

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

- Examen du projet de loi (n° 2501) tendant à l'élimination des armes à sous-munitions (Mme Françoise Hostalier, rapporteur) 2
- Informations relatives à la commission 14

Mardi

22 juin 2010

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de Guy Teissier,
*président***



Examen, sur le rapport de Mme Françoise Hostalier, du projet de loi (n° 2501) tendant à l'élimination des armes à sous-munitions.

La séance est ouverte à dix-sept heures cinq.

M. le président Guy Teissier. J'aurai d'abord une pensée émue pour notre collègue Henri Cuq, qui était membre de cette commission, décédé le 11 juin à l'âge de soixante-huit ans. Nous garderons de lui le souvenir d'un être fidèle à ses valeurs comme à ses amis et d'un homme politique de caractère, à la compétence reconnue dans ses fonctions de parlementaire comme de ministre.

J'ai également une pensée émue et amicale pour Marcel Bigeard, qui présida cette commission de 1978 à 1981 et fut aussi mon chef. Un certain nombre d'entre nous lui ont rendu hommage, ce matin, aux Invalides. Nous garderons tous de lui l'image d'un grand soldat et d'un homme politique courageux, modeste, simple, un vrai républicain.

Nous sommes réunis cette après-midi, en présence de M. Hubert Falco, secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants, pour examiner le projet de loi tendant à l'élimination des armes à sous-munitions (ASM).

Le 3 décembre 2008, la France a signé la convention d'Oslo, qui interdit ce type d'armes. Elle a par ailleurs été, en septembre dernier, l'un des premiers pays à ratifier ce texte, qui entrera en vigueur au plan international le 1^{er} août prochain.

Le présent projet de loi, adopté à l'unanimité au Sénat le 6 mai, tend à transcrire en droit interne les dispositions de cette convention.

Mme Françoise Hostalier, rapporteur. Je remercie les services du ministère de la défense, qui ont été extrêmement coopératifs, et ont répondu avec précision à l'ensemble de nos questions.

Les armes à sous-munitions sont conçues pour disperser un grand nombre d'engins explosifs censés exploser soit au moment de l'impact, soit quelque temps après leur largage, au moyen de procédés divers. Mais la marge d'erreur varie énormément suivant les sols, les lieux et les engins. En outre, les victimes sont essentiellement civiles et ce souvent des enfants.

À l'instar des mouvements qui ont mis fin aux mines anti-personnel, de nombreuses ONG ou institutions ont mené des actions contre les ASM. Leur usage au Liban, en juillet 2006, a créé un émoi international et accéléré la mobilisation. Il y a eu l'appel d'Oslo, en février 2007, suivi par de nombreuses conférences internationales. Celle qui s'est tenue à Dublin du 19 au 30 mai 2008, avec 111 pays, a permis de finaliser le texte d'une convention. Le rôle de la France a été déterminant puisqu'elle a annoncé, le 28 mai 2008, qu'elle renonçait à l'usage de ses ASM, notamment des roquettes M26, et qu'elle s'engageait même à détruire les stocks.

Le traité a été signé le 3 décembre 2008 à Oslo par 94 pays ; il a ensuite été ratifié par le Parlement français avec la loi du 21 septembre 2009 et l'instrument de ratification

transmis au secrétariat des Nations unies le 25 septembre ; la convention entrera en vigueur le 1^{er} août 2010, soit le premier jour du sixième mois après lequel le trentième pays a déposé sa ratification auprès du secrétariat général des Nations unies.

Nous sommes engagés à présent dans le processus d'adaptation de la convention au droit français. Le présent projet de loi a été adopté le 6 mai dernier au Sénat, à l'unanimité. Il viendra en discussion à l'Assemblée le 6 juillet. De ce fait, si la loi est adoptée avant le 1^{er} août, la France aura adapté la convention avant même son entrée en vigueur.

Lors de son élaboration, la convention sur les ASM a fait l'objet de compromis entre, d'une part, les ONG défendant les populations et les intérêts des victimes et, d'autre part, les responsables politiques, partisans d'un texte applicable dans les meilleurs délais et garantissant les intérêts des pays en matière de défense. Il est donc normal que certains points paraissent imparfaits.

Le projet de loi transpose toutes les mesures de la convention dans notre droit national sans aller au-delà. Mais c'est déjà beaucoup.

Le texte contient sept dispositions principales.

Il interdit 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 ASM, ainsi que le fait d'assister, d'encourager ou d'inciter quiconque à s'engager dans ces activités.

Il définit les conditions d'interopérabilité lors d'opérations internationales auxquelles participent des États parties et non parties à la convention.

Il oblige à détruire les stocks d'ASM d'ici à 2018, à l'exception d'exemplaires destinés à la formation et à la recherche. La France a décidé de garder 500 ASM et 400 sous-munitions explosives hors conteneur, soit un peu plus de deux engins par type d'ASM référencée puisqu'il en existe 218.

Il fixe un régime de déclaration pour les détenteurs et les exploitants d'ASM.

Il détermine quels agents seront habilités à constater les infractions.

Il crée un ensemble de sanctions pénales très sévères, assorties d'une dérogation au principe de territorialité de la loi pénale : les personnes morales ou physiques françaises se livrant à un trafic d'ASM, même dans un État non partie à la convention, s'exposeront à être poursuivies et incriminées.

Il étend la compétence de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel – la CNEMA – au suivi de l'application du présent texte.

Certains points appellent néanmoins des précisions. Premièrement, différentes organisations ou institutions ont proposé que le transit soit mentionné dans le texte, qui, à l'instar de la convention, n'interdit explicitement que le transfert. Le point 8 de l'article 2 de la convention dispose : « *Le transfert 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. ». En outre, au point 7 de l'article 3, il est précisé que ce transfert est autorisé s'il est organisé aux fins d'appliquer les clauses de la convention, en particulier en vue de détruire des ASM.

Le transfert est donc défini avec précision, tandis que le transit n'est pas mentionné. Nous nous en sommes émus mais le Gouvernement estime que l'interdiction des activités commerciales – cessions, importations et exportations – portant sur les ASM comprend le transit effectué dans ce cadre, et qu'il est par conséquent implicitement prohibé. Le problème ne se poserait donc que pour des transits d'État à État, sans fin commerciale. Une interdiction explicite par voie législative risquerait de ne pas être applicable et de remettre en cause des engagements internationaux conclus par la France avec des pays non signataires de la convention, notamment parmi ses alliés de l'OTAN, sachant que la convention autorise les États parties à coopérer avec des États non parties.

Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous confirmer que l'interdiction des activités commerciales portant sur les ASM couvre le transit effectué dans ce cadre et que le Gouvernement évitera tout transit étatique d'ASM sur notre territoire ?

Deuxièmement, le texte n'interdit pas explicitement le financement direct ou indirect d'entreprises menant des activités prohibées par la convention. De nombreuses voix se sont élevées pour demander que cela figure dans la loi.

Il semble que ce soit possible puisque plusieurs groupes, dont d'importants établissements financiers, ont déjà pris des engagements en la matière et que certains États, comme la Belgique, le Luxembourg ou la Nouvelle-Zélande, ont adopté des dispositions en vue d'interdire tout financement direct ou indirect. Cela constituerait une contrainte très forte, particulièrement dissuasive, vis-à-vis de toute société ayant à voir avec la fabrication ou le trafic d'ASM.

Mais il est vrai aussi que l'aspect financier est sous-entendu dans le projet de loi, au douzième alinéa de son article 1^{er} : « *Est également interdit le fait d'assister, d'encourager ou d'inciter quiconque à s'engager dans une des activités interdites susmentionnées.* ». Cette rédaction est cohérente avec d'autres dispositions relatives, notamment, aux explosifs ou aux mines antipersonnel, pour lesquels l'aspect financier n'est pas mentionné. En outre, une telle mesure, appliquée de manière excessive aux entreprises d'armement françaises, pourrait nuire à de nombreux partenariats ou accords commerciaux en cours, notamment aux États-Unis.

Je propose donc de ne pas modifier le projet de loi mais je souhaite que le Gouvernement précise que l'interdiction du fait « *d'assister, d'encourager ou d'inciter quiconque à s'engager dans une des activités interdites* » par la convention couvre toute aide financière, directe ou indirecte.

Troisièmement, le mot « intermédiation » serait préférable au mot « courtage », employé dans le texte. La notion d'intermédiation est plus large : elle engloberait tous les acteurs impliqués dans le commerce des ASM, qu'il s'agisse des courtiers, des transporteurs ou des financiers. Le problème, c'est qu'elle n'est pas définie et, contrairement à celle de courtage, elle n'est pas d'usage courant.

Un projet de loi relatif à l'intermédiation avait été déposé à l'Assemblée nationale en 2006 puis retiré. S'il était adopté, le présent projet pourrait être complété par l'intégration de la notion d'intermédiation. Le Gouvernement peut-il s'engager dans ce sens ?

Quatrièmement, le quatorzième alinéa de l'article 1^{er} prévoit que *« 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 »*. En clair, il est fort possible qu'un État partie à la convention puisse continuer de mener des actions militaires conjointes avec des États n'y ayant pas souscrit, par exemple les États-Unis, la Russie ou la Turquie.

Il est cependant clairement réaffirmé, à l'alinéa suivant : *« 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. »*

Cette « autorisation-restriction » permet formellement de couvrir les situations d'interopérabilité, notamment celle conduite en Afghanistan dans le cadre de l'OTAN. Cependant, sur le plan éthique, ce n'est pas entièrement satisfaisant. Que faire, par exemple, si certains de nos militaires sont en difficulté, que la France fait appel à un État non partie à la convention pour les dégager et que celui-ci choisit l'usage des ASM ? Il conviendrait que la France s'engage à faire le maximum pour que ces armes soient absentes des théâtres où elle est présente conjointement avec des pays non parties à la convention.

Cinquièmement, notre stock d'ASM se compose de 22 000 roquettes à grenades M26, chacune étant dotée de 644 sous-munitions, plus 13 000 obus à grenades, ou OGR, de 155 millimètres, chacun étant pourvu de 63 sous-munitions.

La destruction des OGR, qui semble techniquement moins difficile, est tout de même estimée à 900 000 euros. Quant aux M26, elles contiennent des gaz ayant un impact sur l'environnement et, pour le moment, nous ne possédons pas la filière pour les détruire dans un délai raisonnable. N'est-il pas possible d'envisager la création d'une filière française, ce qui nous rendrait autonomes pour notre propre stock et nous permettrait d'anticiper la naissance d'un marché ? En effet, les autres pays européens parties à la convention devront eux aussi détruire leurs stocks et les deux sociétés européennes spécialisées qui existent actuellement n'y suffiront pas.

Sixièmement, la convention prévoit que les États parties doivent encourager les États non parties à ratifier le texte. Comment comptez-vous le faire ?

Septièmement, le projet de loi ne reprend pas les articles 5 et 6 de la convention, qui concernent respectivement l'assistance aux victimes et l'assistance internationale. Comment le Gouvernement entend-il remplir ses obligations en la matière ?

J'en arrive aux articles du projet, qui sont au nombre de six.

L'article 1^{er} insère dans le code de la défense un chapitre relatif aux ASM. Il est découpé en trois sections : définition, régime juridique et dispositions pénales.

L'article 1^{er} *bis* élargit les prérogatives de la CNEMA – je salue au passage notre collègue Candelier, qui nous y représente – en lui confiant le suivi de l'application de la loi.

Les articles 2 et 3 sont des articles de cohérence des codes.

L'article 4 rend la loi applicable sur l'ensemble du territoire de la République, y compris outre-mer.

L'article 5 fixe la date d'application de la loi.

En référence à ce dernier article et compte tenu des engagements que le Gouvernement ne manquera pas de prendre, il serait bon que nous puissions adopter ce projet de loi dans les meilleurs délais, ce qui signifie le voter conforme.

M. Hubert Falco, secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants.
Conçues pour disperser une grande quantité de projectiles explosifs, les ASM constituent une grave menace humanitaire car elles laissent sur le terrain une part significative de sous-munitions non explosées et elles frappent avant tout les populations civiles.

La France, qui a cessé d'utiliser ce type d'armes dès 1991 et d'en produire dès 2002, est aux avant-postes dans la lutte contre ce fléau. Du reste, notre pays a joué un rôle majeur dans l'élaboration de la convention d'Oslo, que nous avons signée le 3 décembre 2008 et ratifiée le 25 septembre 2009.

Cette convention entrera en vigueur au plan international le 1^{er} août 2010. Nous en avons largement anticipé l'entrée en vigueur. Dès 2008, nous avons décidé en effet de retirer du service opérationnel 22 000 roquettes M26 et 13 000 obus de 155 millimètres à grenades. Ces armes sont pour l'instant stockées, en attendant d'être détruites, conformément aux prescriptions de la convention d'Oslo.

Le présent projet de loi, adopté le 25 novembre par le Conseil des ministres, et enrichi par le Sénat, suit l'esprit et la lettre de la convention d'Oslo. Il témoigne de notre volonté de respecter rigoureusement les engagements souscrits par la France.

Il prévoit d'abord l'interdiction en toutes circonstances des ASM, qu'il s'agisse d'emploi, de mise au point, de production, d'acquisition, de stockage, de conservation, de transfert, de fabrication, d'offre, de cession, d'importation, d'exportation ou de commerce.

Cette interdiction s'accompagne de peines lourdes et de délais de prescription allongés, dérogatoires au droit commun. Elle s'accompagne également de la possibilité pour la France de poursuivre l'un de ses ressortissants, même si les faits n'ont pas été commis sur le territoire national et même s'ils ne sont pas punis par la législation du pays dans lequel ils ont été commis.

Je tiens à vous rassurer à propos de l'étendue de cette interdiction, notamment en ce qui concerne le transit et le financement. Le Gouvernement, soucieux de reprendre la formulation retenue par la convention d'Oslo, qui ne prévoit pas expressément l'interdiction formelle du transit ou du financement direct ou indirect d'activités liées aux ASM, considère que le champ de l'interdiction, tel qu'il est déjà défini, s'étend aux activités commerciales

portant sur des ASM, et donc au transit effectué dans ce cadre. Dans le même esprit, je vous affirme que tout sera mis en œuvre pour éviter tout transit étatique d'ASM sur notre territoire.

De même, s'il n'a pas été estimé opportun, en l'état, d'aller au-delà de la convention d'Oslo s'agissant de la répression de l'assistance et du financement des ASM, il est clair, dans notre esprit, que toute aide financière directe ou indirecte, en connaissance de cause, d'une activité de fabrication ou de commerce d'ASM constituerait une assistance, un encouragement ou une incitation tombant sous le coup de la loi pénale au titre de la complicité ou de la co-action des infractions prévues par le présent projet de loi. Si les travaux de suivi de l'application de la loi par la CNEMA amenaient à constater une insuffisance sur ce point, le Gouvernement en tirerait les conclusions qui s'imposent, en proposant au Parlement les modifications législatives nécessaires.

Le calendrier parlementaire n'a pas permis d'inscrire à l'ordre du jour le projet de loi relatif au régime d'autorisation des opérations d'intermédiation, déposé sur le bureau du Sénat depuis le début de la législature. Mais le Gouvernement envisage de solliciter son inscription avant la fin de l'année 2010.

Le présent projet de loi ne reprend pas le premier alinéa de l'article 21 de la convention d'Oslo, en vertu duquel chaque État partie « *encourage les États non parties à la convention à la ratifier, l'accepter, l'approuver ou y adhérer* ». Il en est de même du deuxième alinéa de cet article, selon lequel chaque État « *notifie aux gouvernements de tous les États non parties [...] ses obligations aux termes de la [...] convention, promeut les normes qu'elle établit et met tout en œuvre pour décourager* » l'usage des ASM. Il n'est pas nécessaire que la loi rappelle expressément ces dispositions pour qu'elles soient activement appliquées. Je puis vous rassurer sur ce point : comme le déclarait devant vous mon collègue Pierre Lellouche, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, lors du débat de ratification de la convention, le 20 juillet 2009, la France ne saurait cautionner en aucune façon l'utilisation des ASM et incitera tout éventuel utilisateur à ratifier au plus tôt la convention. En effet, l'article 21 impose aux parties l'exigence de tout mettre en œuvre pour décourager les États non parties d'utiliser des ASM lors d'une opération conjointe. Ainsi, dans l'hypothèse d'une participation de militaires français à une opération conjointe aux côtés d'un État non partie, la France, au plus haut niveau, fera une déclaration politique incitant cet État à ratifier au plus vite ladite convention.

Le texte prévoit également la destruction par les armées de leur stock d'ASM, dès que possible, dans un délai de huit ans à compter de l'entrée en vigueur de la convention. Cette destruction sera entièrement financée par le ministère de la défense sur le programme 178 (Préparation et emploi des forces) de la mission « Défense », pour un coût estimé entre 30 et 35 millions d'euros. Elle devrait être achevée d'ici à 2016. Sont concernés les 22 000 roquettes et les 13 000 OGR retirés du service en 2008.

La destruction des OGR, estimée à 900 000 euros hors taxes, ne posera pas de problème car l'armée saura la réaliser.

En revanche, la destruction des M26 est plus complexe, car il faut traiter les explosifs – 644 sous munitions – et les propulseurs. Cette opération sera en outre soumise, à partir de 2012, à de nouvelles contraintes environnementales liées à la réglementation européenne.

L'objectif reste bien d'achever le processus de destruction en 2016, soit avec deux ans d'avance, mais il nous faudra vaincre des difficultés industrielles, les installations existant en Italie et en Allemagne n'ayant pas la capacité de détruire l'ensemble du stock des États européens signataires de la convention d'Oslo, qui représente 120 000 roquettes.

Il nous paraît donc indispensable de créer une filière nationale. L'état-major des armées a été chargé de conduire une étude en ce sens. Les premières évaluations font apparaître qu'il faudrait un effort d'investissement de l'ordre de 30 à 35 millions d'euros hors taxes, dont 6 millions d'euros pour l'acquisition d'un incinérateur adapté aux futures normes environnementales. De tels investissements pourraient être amortis si nos partenaires de l'Union européenne ou de l'OTAN faisaient appel à ces capacités futures.

Enfin, le projet de loi propose un suivi rigoureux des stocks d'ASM. Il prévoit notamment d'étendre les compétences de la CNEMA au suivi de l'application du présent texte.

Soyez assurée, madame le rapporteur, que le Gouvernement se montrera particulièrement attentif aux conclusions de la CNEMA et mettra tout en œuvre pour, le cas échéant, apporter les modifications réglementaires requises ou proposer au Parlement les modifications législatives nécessaires.

Déjà signataire de la convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, notre pays est fier de se situer aujourd'hui au premier rang des grands pays qui s'engagent contre les ASM. Avec ce projet de loi, nous pourrons contribuer plus efficacement à la lutte contre ce fléau. Nous disposons également d'un atout majeur pour convaincre nos partenaires de nous rejoindre dans ce combat.

Je vous remercie de faire en sorte que ce texte puisse être applicable dans les jours qui suivront l'entrée en vigueur de la convention d'Oslo, le 1^{er} août prochain. Je crois que cet objectif est partagé sur tous les bancs de votre assemblée.

M. Jean-Jacques Candelier. Je suis d'accord avec Mme le rapporteur et avec M. le secrétaire d'État à bien des égards mais deux points appellent une clarification.

Avec ce projet de loi, nous contribuons à une avancée importante du droit humanitaire international. Les armes citées sont très dangereuses car elles dispersent des sous-munitions explosives susceptibles de faire de nombreuses victimes.

En juillet 2009, le groupe GDR avait déjà voté le projet de loi autorisant la ratification de la convention sur l'élimination de ces armes. Nous voterons ce nouveau projet mais nous demandons qu'il soit renforcé par deux amendements.

M. Patrick Beaudouin. Ce texte conforte l'analyse que nous avons faite lors de l'examen de la loi de programmation militaire, l'année dernière, puisque nous avons émis le souhait que soit étudiée la fin de vie des équipements.

Vous avez déjà un peu répondu, monsieur le ministre, à la question que je comptais poser à propos de la filière française. L'Assemblée avait d'ailleurs voté, l'année dernière, un amendement relatif à la filière de déconstruction des équipements militaires. Pouvez-vous nous donner davantage de détails sur ce point ?

La France participe-t-elle à la dépollution des sols mis à mal par une utilisation récente d'ASM ?

Mme le rapporteur. Obligation est faite aux États de dépolluer les zones situées sur leur territoire. La dépollution des États tiers fait partie de la coopération.

M. le secrétaire d'État. La France est également très impliquée dans l'application des articles 5 et 6 de la convention d'Oslo, relatifs à l'aide aux victimes et à la coopération. Elle forme des démineurs, mais aussi les médecins qui donnent des soins aux victimes. Elle finance, à hauteur de 2 millions d'euros en 2010, les opérations de dépollution et d'assistance. Enfin, elle apporte une contribution financière aux actions contre les mines menées par l'ONU ou l'Union européenne.

Mme Patricia Adam. Il est probable que nous adopterons ce projet de loi à l'unanimité, d'autant qu'en répondant à Mme Hostalier, M. le secrétaire d'État a également répondu à de nombreuses questions que nous nous posions.

Selon les termes de la convention, la France est supposée mettre tout en œuvre pour décourager les États non parties d'utiliser des armes à sous-munitions. Or notre pays est amené à intervenir en interopérabilité avec des États qui en utilisent – cela pourrait être le cas en Afghanistan avec les États-Unis. Si de telles armes étaient utilisées dans ce contexte, ne faudrait-il pas se poser la question du retrait de nos troupes ? Selon moi, la France aurait tout intérêt à faire de la non-utilisation de ces armes une condition de son intervention.

Par ailleurs, 35 millions d'euros vont être consacrés d'ici à 2016 à la destruction des armes, et 6 millions à la construction d'un incinérateur. Il s'agit, semble-t-il, d'une initiative franco-française. Alors que nous parlons régulièrement de l'Europe de la défense, pourquoi ne pas raisonner à l'échelle de l'Union ? Compte tenu de la difficulté de financer les budgets en ce domaine, il serait pertinent de partager les coûts. En outre, la construction d'une Europe de la défense implique de laisser plus de place à nos partenaires. Plutôt que de récupérer les marchés de destruction d'armes en provenance d'autres pays, il serait peut-être préférable de construire une filière européenne, quitte à négocier l'implantation de l'incinérateur.

M. le secrétaire d'État. Aucune arme à sous-munitions n'est utilisée en Afghanistan. Le pays qui envisagerait d'en utiliser devrait en faire la déclaration au niveau des chefs d'État. Ce serait l'occasion de le mettre en garde et de lui demander de se mettre en conformité avec la convention.

S'agissant de l'incinérateur, il s'agit en effet d'un projet français, ce dont notre pays peut d'ailleurs s'honorer. Cela étant, l'Union européenne et l'OTAN seront sollicités pour apporter une participation financière dans le cadre de conventions d'utilisation de cet équipement. Quant à la localisation, elle n'est pas encore définie.

M. Guy Chambefort. Sur la question du transit, la réponse du secrétaire d'État a été plus claire que celle qui avait été apportée au Sénat. S'agissant du courtage, nous aurions également préféré le terme d'intermédiation, mais il est vrai qu'il n'est pour l'instant pas utilisé en droit français. En revanche, peut-être aurait-il fallu aller plus loin sur la question du financement, même si, en ce domaine, l'interdiction est contenue implicitement dans les mots : « *assister, encourager ou inciter* ». Je comprends le risque pesant sur des entreprises

françaises qui collaboreraient sans le savoir avec des entreprises produisant des ASM, mais ne peut-on pas compléter le projet de loi pour en tenir compte ?

M. le secrétaire d'État. Je vous confirme que toute aide financière, directe ou indirecte, en connaissance de cause, à une activité de fabrication ou de commerce d'armes à sous-munitions constituerait une assistance, un encouragement ou une incitation tombant sous le coup de la loi pénale au titre de la complicité ou de la coaction des infractions prévues par le projet de loi.

M. Bernard Cazeneuve. Les pays qui s'engagent dans la destruction des armes à sous-munitions se mettent en conformité avec une convention internationale, la convention d'Oslo, qu'ils ont signée et aux principes de laquelle ils ont adhéré. Quelle est la politique des autres pays de l'Union européenne à cet égard ?

Par ailleurs, vous avez précisé que l'incinérateur serait construit sous maîtrise d'ouvrage française, mais que son utilisation par d'autres pays pourrait donner lieu à des financements de l'Union européenne et de l'OTAN. N'est-ce pas un peu aléatoire ? Ne serait-il pas préférable que l'ensemble des pays de l'Union engagés dans la destruction de ces armes assurent le cofinancement et la maîtrise d'ouvrage d'un incinérateur ?

M. le secrétaire d'État. La convention d'Oslo a été signée et ratifiée par plusieurs autres membres de l'Union européenne ; six d'entre eux : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg et le Royaume-Uni ont déjà adapté leur législation interne. Ces pays sont donc dans la même situation que nous.

M. Bernard Cazeneuve. Signer la convention ne signifie pas être en conformité avec les obligations qu'elle contient.

M. le secrétaire d'État. Les pays que j'ai cités ont élaboré une législation en ce sens.

M. Bernard Cazeneuve. Cela signifie qu'ils ont tous transcrit les dispositions de la convention en droit national et vont procéder à la destruction de leurs stocks. Il y a donc matière à action commune. Plutôt que de construire seule un incinérateur en demandant des financements à l'OTAN et à l'Union européenne, la France ne devrait-elle pas travailler en commun avec les six autres pays concernés de façon à réaliser des économies d'échelle ?

M. le secrétaire d'État. Il existe déjà un pôle de destruction d'armes en Italie et un autre en Allemagne, et nous souhaitons en créer un en France. Cela étant, il est possible d'harmoniser les politiques de tous les pays signataires en coordonnant l'usage de ces pôles et en développant des financements croisés.

Mme le rapporteur. Les six pays cités se sont tous mis en conformité avec les dispositions de la convention – comme ce sera bientôt le cas de la France, je l'espère. Je ne connais pas exactement l'état de leurs stocks, mais je crains que ces derniers ne soient pas assez importants pour que leurs détenteurs puissent trouver intérêt à réaliser un consortium.

M. le président Guy Teissier. Il existe au sein de notre commission une unanimité en faveur de l'Europe de la défense. Nous avons encore vu lors de l'exposition du GICAT (Groupement des industries françaises de défense et de sécurité) à quel point les équipements

proposés par chaque pays sont proches, au point que l'on peut se demander pour quelle raison les caractéristiques des uns devraient l'emporter sur celles des autres. C'est pourquoi nous jugeons souhaitable de promouvoir une industrie européenne de la défense. N'avons-nous pas aujourd'hui l'opportunité d'agir en ce sens ? D'autant que ce sujet a une forte valeur symbolique : j'ai encore le souvenir des enfants mutilés que j'ai vus au Cambodge, pays où le 1^{er} régiment de chasseurs parachutistes s'est exposé pendant des mois pour contribuer au déminage. Dans la mesure où les pôles italien et allemand de démantèlement ne suffiront pas à la tâche, ne faudrait-il pas créer un centre européen ?

M. Michel Grall. Une partie du rapport en cours d'élaboration sur la fin de vie des équipements militaires, dont je suis chargé, est consacrée aux munitions et, plus précisément, aux armes à sous-munitions. On prévoit d'investir 35 millions d'euros pour les détruire, mais cela ne signifie pas nécessairement que l'on va créer une filière industrielle pérenne. Je me demande donc, moi aussi, s'il ne faudrait pas envisager soit de constituer une filière européenne – quitte à prévoir son implantation en France –, soit de confier cette politique à une agence dépendant de l'OTAN, comme la NAMSA, l'agence d'entretien et d'approvisionnement de l'Alliance atlantique.

M. le secrétaire d'État. On ne peut pas reprocher à la France d'essayer d'aller plus vite que les autres sur cette question. Cela étant, je comprends d'autant mieux votre préoccupation que l'ensemble des pays européens se trouvent dans une situation budgétaire difficile. On peut donc réfléchir à une solution qui permettrait aux pays concernés de réaliser des économies. Sur un sujet aussi grave, nous sommes favorables à la perspective d'une coopération européenne.

M. le président Guy Teissier. Personnellement, je crois que ce serait une bonne idée.

M. Philippe Nauche. Le transit étatique ne pose pas vraiment de problème s'il est de nature aérienne. Mais au vu de la liste des pays ayant ratifié la convention d'Oslo, on peut envisager qu'un transit ait lieu à travers notre pays par voie maritime ou terrestre. Dès lors qu'il n'est pas de nature commerciale, de quelle façon s'applique la loi ?

Par ailleurs, la France prend depuis quelques mois une place grandissante au sein de l'OTAN. Quelle est sa position sur l'usage des ASM dans l'Alliance ?

Enfin, on peut comprendre que les engagements actuels de notre pays avec des pays non-signataires ne soient pas remis en cause. Mais qu'en est-il des engagements futurs ? La France ne se prononcerait-elle que sur une demande d'intervention ou d'assistance, ou bien étudierait-elle également les modalités d'intervention ? En d'autres termes, ne s'engagerait-elle qu'à la condition d'exclure tout recours aux armes à sous-munitions ?

Mme le rapporteur. En ce qui concerne le transit étatique, le ministre vous a répondu : il n'est pas prévu de sanction. Cependant, une telle éventualité ferait l'objet de déclaration au plus haut niveau, et impliquerait donc un positionnement politique.

Par ailleurs, la France a pris la décision de mettre en œuvre la convention d'Oslo indépendamment de tout autre engagement. Mais comme on vient de le voir, le Gouvernement est favorable à ce que notre pays joue un rôle de leader dans la constitution d'une filière de destruction des stocks.

M. le secrétaire d'État. Le transit commercial est interdit par la convention. Quant au transit effectué par un gouvernement, il est bien évidemment difficile à contrôler. Toutefois, il est possible de faire connaître nos obligations et les engagements que nous avons pris et, par voie diplomatique, d'inciter d'autres pays à les respecter. À ce jour, c'est la seule arme dont nous disposons.

Mme Marguerite Lamour. La question de la fin de vie des équipements a été évoquée. C'est l'occasion pour moi de rappeler l'importance que revêt la problématique de la déconstruction des navires et autres équipements militaires. Dans tous les travaux sur le sujet, qu'il s'agisse de mon rapport ou de celui que rédige notre collègue Michel Grall, ou encore de la mission récemment confiée à Pierre Cardo, la nécessité de développer une filière européenne apparaît clairement.

*

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} : Insertion dans le code de la défense d'un chapitre relatif aux armes à sous-munitions.

La Commission est saisie de l'amendement DF 1 de M. Jean-Jacques Candelier.

M. Jean-Jacques Candelier. Je comprends qu'il soit difficile d'aller plus loin en matière d'interdiction du financement des entreprises impliquées dans la fabrication ou le commerce d'ASM. Je retire donc l'amendement, mais je souhaite que tout soit mis en œuvre pour convaincre nos alliés – à commencer par les États-Unis – de renoncer à ces armes.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement DF 2 du même auteur.

M. Jean-Jacques Candelier. Tel qu'il est rédigé, le projet de loi ne mentionne que les personnes physiques. Il est souhaitable que les infractions commises par des personnes morales françaises puissent également être sanctionnées.

Mme le rapporteur. Je me suis posé la même question, mais il m'a été répondu qu'en droit français, l'expression « un Français » recouvrait aussi bien les personnes morales immatriculées en France que les personnes physiques de nationalité française. La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité pose en effet le principe de la responsabilité des personnes morales pour toute infraction pénale.

Je vous suggère donc de retirer l'amendement, quitte à aborder le sujet en séance publique de façon à obtenir une confirmation officielle.

M. le secrétaire d'État. Le code pénal est en effet ainsi rédigé, et l'expression « un Français » vise aussi bien les personnes physiques que les personnes morales.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite à l'unanimité l'article 1^{er} sans modification.

Puis, la Commission adopte à l'unanimité et sans modification :

– *l'article 1^{er} bis (nouveau) : Extension du mandat de la Commission nationale pour l'élimination des mines antipersonnel ;*

– *l'article 2 : Modifications de références dans le code de la défense ;*

– *l'article 3 : Modifications de références dans le code de procédure pénale ;*

– *l'article 4 : Application outre-mer ;*

– *l'article 5 : Entrée en vigueur de la loi.*

Enfin, la Commission adopte à l'unanimité et sans modification l'ensemble du projet de loi.

M. le président Guy Teissier. Ce projet de loi sera examiné en séance publique le mardi 6 juillet.

*
* *

Mme Patricia Adam. Je voudrais tout d'abord souhaiter la bienvenue à Mme Marie-Noëlle Battistel, qui a choisi de rejoindre notre commission.

Monsieur le Président, je crois que notre commission a exprimé la volonté unanime d'auditionner le ministre de la défense sur son prochain budget. Compte tenu des déclarations faites dans la presse, cela me paraît être la moindre des choses. Ce serait d'autant plus souhaitable que nous devrions recevoir la semaine prochaine le document d'orientation budgétaire, qui devrait aborder le budget de la défense. Quand cette audition pourra-t-elle avoir lieu ?

M. le président Guy Teissier. Le bureau de la commission a souhaité, en effet, de façon unanime, cette audition du ministre de la défense. Sachez que je fais mienne votre préoccupation : j'ai demandé au ministre de venir s'expliquer devant nous, d'autant que ses déclarations lors de l'ouverture d'Eurosatory ont semé le trouble chez les entrepreneurs, les parlementaires et les militaires.

La réduction évoquée, de 4,8 milliards d'euros, est considérable. Elle est inquiétante, car elle impliquerait que nous ne serions plus dans le format d'armée que nous avons connu jusqu'ici et que la LPM et le Livre blanc ne pourraient plus être respectés. Elle pourrait nous ôter des capacités essentielles : celle d'être une nation cadre dans la mise en oeuvre de certaines missions ou de pouvoir entrer en premier dans un conflit. Dans cette hypothèse, il ne resterait plus qu'une seule grande nation militaire sur le continent, la Grande-Bretagne, et il n'est pas sûr alors qu'elle accepterait de conduire l'Europe dans un certain nombre de missions.

J'ai donc beaucoup insisté – je le fais encore – pour que le ministre de la défense vienne devant la commission avant le débat d'orientation budgétaire. Je n'ai pas encore eu de réponse de sa part. J'ai été reçu avec mon homologue du Sénat par le cabinet du ministre, qui ne nous a pas apporté d'information nouvelle. Je lui ai suggéré quelques pistes d'économies.

Il semblerait que la somme de 4,8 milliards soit considérée comme une hypothèse haute, non comme un montant définitif.

Nous avons également demandé, avec mon homologue du Sénat, à rencontrer dans les meilleurs délais le Premier ministre pour lui faire part de nos préoccupations.

M. Jean-Jacques Candelier. Je souhaiterais savoir quand seront examinés le projet de loi relatif aux opérations d'intermédiation déposé au Sénat en juin 2007 et celui concernant la violation des embargos déposé en octobre 2007 à l'Assemblée.

M. le secrétaire d'État. Le premier projet de loi devrait, comme je l'ai dit, être examiné d'ici la fin de 2010 et le second, qui a déjà été adopté en première lecture par le Sénat, lorsqu'il pourra être inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

La séance est levée à dix-huit heures trente.

Informations relatives à la commission

La commission a procédé :

– à la nomination de ses rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2011. Ont été nommés :

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation :

- *M. Patrick Beaudouin*

Défense :

- Environnement et prospective de la politique de défense : *M. Yves Fromion*
- Soutien et logistique interarmées : *M. Philippe Nauche*
- Forces terrestres : *M. Jean-Louis Bernard*
- Marine : *Mme Marguerite Lamour*
- Air : *M. Jean-Claude Viollet*
- Équipement des forces : *M. François Cornut-Gentille*

Sécurité :

- Gendarmerie nationale : *M. Alain Moyne-Bressand*

– à la nomination des membres de la mission d’information sur le contrôle de l’exécution des crédits de la défense pour l’exercice 2010. Ont été nommés :

– président : *M. Guy Teissier* ;

– membres : *Mme Patricia Adam, MM. Patrick Beaudouin, Jean-Louis Bernard, Patrice Calmégane, Guy Chambefort, François Cornut-Gentille, Jean-Jacques Candelier, Yves Fromion, Damien Meslot, Jean Michel, Jean-Pierre Soisson et Philippe Vitel.*

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Patricia Adam, M. Patrick Beaudouin, M. Jean-Louis Bernard, M. Philippe Briand, M. Patrice Calmégane, M. Jean-Jacques Candelier, M. Bernard Cazeneuve, M. Guy Chambefort, M. Michel Grall, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, Mme Françoise Hostalier, M. Marc Joulaud, Mme Marguerite Lamour, M. Alain Moyne-Bressand, M. Philippe Nauche, M. Guy Teissier, M. Marc Vampa, M. Yves Vandewalle, M. Jean-Claude Viollet.

Excusés. – M. Jean-Marc Ayrault, M. Dominique Caillaud, M. Gérard Charasse, M. François Cornut-Gentille, M. Guillaume Garot, M. André Gerin, Mme Marylise Lebranchu, M. Daniel Mach, M. Christian Ménard, M. Jean Michel, Mme Françoise Olivier-Coupeau, Mme Sophie Primas, M. Jean-Pierre Soisson, M. Michel Voisin.

Assistaient également à la réunion. – Mme Marie-Noëlle Battistel, Mme Christiane Taubira.

