



Berne,

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

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

1. Contexte

Le 30 mai 2008, la Convention sur les armes à sous-munitions (CASM) (ci-après la Convention) a été adoptée par la Conférence internationale de Dublin. La Suisse a signé cette Convention le 3 décembre 2008 à Oslo sur la base de la décision du Conseil fédéral du 10 septembre 2008.

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

Celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} août 2010. Jusqu'à aujourd'hui (état au 12 mai 2011), 108 Etats ont signé la Convention et 57 l'ont ratifiée.

La ratification de la Convention s'accompagne d'une révision de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (loi sur le matériel de guerre, LFMG). Concrètement, il conviendrait d'inclure un nouvel article 8^{bis} au chapitre 2 de la LFMG, lequel contiendrait une interdiction des armes à sous-munitions, et un article 35^{bis} énonçant les dispositions pénales correspondantes. Au niveau national, les conditions d'une adhésion de la Suisse à la Convention sur les armes à sous-munitions sont donc remplies.

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

Par décision du 17 novembre 2010, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral des affaires étrangères à ouvrir la procédure de consultation. La consultation a duré jusqu'au 25 février 2011.

2. Bref résumé du rapport rendant compte des résultats de la consultation.

La grande majorité des participants à la consultation est favorable à la ratification de la Convention. En effet, sur les 59 participants ayant pris position lors de la consultation, 46 sont favorables à la ratification alors que 4 d'entre eux ont exprimé des réserves et 9 la rejettent. Quatre participants ont déclaré renoncer à prendre position ou à participer à la consultation.

A l'exception du canton de Schwyz, qui a renoncé à prendre position, tous les cantons se sont prononcés en faveur de la ratification et de la modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre



En ce qui concerne les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, ils se sont principalement exprimés en faveur de la ratification, à l'exception des Libéraux-Radicaux (PLR) qui ont émis une réserve considérable et de l'Union démocratique du centre (UDC) qui rejette tout simplement la ratification.

Une majorité des associations et autres milieux intéressés se sont également prononcés en faveur de la ratification et de la modification de la LMFG. Certains organismes liés à l'armée se sont toutefois prononcés contre la ratification.

3. Évaluation et pondération des résultats de la consultation sous une forme résumée.

3.1 Généralités

Ont été invités à prendre part à la consultation, les cantons, la Principauté du Liechtenstein, les partis politiques, 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne nationales, 9 organisations dirigeantes de l'économie ainsi que 41 organisations intéressées. Les documents soumis en consultation contenaient le texte intégral de la Convention sur les armes à sous-munitions et le rapport explicatif pour la procédure de consultation. Le délai pour l'envoi des réponses avait été fixé au 25 février 2011. 59 prises de position écrites ont été enregistrées au total, dont 8 provenant de participants qui n'avaient pas formellement été invités à prendre part à la consultation.

Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale ayant répondu sont au nombre de 6 : Parti démocrate-chrétien suisse (PDC), Les Libéraux-Radicaux (PLR), Parti socialiste suisse (PS), Union Démocratique du Centre (UDC), Parti chrétien-social (PCS), Parti écologiste suisse (Les Verts).

Les associations faîtières suivantes ont envoyé une réponse : Union des villes suisses, Fédération des entreprises suisses, Union suisse des arts et métiers (USAM), Union patronale suisse, Union suisse des paysans (USP), Association suisse des banquiers (ASB), Union syndicale suisse (USS).

Des réponses ont en outre été envoyées par les organisations suivantes : Section Suisse d'Amnesty International, Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG), Croix-Rouge suisse, Déclaration de Berne (EvB), Fondation Terre des hommes, Handicap International, Société Suisse des Officiers (SSO), Association suisse des sergents-majors (ASSgtm), Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM), Crédit Suisse, Gruppe Giardino, Section suisse de la Commission internationale de juristes (CIJ), Schweizer Soldat, Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee (AWM), Groupe Suisse sans Armée (GSsA), Schweizerischer Friedensrat, Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft.

Enfin, nous ont également fait part de leur avis, sans y avoir été formellement invités, les 8 organismes suivants : Schweizerische Volkspartei des Kantons und Freistaates Zug (UDC zougais), Chambre Vaudoise des Arts et Métiers, Centre patronal, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz, Offiziersgesellschaft des Kantons Sant-Gallen, Société suisse des officiers de l'artillerie (SSOART), Association suisse des sergents-majors (ASSgtm).

Les participants ci-après se sont prononcés **pour la ratification** :



Gouvernements cantonaux :

ZH, BE, LU, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

Tous les cantons, à l'exception de Schwyz qui n'a pas pris position, soutiennent la ratification et la modification de la LFMG sans prendre position de façon détaillée.

Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale :

Parti démocrate-chrétien suisse (PDC), Parti socialiste suisse (PS), Les Libéraux-Radicaux (PLR) (sous réserve), Parti chrétien-social (PCS), Parti écologiste suisse (Les Verts).

Le PLR est, sur le principe, en faveur du renforcement du droit international humanitaire et de la ratification de la Convention mais a toutefois émis une réserve considérable sur la renonciation de la Suisse aux stocks et à leur destruction.

Associations :

Fédération des entreprises suisses (economiesuisse), Union suisse des arts et métiers (USAM) (sous réserve), Association suisse des banquiers (ASB), Association Suisse des Magistrats de l'Ordre Judiciaire (ASM), Union syndicale suisse (USS).

Autres milieux concernés :

Section Suisse d'Amnesty International, Centre international de déminage humanitaire de Genève (CIDHG), Croix-Rouge Suisse, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Déclaration de Berne (EvB), Fondation Terre des hommes, Handicap International, Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz, Association suisse des sergents-majors (ASSgtm), Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM), Crédit Suisse, Commission internationale de juristes (CIJ), Groupe Suisse sans Armée (GSsA), Schweizerischer Friedensrat.

Les participants ci-après se sont prononcés **contre la ratification** :

Parti(s) politique(s) représenté(s) à l'Assemblée fédérale :

Union Démocratique du Centre (UDC).

Associations :

Chambre Vaudoise des Arts et Métiers, Centre patronal.

Autres milieux concernés :

Schweizerische Volkspartei des Kantons und Freistaates Zug (UDC zougais), Société Suisse des Officiers (SSO), Offiziersgesellschaft des Kantons Sant-Gallen, Société suisse des officiers de l'artillerie (SSOART), Gruppe Giardino, Schweizer Soldat, Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee AWM, Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft.

SSO et AWM seraient d'accord avec une ratification à une date ultérieure à condition que la destruction des stocks existants survienne ultérieurement, après l'expiration du délai technique d'utilisation.



En outre, l'Union des villes suisses, l'Union patronale suisse, l'Union suisse des paysans (USP) ont renoncé à prendre position ou à participer à la consultation.

3.2 Principales considérations des participants à la consultation

Dans une large mesure, au vu des conséquences dramatiques que ces armes ont sur la population civile, les organismes consultés soutiennent la ratification de la Convention sur les armes à sous-munitions et la considèrent comme une étape essentielle soulignant la tradition humanitaire de la Suisse.

Dans leur réponse, différents organismes (ZG, Parti socialiste suisse (PS), Les Verts, Fondation Terre des hommes, Schweizerischer Friedensrat) ont ainsi expressément demandé que la Convention soit ratifiée au plus vite. En outre, le Parti chrétien-social, encourage la Suisse à entreprendre les démarches afin que la Convention soit universellement ratifiée.

Si la grande majorité des participants à la consultation s'accordent donc pour affirmer que les armes à sous-munitions ne présentent actuellement aucun avantage pour la politique de sécurité nationale de l'armée suisse, certains organismes, principalement issus du milieu militaire, voient en cette arme, de par sa mission défensive, un moyen clé. Il en va ainsi des organismes suivants : UDC, UDC zougais, Chambre Vaudoise des Arts et Métiers, Centre Patronal, Société Suisse des Officiers (SSO), Offiziersgesellschaft des Kantons Sant-Gallen, Société suisse des officiers de l'artillerie (SSOART), Gruppe Giardino, Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee (AWM), Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft.

Dans ce sens, même s'ils sont favorables à la ratification de la Convention, Les Libéraux-Radicaux (PLR) et l'Union suisse des arts et métiers (USAM) sont également d'avis que l'interdiction des armes à sous-munitions affaiblirait la capacité militaire défensive de l'armée suisse. De plus, Les Libéraux-Radicaux (PLR) considèrent que la communauté internationale ne serait pas mise en danger par l'utilisation d'armes à sous-munitions par l'armée suisse qui est une armée de nature défensive qui utiliserait donc ces armes que sur son propre territoire. En outre, le PLR invoque notamment qu'aucune alternative valable n'a encore été trouvée.

Tous les organismes du milieu militaire ne sont toutefois pas contre la ratification de la Convention. En effet, l'Association suisse des sergents-majors y est favorable en raison de la sécurité politique qui règne en Europe. En outre, elle considère qu'une utilisation de ce type d'armes sur un territoire aussi peuplé que celui de la Suisse ne doit en aucun cas être envisagée.

L'intérêt des organismes consultés s'est essentiellement concentré sur l'interdiction du financement des armes à sous-munitions et autres armes interdites (chapitre 3.2.1.2 ci-dessous) et la destruction des stocks (chapitre 3.2.2 ci-dessous).

3.2.1 Modification de la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre

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

Handicap International, Terre des hommes, Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz et Schweizerischer Friedensrat, ont fait remarquer que les termes de l'interdiction



contenus à l'art. 1 CASM ne sont que partiellement repris dans le projet de texte de modification de la LFMG.

En effet, ces organismes soulignent que les notions d' « assister » et d' « encourager » figurant à la let. c de l'article 1 al. 1 CASM devraient être insérées dans l'art. 8^{bis} LFMG. En outre, à l'exception de Schweizerischer Friedensrat, ces organismes estiment que l'art. 8^{bis} al. 1 let. a LFMG devrait reprendre l'interdiction de l' « emploi » figurant à l'art. 1 ch. 1 let. a CASM.

De plus, ces organismes notent qu'il en va de même de l'article 35^{bis} LFMG qui formule les dispositions pénales correspondantes.

Dès lors, ces organismes estiment que l'ensemble des termes de l'interdiction contenus à l'art. 1 CCM devraient figurer dans la LFMG car il en va ainsi du respect des engagements internationaux de la Suisse.

3.2.1.2 Interdiction du financement des armes à sous-munitions et autres armes interdites

Selon les termes de la Convention (art. 1 let. c), tout acte consistant à assister une activité interdite en vertu de la Convention est proscrit.

Le Conseil fédéral estime que l'interdiction d'assister et d'encourager contenue à l'art. 1 al. 1 let. c CASM comprend l'interdiction du financement. Dès lors, le Conseil fédéral est d'avis que l'inscription d'une norme interdisant expressément le financement n'est pas nécessaire. L'art. 35^{bis} LFMG permettra, à l'instar des dispositions pénales concernant les infractions à l'interdiction des armes ABC (art. 34, al. 1, let. c LFMG) et celles concernant les infractions à l'interdiction des mines antipersonnel (art. 35, al. 1, let. c LFMG), de punir toute forme d'assistance des actes interdits.

Par ailleurs, le Conseil fédéral s'est déclaré opposé à l'édiction par la Suisse d'une interdiction du financement indirect car il estime qu'il n'est guère possible, ne serait-ce que pour des raisons purement pratiques, d'examiner avec des moyens raisonnables si, notamment, de l'argent placé dans des actions étrangères ne sert pas indirectement à financer une activité interdite par la loi sur le matériel de guerre.

Certains organismes se sont toutefois exprimés en faveur de l'insertion d'une norme interdisant explicitement le financement direct et/ou indirect.

Les organismes suivants se sont exprimés en faveur d'une **interdiction explicite du financement, qu'il soit direct ou indirect**, de toute activité en lien avec les armes à sous-munitions :

Parti socialiste suisse (PS), Union syndicale suisse, Croix-Rouge Suisse, Déclaration de Berne, Terre des hommes, Handicap International, Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz, Groupe Suisse sans Armée (GSsA), Schweizerischer Friedensrat.

Selon le Parti socialiste suisse (PS), Handicap International et Terre des Hommes, l'art. 1 ch. 1 let. c CASM interdit tout financement, qu'il soit direct ou indirect. Dans ce sens, ces organismes sont favorables à l'insertion d'une disposition interdisant explicitement le financement de toute activité en lien avec les armes interdites au sens du chapitre 2 de la LFMG. Handicap International, Terre des Hommes et Schweizerischer Friedensrat proposent un article 8ter LFMG entièrement consacré à l'interdiction du financement.



La Déclaration de Berne et Groupe Suisse sans Armée (GSsA) proposent d'ajouter à l'art. 8^{bis} al. 1 let. c l'interdiction du « financement en connaissance de cause » qui inclurait « toutes les formes de soutien financier, à savoir les crédits et les garanties bancaires, ainsi que l'acquisition pour compte propre d'instruments financiers émis par cette entreprise ». Cette notion est, selon la Déclaration de Berne, plus proche de la réalité économique et son insertion dans la LFMG permettrait d'éviter de devoir distinguer le financement direct du financement indirect. Le Groupe Suisse sans Armée (GSsA) quant à lui a peur que l'art. 8^{bis} LFMG tel que proposé dans le rapport explicatif n'interdise pas le financement même direct.

Les organismes suivants se sont exprimés en faveur d'une **interdiction explicite du financement direct** de toute activité en lien avec les armes à sous-munitions :

Les Verts, Fédération des entreprises suisses (economiesuisse), Association suisse des banquiers (Swiss Banking), Amnesty International, Crédit suisse, La section suisse de la Commission internationale de juristes.

Amnesty International estime que, par souci de clarté et de sécurité du droit, l'art. 8^{bis} al. 1 let. c LFMG devrait interdire « de favoriser, notamment par le financement direct, l'accomplissement d'un acte mentionné à la let. a » du même article. La section suisse de la Commission internationale de juristes est également de cet avis et elle considère qu'une telle précision tiendrait compte des éventuelles difficultés pratiques de la mise en œuvre d'une interdiction du financement indirect et des relations internationales des acteurs financiers suisses. La section suisse de la Commission internationale de juristes espère toutefois que la notion de financement directe ne sera pas interprétée trop restrictivement. Si une interdiction explicite du financement direct ne devait pas être retenue, la section suisse de la Commission internationale de juristes propose subsidiairement de mentionner, dans l'art. 8^{bis} al. 1 let. c LFMG, le terme « favoriser ».

Le Crédit suisse et l'Association suisse des banquiers (Swiss Banking) sont d'avis que seul le financement direct doit faire l'objet d'une interdiction mais ont toutefois exprimé la volonté de voir cette notion définie plus clairement par rapport au financement indirect.

3.2.2 Destruction des stocks

Le rapport explicatif proposait trois différentes variantes pour la destruction des stocks :

- Première variante : élimination en Suisse du stock de projectiles (coûts entre 25 et 35 millions de francs) ;
- Deuxième variante : élimination à l'étranger du stock de projectiles (coûts entre 20 et 25 millions de francs) ;
- Troisième variante : élimination en Suisse du stock de projectiles et de l'ensemble des composants (coûts pouvant atteindre 60 millions de francs).

Les cantons n'ont pas pris position sur la manière de détruire les stocks. Au vu du manque de moyen de l'armée, le Conseil d'Etat du canton de Vaud a regretté que le rapport explicatif ne soit pas plus explicite quant à la manière dont la Confédération envisage de financer l'élimination des armes à sous-munitions.

Les organismes suivants se sont exprimés **en faveur de la première variante** : Parti socialiste suisse (PS), Groupe Suisse sans Armée (GSsA), Schweizerischer Friedensrat.



Seul le Parti démocrate-chrétien (PDC) s'est exprimé **en faveur de la deuxième variante**.

Seul l'organisme suivant s'est exprimé **en faveur de la troisième variante** : Parti chrétien-social (PCS).

L'Union syndicale suisse est d'avis que les stocks doivent être détruits en Suisse mais ne prennent pas position en faveur de la première ou de la troisième variante.

Les Verts, Amnesty International et la section suisse de la Commission internationale de juristes affirment qu'il revient au Conseil fédéral de choisir la manière de détruire les stocks tout en rappelant que la destruction doit être conforme à l'art. 3 CASM.

Les organismes suivants sont **contre la destruction des stocks** car ils estiment entre autre que les coûts en résultant sont trop élevés :

L'Union Démocratique du Centre (UDC), l'Union Démocratique du Centre zouglois, Société suisse des officiers (SSO), Offiziersgesellschaft des Kantons Sant-Gallen, Société suisse des officiers de l'artillerie (SSOART).

L'Association suisse des sergents-majors (ASSgtm) estime que la date limite d'utilisation optimale des armes à sous-munitions (Panzerhaubitze M 109) surviendra dans tous les cas avant le délai de huit ans imparti par la Convention.

Arbeitsgemeinschaft für eine wirksame und friedenssichernde Milizarmee (AWM) et Verein Sicherheitspolitik und Wehrwissenschaft sont contre la ratification mais proposent subsidiairement au Conseil fédéral, en cas de ratification, de formuler une réserve permettant à la Suisse de détruire ses stocks après la date limite d'utilisation optimale.

Si Les Libéraux-Radicaux (PLR) sont, sur le principe, favorables à la ratification, ils estiment qu'une approche tenant compte de la date limite d'utilisation optimale aurait dû être envisagée afin de limiter les coûts à la charge du DDPS.

Les Libéraux-Radicaux (PLR) et la Société suisse des officiers (SSO) estiment que les conséquences financières de la destruction des stocks sont insuffisamment éclaircies dans le rapport explicatif.

D'après les calculs de la Société suisse des officiers (SSO), la Société suisse des officiers de l'artillerie (SSOART) et du Schweizer Soldat, les coûts résultant de la destruction des stocks pourraient s'élever à 100 millions CHF.

3.3 Autres remarques

- En plus des raisons mentionnées plus haut dans le rapport, l'Union Démocratique du Centre (UDC) est contre la ratification car il estime que les coûts relatifs aux conférences et assemblées des Etats parties seraient trop élevés.
- Le CIDHG a fait divers commentaires spécifiques. Il estime qu'il aurait dû être mentionné comme observateur, à la page 28, au même titre que les Nations Unies et que le CICR du fait que le statut d'observateur permanent lui a été accordé et au vu de son engagement important dans la lutte contre les mines. Il considère également qu'il aurait dû être mentionné aux pp. 28-29 faisant référence aux coûts liés à la tenue des assemblées et conférences des Etats Parties étant donné que les Etats Parties l'ont mandaté pour soutenir l'organisation du programme de travail intersessionnel.



- La section suisse de la Commission internationale de juristes regrette que la Convention n'interdise pas à un Etat partie de mener des opérations conjointement avec des Etats qui utiliseraient des armes à sous-munitions. En outre, elle regrette également que les Etats n'aient pas osé adresser l'interdiction à des groupes armés non-étatiques.
- Crédit suisse et Association suisse des banquiers (Swiss Banking) estiment que, lorsque l'on est en présence de relations à plusieurs échelles, la portée de l'art. 35^{bis} LFMG n'est pas claire. En effet, ils posent la question de savoir si les notions « inciter » et « encourager » figurant à l'art. 35^{bis} let. b et c LFMG permettent d'engager la responsabilité de la société mère lorsque la violation est imputable à une de ses filiales.
- L'Association suisse des banquiers (Swiss Banking) est d'avis que la définition de l'arme à sous-munitions telle que contenue à l'art. 8^{bis} al. 4 LFMG rend difficile pour les intermédiaires financiers de savoir quand est-ce qu'ils sont en train d'encourager la production d'armes interdites.
- Groupe Suisse sans Armée (GSsA) propose d'insérer aux art. 8^{bis} et 35^{bis} LFMG le passage suivant : le transfert de la propriété intellectuelle, y inclus le savoir-faire, ou l'ouverture du droit à cette propriété intellectuelle (« die Übertragung von Immaterialgütern, einschliesslich Know-how, oder die Einräumung von Rechten daran »).
- Schweizerischer Friedensrat estime qu'en vue de remplir l'obligation de rédiger des rapports sur la progression de la destruction des stocks dans les délais impartis, il serait souhaitable d'adopter une ordonnance réglant la question se basant sur la loi sur la transparence (LTrans, RS 152.3).
- Handicap International, Terre des Hommes (TdH), Humanrights.ch/MERS Menschenrechte Schweiz et Schweizerischer Friedensrat proposent qu'une liste contenant les entreprises qui s'adonnent à des activités illicites au sens de l'art. 1 ch. 1 CASM soit établie.