défense dans la Communauté dont la transposition doit avoir lieu dans un délai de 24 mois à compter de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne, intervenue le 10 juin 2009.

Par ailleurs, il est envisagé d'étendre le champ d'intervention de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (CNEMA) aux armes à sous munitions, en lui attribuant des compétences similaires à celles que lui confère la loi n° 98-564 du 8 juillet 1998 précitée.

#### 5-1-3 Textes abrogés

Aucun texte n'est abrogé par le présent projet de loi.

#### 5-1-4 L'impact en matière pénale

Les agents habilités à constater les infractions du présent projet de loi (article L. 2344-6) sont les mêmes que ceux prévus, aujourd'hui, pour constater les infractions au régime des mines antipersonnel (article L. 2343-8 et suivants du code de la défense).

Les sanctions pénales encourues au titre du projet de loi (principalement 10 ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende pour les personnes physiques – article L. 2344-7) sont également les mêmes que celles prévues pour les infractions au régime des mines antipersonnel (article L. 2343-9 et suivants du code de la défense).

### **5-2 L'impact politico-militaire**

L'adoption de cette loi permettra de témoigner de la détermination et de l'exemplarité de la France dans la lutte contre les armes à sous-munitions, dans la continuité de son engagement actif et de son rôle moteur dans le processus de négociation et dans l'universalisation de la Convention.

L'adoption rapide de cette loi renforcera le caractère précurseur de la France dans la mise en œuvre de l'interdiction des armes à sous-munitions. En effet, le processus d'adoption sera observé de près par les Etats dont la législation reste à adapter.

Cette loi sera en outre un signal supplémentaire pour inciter les Etats qui n'ont pas encore signé ou ratifié la Convention d'Oslo à le faire.

L'adhésion d'un grand nombre d'Etats (cent trois au 20 novembre 2009) limitera la dissémination de ce type d'armes, ce qui accroîtra la sécurité internationale. En effet, la réduction du danger rémanent des sous-munitions non explosées, facilitant le retour à la paix, améliorera la sécurité des populations civiles, ainsi que celle des soldats français engagés sur les théâtres concernés.

En outre, en reprenant les définitions de la Convention, notamment ses dispositions techniques, le projet de loi ne remet pas en cause les capacités opérationnelles de l'armée française. Après la prise en compte par les armées de cette Convention, la loi n'aura en effet d'impact :

- ni sur les opérations françaises en cours, où les armes à sous-munitions interdites ne sont pas utilisées,
- ni sur les opérations futures, où seront employées des armes plus fiables et plus précises autorisées par la Convention.

Outre l'obus d'artillerie de 155mm à grenade (OGR), la France a retiré du service opérationnel les roquettes M26 à grenades du lance-roquettes multiple (LRM). Celles-ci seront remplacées par des roquettes guidées à charge unique.

La France conserve la possibilité d'utiliser les armes de grande précision et de haute fiabilité autorisées par la Convention, comme les obus d'artillerie de 155mm antichar à effet dirigé (ACED Bonus) et les missiles air-sol APACHE qui emportent des munitions anti-pistes KRISS.

S'agissant de l'impact opérationnel, la convention autorise la poursuite des coopérations et des opérations militaires avec des Etats non parties, tout en fixant un cadre précis. Le projet de loi reprend rigoureusement ces dispositions.

Par ailleurs, la France, conformément aux dispositions du 6. de l'article 3 de la Convention pourra conserver un stock d'armes à sous-munitions et de sous-munitions à des fins de développement et de formation aux techniques de détection, d'enlèvement et de destruction, ou pour le développement de contre mesures relatives aux armes à sous-munitions. Ce stock ne pourra pas dépasser 500 armes et leurs sous munitions (article L. 2344-4 du présent projet de loi). Il existe aujourd'hui environ 200 types d'armes à sous-munitions dans le monde, 90 % du stock mondial d'armes à sous-munitions étant détenu par des pays non parties à la Convention. Le plafond fixé permettra ainsi de disposer du nombre d'exemplaires de chaque type d'armes à sous-munitions nécessaire à l'entraînement des démineurs et, le cas échéant, à la mise au point de systèmes de protection et de contre mesures. A titre de comparaison, l'Espagne a annoncé qu'elle conservera 836 armes à sous-munitions, la Belgique 400. En outre, pour couvrir le cas des sous-munitions isolées récupérées sur le terrain, l'article L. 2344-4 autorise à conserver 400 sous-munitions explosives acquises hors conteneur.

### **5-3 L'impact humanitaire et social**

Cette Convention constitue un progrès important pour le droit international humanitaire. C'est une avancée déterminante sur la voie de l'élimination complète des armes à sous-munitions causant des dégâts humanitaires inacceptables.

Le fait d'interdire en droit français la mise au point, la fabrication, la production, l'acquisition, le stockage, la conservation, l'offre, la cession, l'importation, l'exportation, le commerce, le courtage, le transfert et l'emploi des armes à sous-munitions, participe indirectement à la diminution du risque d'utilisation à travers le monde de telles armes et donc aussi indirectement à la diminution des dégâts humanitaires inacceptables.

Enfin, cette loi manifesterà une reconnaissance du travail de sensibilisation accompli par les parlementaires et les organisations non gouvernementales françaises, notamment Handicap international.

## **5-4 L'impact économique**

### **5-4-1 L'impact sur l'emploi et les industriels**

Les conséquences en terme d'emplois industriels sont faibles puisque la France ne produit ni n'exporte plus d'armes à sous-munitions depuis 2002. Par ailleurs, la France n'utilisant plus d'armes à sous-munitions depuis 1991, la loi n'aura aucun impact sur les emplois liés au stockage ou à l'utilisation.

Quatre industriels produisant des matériaux ou composants pouvant entrer dans la composition d'armes à sous-munitions étrangères verront leurs exportations contrôlées plus sévèrement et, le cas échéant, interdites.

En ce qui concerne la destruction des stocks d'armes à sous-munitions retirées du service, les capacités industrielles françaises ne sont aujourd'hui pas adaptées. Des infrastructures existent en Italie et en Allemagne, mais elles ne seront sans doute pas en mesure d'absorber l'afflux d'armes à détruire en Europe dès l'entrée en vigueur de la Convention. La mission ministérielle (défense) sur le démantèlement des matériels de guerre en fin de vie mène actuellement une étude pour recenser les industriels français intéressés à développer des capacités dans ce domaine. Dans cette hypothèse, des retombées positives pour l'emploi en France seraient possibles.

Le présent projet de loi n'aura pas d'impact sur l'emploi public.

### **5-4-2 L'impact financier**

La destruction des armes à sous-munitions sera entièrement financée par le ministère de la défense. Le programme 178 « préparation et emploi des forces » de la mission DEFENSE prévoit, dans la version actualisée du référentiel de programmation militaire, de consacrer 108 millions d'euros (en autorisations d'engagement de dépense et crédits de paiement) au démantèlement des matériels militaires conventionnels sur la période 2010-2015. Dans cette dotation financière, les armes à sous-munitions constituent une priorité. Selon les dernières estimations, le coût de leur destruction sera compris entre 20 et 30 millions d'euros.

En outre, les dispositions encourageant les Etats parties à fournir une assistance technique, matérielle et financière aux Etats parties affectés par des restes d'armes à sous-munitions sont susceptibles d'avoir une incidence financière. Il en va de même des dispositions relatives au suivi de la Convention.

## **5-5 L'impact environnemental**

Aucun territoire sous contrôle ou juridiction de la France n'est affecté par des restes d'armes à sous-munitions. La France n'est donc pas concernée par les obligations formelles de dépollution.

Les opérations de destruction des stocks d'armes à sous-munitions retirées du service seront effectuées conformément aux normes de protection environnementales. A ce titre il convient de préciser qu'au niveau national, l'élimination des munitions est régie par un triple corpus réglementaire : le code de la défense pour le suivi de la munition et de ses transferts, le code



du travail pour la protection des travailleurs, le code de l'environnement pour la protection de l'environnement.

A cet égard, ce dernier n'aborde pas spécifiquement le cas des munitions de guerre. Il renvoie généralement à une approche en matière de sécurité pyrotechnique fondée sur une démarche pragmatique et individualisée (étude de sécurité recouvrant les activités prévues mais axée sur le risque pyrotechnique).

Au niveau européen, la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et leur élimination ainsi que le règlement CE n°1013/2006 du parlement européen et du conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets sont les textes de référence en la matière.

## **5-6 L'impact administratif**

### a) Conséquences de l'obligation de destruction

La Convention prévoit la destruction des stocks dans un délai de huit années à compter de son entrée en vigueur. En tout état de cause, l'objectif du ministère de la défense est d'achever ces destructions avant 2016.

La maîtrise d'ouvrage de la destruction a été confiée à la direction centrale des matériels de l'armée de terre, la direction générale de l'armement apportant son expertise technique.

### b) Conséquences de l'obligation de suivi des stocks

Le ministère de la défense tiendra une comptabilité rigoureuse des armes à sous-munitions et des sous-munitions. Il est prévu d'étendre le champ d'intervention de la commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel (CNEMA), organisme indépendant rattaché au ministre des affaires étrangères et européennes dans lequel siègent notamment des parlementaires et des représentants des ONG, en lui attribuant des compétences similaires à celles que lui confère la loi n°98-564 du 8 juillet 1998 précitée. Elle deviendra ainsi compétente pour, notamment, assurer le suivi de ce stock. Cette extension se fera par voie réglementaire.

Des rapports annuels lui seront adressés, ainsi qu'à l'ONU en application des mesures de transparence prévues par l'article 7 de la Convention.

### c) Conséquences en terme d'organisation et/ou de charge de travail sur les services

La charge supplémentaire prévisionnelle de travail pour les services de surveillance et judiciaire de ce nouveau régime d'interdiction sera assumée par les services déjà existants. Elle devrait être assurée à moyens et organisation constants.

## **5-7 L'impact outre-mer**

Ce projet de loi prévoit explicitement que ses dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire de la République et notamment dans les collectivités d'outre-mer soumises au régime de la spécialité législative.

## **6- Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat**

Les organisations non gouvernementales ont été associées en toute transparence aux négociations du texte de la Convention lors de la Conférence de Dublin en mai 2008. Au cours du processus de négociations, une série de consultations a été menée entre le ministère des affaires étrangères et européennes, le ministère de la défense et les organisations non gouvernementales, notamment Handicap International. Elles se sont ralliées au compromis adopté car il représentait une réelle avancée pour le droit international humanitaire. Elles ont finalement accepté, le CICR en particulier, la définition des armes à sous-munitions interdites. Elles ont annoncé qu'elles suivraient avec attention la question de d'interopérabilité qui autorise les Etats signataires à s'engager dans une coopération ou des opérations militaires avec des Etats non parties qui pourraient être engagés dans des activités interdites.

Des démarches conjointes destinées à encourager les Etats à signer cette Convention ont été menées auprès de plusieurs capitales par nos ambassades.

Au cours des années 2008 et 2009, à l'occasion de chacune des séances de travail de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel, des informations ont été communiquées sur l'avancée du processus d'Oslo puis sur le processus de ratification par la France de la Convention d'Oslo.

Dans le cadre de l'examen par le Parlement du projet de loi de ratification de la Convention d'Oslo sur les armes à sous-munitions, et à sa demande, des éléments complémentaires ont été transmis par le ministère des affaires étrangères et européennes en concertation avec le ministère de la défense.