

CH_VB 05-0135 5251 vom 28. November 2003

Bundesverwaltung, 2003-11-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_05-0135_5251_

FR: CH_VB 05-0135 5251 du 28 novembre 2003

IT: CH_VB 05-0135 5251 del 28 novembre 2003

Erwägungen

E. 17

La Suisse a signé la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer le 17 octobre 1984, mais ne l'a pas encore ratifiée. Le Parlement doit toutefois débattre de la question de la ratification durant cette législature encore.

E. 18

Voir le Message du 16 avril 2003 concernant l'amendement du 21 décembre 2001 de l'art. 1 de la Convention du 10 octobre 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, FF 2003 3153; pour ce point précis, pp. 3161 s.

E. 19

Voir à ce sujet les définitions à l'art. 2, par. 5.

5262 3.2.2 Définitions (art. 2) L'art. 2 définit la munition explosive comme une munition classique contenant un explosif. Pour éviter toute difficulté d'interprétation, il précise que la notion de munition explosive ne comprend pas les mines, pièges et autres dispositifs tels qu'ils sont définis aux par. 1 à 5 et 14 de l'art. 2 du Protocole II révisé annexé à la Convention sur les armes classiques²⁰. La définition, qui se veut très large, inclut tant les munitions non explosées que les munitions explosives abandonnées (art. 2, al.4). Pour déterminer les conséquences juridiques du Protocole, il s'est avéré nécessaire de faire une distinction claire entre d'une part les restes explosifs de guerre qui existent déjà au moment de l'entrée en vigueur du Protocole et, d'autre part, les restes explosifs apparus seulement à la suite de nouveaux conflits armés. Pour de nombreux Etats, cette distinction a joué un rôle capital au cours des négociations. Certains ne pouvaient admettre la possibilité d'une renaissance du droit à des dommages intérêts, à une réparation ou à d'autres exigences comparables résultant des effets de restes explosifs de guerre existants datant d'anciens conflits armés. Le Protocole stipule donc que les restes explosifs de guerre existants sont les munitions non explosées et les munitions explosives abandonnées qui préexistent à l'entrée en vigueur du Protocole à l'égard de l'Etat contractant sur le territoire de laquelle elles se trouvent (art. 2, al. 5).

3.2.3 Obligation d'enlèvement et communication de renseignements (art. 3 et 4) L'art. 3 relatif à l'enlèvement, au retrait ou à la destruction des restes explosifs de guerre et l'art. 4 sur l'enregistrement, la conservation et la communication de renseignements constituent les éléments essentiels du Protocole. En vertu de l'art. 3, par. 1, chaque Etat contractant, de même que chaque partie à un conflit armé assume la responsabilité de tous les restes explosifs de guerre se trouvant sur un territoire qu'elle contrôle. Une partie qui ne contrôle plus le territoire sur lequel elle a employé des munitions explosives devenues des restes explosifs de guerre doit, après la cessation des hostilités actives, fournir une

assistance pour faciliter le marquage et l'enlèvement, le retrait ou la destruction de ces restes explosifs. Cette obligation n'existe que dans la mesure où il est possible, pratiquement, d'y satisfaire. Sans cette réserve restrictive, aucun consensus n'aurait pu être trouvé au cours des négociations portant sur cette disposition. Celle-ci ne fonde donc pas une responsabilité de l'utilisateur en matière d'enlèvement. Il est toutefois tenu, dans la mesure de ses possibilités, de prêter assistance à l'Etat sur le territoire duquel se trouvent les restes explosifs de guerre provenant des munitions qu'il a employées. Comme une aide directe entre anciens adversaires pourrait être problématique, le par. 5 prévoit que l'aide peut être fournie par un tiers, comme, par exemple les Nations Unies ou d'autres organisations. Cette règle correspond à celle du par. 3 de

E. 20

Art. 2, par.1; voir Protocole sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs dans sa version modifiée du 3 mai 1996 (Protocole II dans sa version modifiée du 3 mai 1996) annexé à la Convention du 10 octobre 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, RS 0.515.091.2.

5263 l'art. 10 du Protocole II révisé de la Convention sur les armes classiques. Elle va plus loin que la prescription comparable de l'art. 5, par. 1, de la Convention du 18 septembre 1997 sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction²¹, qui ne prévoit aucune obligation spécifique de l'utilisateur de mines antipersonnel quant à l'aide à accorder à l'Etat concerné²². L'art. 3, par. 2, contient la règle importante selon laquelle après la cessation des hostilités actives et dès que possible, chaque Partie contractante, de même que chaque partie à un conflit armé, marque et enlève, retire ou détruit les restes explosifs de guerre dans les territoires affectés par ces restes et sous son contrôle. Les opérations d'enlèvement, de retrait ou de destruction doivent être menées en priorité dans les zones affectées par des restes explosifs de guerre dont on estime qu'ils présentent des risques humanitaires graves. Une attention particulière est ainsi accordée à l'objectif humanitaire du Protocole. Pour pouvoir effectivement repérer et enlever les restes explosifs de guerre, les données relatives à leur composition et à la manière de les détecter sont d'une importance capitale. Elles sont en effet indispensables pour mener les opérations d'enlèvement, de retrait ou de destruction et pour sensibiliser aux risques. L'art. 4 qui s'inspire étroitement de l'art. 9 du Protocole II révisé de la Convention sur les armes classiques²³, contient des prescriptions détaillées sur la communication des renseignements. Au moment de négocier la formulation de cette disposition, il a fallu tenir compte de l'importance, en termes de politique de défense et de sécurité, des données susceptibles d'être transmises. L'orientation humanitaire de cette disposition a toutefois pu être préservée et les efforts d'enlèvement et de retrait déployés par les parties sont soutenus par les organisations internationales. Les meilleures pratiques pour enregistrer, archiver et communiquer des renseignements sur les restes explosifs de guerre sont suggérées dans la partie I de l'annexe technique. Cette annexe précise que l'enregistrement des renseignements devrait être, en ce qui concerne son type et à son ampleur, adapté aux besoins des organisations chargées de l'enlèvement. Les renseignements doivent être enregistrés de manière à pouvoir être consultés et transmis de manière simple. Enfin, les renseignements doivent être communiqués aussi rapidement que possible en tenant compte toutefois de la situation militaire et humanitaire, de la disponibilité et de la fiabilité des

renseignements ainsi que des intérêts en matière de sécurité. Ces recommandations ne concerne pas les restes explosifs de guerre existants.

E. 21

RS 0.515.092

E. 22

Voir aussi Stuart Maslen: *Commentary on Arms Control Treaties. Vol. I: The Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production, and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*. Oxford: Oxford University Press, 2004. ISBN 0-19-926977-7; p. 166 s. (No. 5.22–5.24).

E. 23

RS 0.515.091.2

5264 3.2.4 Protection de la population civile ainsi que des organisations et missions humanitaires (art. 5 et 6) Les Etats contractants et les parties à un conflit armé sont tenus, en vertu de l'art. 5, de prendre toutes les précautions possibles sur le territoire touché qu'elles contrôlent pour protéger la population civile, les civils isolés et les biens de caractère civil contre les risques inhérents aux restes explosifs de guerre²⁴ et les effets de ces restes. Sont considérées comme «précautions possibles», les précautions qui sont pratiques ou qu'il est pratiquement possible de prendre eu égard à toutes les conditions du moment, notamment aux considérations d'ordre humanitaire et d'ordre militaire. Il s'agit notamment des avertissements, des actions de sensibilisation des populations civiles aux risques inhérents aux restes explosifs de guerre, du marquage, de l'installation de clôtures et de la surveillance du territoire où se trouvent de tels restes. Outre des obligations juridiquement contraignantes, l'art. 5 comporte un renvoi à la deuxième partie de l'annexe technique qui suggère les meilleures pratiques à observer en ce qui concerne les avertissements, la sensibilisation aux risques, le marquage, l'installation de clôtures et la surveillance. En vertu de l'art. 6, les parties doivent, autant que faire se peut, protéger les organisations et missions humanitaires contre les effets des restes explosifs de guerre. La disposition vise les organisations et missions humanitaires qui opèrent ou vont opérer, avec le consentement de l'Etat partie, dans la zone que celui-ci contrôle. A la demande d'une organisation ou d'une mission humanitaire, la partie concernée doit – toujours dans la mesure du possible – fournir des renseignements sur l'emplacement de tous les restes explosifs de guerre. L'art. 6 s'applique sans préjudice du droit international humanitaire en vigueur, d'autres instruments internationaux applicables ou encore de décisions du Conseil de sécurité pour autant qu'elles assurent une meilleure protection.

3.2.5 Restes explosifs de guerre existants (art. 7) L'art. 7 concerne les restes explosifs de guerre existants – soit les munitions non explosées et les munitions explosives abandonnées qui existaient à l'entrée en vigueur du Protocole à l'égard de l'Etat partie – et donne à chaque Etat partie le droit de solliciter auprès d'autres Etats contractants, d'Etats qui ne sont pas liés par le Protocole, ainsi que d'institutions et organisations internationales compétentes, et de recevoir de ces parties, Etats ou institutions et organisations une assistance pour le règlement des problèmes posés par ces restes explosifs de guerre. Chaque Etat partie qui est en mesure de le faire fournit une assistance pour régler les problèmes posés par les restes explosifs de guerre existants, selon les besoins et les possibilités. La démarcation entre restes explosifs de guerre et restes explosifs de guerre existants a été l'une des questions les plus difficiles à résoudre au cours des négociations. Certains Etats souhaitaient une réglementation limitée.

D'autres, en revanche, se référant à des institutions du droit international de l'environnement, se sont prononcés en faveur d'une responsabilité en matière d'enlèvement qui soit indépendante de

E. 24

L'art. 5 et la partie 2 de l'annexe technique ne concernent pas les restes explosifs de guerre existants.

5265 la faute, dans le sens d'une responsabilité causale qui s'étendrait aux restes explosifs de guerre existants. Comme nous l'avons mentionné au chiffre 1.2, une large majorité des Etats parties a estimé que le Protocole ne déployait pas d'effet rétroactif. Mais il était évident que le Protocole ne pouvait pas tout simplement éluder les problèmes occasionnés par les restes explosifs de guerre existants. L'art. 7 constitue un compromis qui, d'une part, donne le droit de solliciter de l'aide et appelle les Etats parties qui sont en mesure de le faire, à fournir une aide, mais, d'autre part, laisse aux Etats parties sollicités la liberté de décider s'ils disposent des possibilités nécessaires pour accorder une assistance.

3.2.6 Coopération internationale (art. 8)

L'art. 8 invite les Etats parties qui sont en mesure de le faire à fournir une aide pour le marquage et l'enlèvement, le retrait ou la destruction des restes explosifs de guerre. Il contient, en outre, des prescriptions sur les soins à donner aux victimes des restes explosifs de guerre et leur réadaptation ainsi que sur leur réinsertion sociale et économique. Il laisse à chaque Etat le soin de juger, dans une situation concrète, s'il dispose des moyens techniques, financiers et en personnel nécessaires pour fournir une aide. Une telle aide peut être accordée par le truchement d'organismes des Nations Unies, du CICR, des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de leur fédération internationale, mais aussi par des organisations non gouvernementales ou par la voie bilatérale. De plus, chaque Etat partie a le droit de participer à un échange aussi large que possible d'équipements, matières et renseignements scientifiques et techniques. Une exception est toutefois faite en ce qui concerne les technologies liées à l'armement. Les Etats parties s'engagent par ailleurs à fournir aux bases de données sur l'action anti-mines des informations concernant les différents moyens et techniques d'enlèvement des restes explosifs de guerre ainsi que des listes d'experts, d'organismes spécialisés ou de centres nationaux pour l'enlèvement. Les demandes d'assistance peuvent être déposées par le biais du système des Nations Unies qui peut apporter aussi son soutien pour évaluer la situation et recommander l'assistance qu'il convient de fournir. Dans les cas de demandes adressées aux Nations Unies, le Secrétaire général de l'organisation peut procéder à une évaluation des besoins.

3.2.7 Mesures préventives générales (art. 9)

L'art. 9 et la partie 3 de l'annexe technique qui lui est liée traitent des mesures préventives générales et encouragent les Etats parties à prendre de telles mesures afin de réduire autant que faire se peut l'apparition de restes explosifs de guerre. La partie 3 de l'annexe technique, qui concerne tant les restes explosifs de guerre existants que les «nouveaux», recommande aux Etats qui produisent ou acquièrent des munitions explosives de veiller, dans la mesure du possible et de façon appropriée, à ce que les mesures ci-après soient appliquées et respectées durant le cycle de vie de ces munitions: – Lors de la fabrication des munitions explosives, il faudrait appliquer des normes d'assurance-qualité, introduire des mesures de contrôle de la qualité des processus de production, des essais de réception des munitions ainsi que

5266 des normes contraignantes de fiabilité dans les contrats entre acheteurs et vendeurs de munitions explosives. – S'agissant de la gestion des munitions, une attention particulière doit être accordée à l'entreposage correct, au transport, à l'enregistrement, au suivi et aux

essais. Il faut en outre soumettre périodiquement les munitions explosives à des essais en conditions réelles et en laboratoire pour s'assurer de la durée de vie escomptée et, éventuellement, ajuster cette durée. – Le personnel qui manipule, transporte ou emploie des munitions explosives devrait bénéficier d'une formation spécifique. – Tout Etat qui transfère des munitions explosives doit veiller à ce que l'Etat qui les reçoit soit en mesure de les stocker, de les maintenir en état et de les employer correctement. – Pour la production future de munitions explosives, il faut examiner les moyens d'en améliorer la fiabilité. A l'occasion de la Réunion des Etats parties des 27 et 28 novembre 2003, la Suisse a fait valoir qu'à son avis l'art. 9 et la partie 3 de l'annexe technique n'excluaient pas une nouvelle réglementation relative aux mesures techniques préventives, en particulier pour les munitions à fragmentation.

3.2.8 Consultations des Hautes Parties contractantes et respect des dispositions (art. 10 et 11)

Selon l'art. 10, une conférence des Etats parties peut être convoquée pour débattre de toutes questions concernant le fonctionnement du Protocole. Il faut toutefois qu'une majorité d'au moins 18 Hautes Parties contractantes en conviennent. Une conférence des Hautes Parties contractantes est habilitée à examiner l'état et le fonctionnement du Protocole, les questions concernant l'application nationale du Protocole, y compris la présentation ou la mise à jour de rapports nationaux annuels, et à préparer les conférences d'examen. Contrairement au Protocole II révisé qui prévoit, à l'art. 13, par. 4, qu'un échange d'informations doit avoir lieu chaque année, le Protocole V réserve cet échange à la décision ultérieure d'une conférence des Etats parties. Cette différence s'explique par le fait que de nombreux Etats parties – spécialement les plus petits – ont exprimé leur réticence pendant les négociations à approuver l'introduction d'un autre échange d'informations qui mettrait encore à plus lourde épreuve leurs capacités nationales limitées. En vertu de l'art. 11, chaque Etat partie est tenu de requérir de ses forces armées ainsi que des autorités ou services concernés qu'ils établissent les instructions et modes opératoires appropriés et veillent à ce que leur personnel reçoive une formation conforme aux dispositions pertinentes du Protocole. Les Etats parties s'engagent en outre à se consulter et à coopérer entre eux à l'échelon bilatéral, par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies, ou suivant d'autres procédures internationales appropriées, en vue de régler les problèmes qui peuvent se poser concernant l'interprétation et l'application du Protocole.

5267 Les dispositions relatives aux consultations des Etats parties et au respect du Protocole correspondent dans une large mesure à celles prévues aux art. 13 et 14 du Protocole II révisé sans toutefois reprendre l'institution d'une conférence annuelle des Etats. S'agissant du Protocole V, les parties ont sciemment renoncé à donner aux conférences des Etats parties une périodicité régulière.

3.3 Entrée en vigueur du Protocole V sur les restes explosifs de guerre

Conformément à l'art. 5, par. 3, de la Convention sur les armes classiques, tout nouveau Protocole entre en vigueur six mois après la date à laquelle 20 Etats ont notifié leur consentement à être liés par ce Protocole. Pour tout Etat qui a notifié son consentement alors que 20 Etats l'ont déjà fait, le Protocole entre en vigueur six mois après la date de sa notification²⁵.

3.4 Evaluation

Si, dans le Protocole, les dispositions, qui ne visent en principe pas un type d'armes déterminé comme dans les autres protocoles, sont juridiquement contraignantes, les suggestions formulées dans l'annexe technique n'ont pas de caractère obligatoire. Cette structure reflète les efforts déployés par les Etats parties pour parvenir à un équilibre sur le modèle de la Convention sur les armes classiques. Le Protocole V est le résultat d'un compromis entre les exigences ambitieuses d'une série d'Etats motivés par l'idée de développer fortement le droit international humanitaire et la

position contraire d'autres Etats pour lesquels, au début du processus de négociation, seules entraient en ligne de compte des dispositions qui ne seraient contraignantes que sous l'angle politique laissant suffisamment de marge pour des décisions, dictées par l'opportunité, n'ayant pas de caractère juridiquement contraignant. Le Protocole résout de façon satisfaisante le conflit d'objectifs entre les préoccupations humanitaires d'une part, et les exigences militaires, d'autre part. Même si le Protocole ne parvient pas à régler tous les problèmes liés aux restes explosifs de guerre, il constitue une reconnaissance importante de la responsabilité des Etats quant à la réduction du risque potentiel que présentent les restes explosifs de guerre pour les populations civiles. La politique suisse en matière de déminage à but humanitaire englobe aujourd'hui déjà les restes explosifs de guerre. Notre pays soutient en effet financièrement les opérations de déminage et forme des spécialistes du déminage et de l'enlèvement des munitions. Il traite, en outre, sur un pied d'égalité les victimes de mines terrestres et celles de restes explosifs de guerre au niveau des soins et de la réadaptation. Dans l'optique suisse, le Protocole V vient compléter de façon bienvenue le droit international humanitaire.

E. 25

Art. 8, par.1, let. b, en relation avec l'art. 5, par. 1 et 2, de la Convention sur les armes classiques.

5268 4 Compatibilité avec l'ordre juridique suisse L'armée suisse dispose de munitions explosives qui tombent sous la définition donnée à l'art. 2, par. 1, du Protocole V. Le Règlement 51.30 (tirs avec munitions ou simulateurs) du 22 septembre 1998 basé sur l'ordre du chef de l'instruction du 21 septembre 1994 concernant l'ordre et la propreté sur les places de tir et d'exercice et la destruction des ratés fonde toutefois une obligation d'enlèvement en cas d'emploi de munitions explosives. De plus, une obligation d'enlever les résidus de munitions est prévue dans les règlements de chaque place de tir et d'exercice. A cet égard, aucune adaptation n'est donc nécessaire. Concernant l'obligation d'enregistrer et de conserver les informations relatives à l'emploi de munitions explosives, le nombre de munitions utilisées est établi par le décompte des coups tirés (nécessaire pour le décompte avec le dépôt de munitions). Cette information est conservée. La ratification du Protocole ne nécessite donc aucune adaptation de prescriptions. Le Protocole est compatible avec l'ordre juridique suisse tel qu'il existe aujourd'hui. 5 Répercussions financières L'acceptation du Protocole V n'aura pas de répercussions financières pour la Suisse. Comme nous l'avons déjà mentionné, la Suisse satisfait aujourd'hui déjà aux obligations prévues dans le Protocole, si bien que celui-ci n'entraînera aucune dépense supplémentaire pour la Confédération et les cantons et n'aura pas d'incidence sur l'effectif de leur personnel. Concernant le règlement de la coopération internationale, il convient de relever que, dans une situation concrète, chaque Etat évalue librement s'il dispose des moyens nécessaires pour prêter assistance. Compte tenu de la politique humanitaire active menée par la Suisse dans le domaine des mines, qui inclut le problème des restes de munitions de guerre non explosives, la Suisse satisfait aujourd'hui déjà aux exigences de cette disposition. 6 Programme de la législature Le projet n'est pas annoncé dans le rapport sur le programme de la législature 2003–2007/26. Au moment où ce programme a été établi, il était impossible de prévoir si le Protocole V serait adopté et, le cas échéant, à quel moment il le serait. C'est pourquoi la ratification du Protocole ne figure pas dans le programme de la législature. 7 Constitutionnalité La base constitutionnelle de l'arrêté fédéral relatif à l'acceptation du Protocole V est lancé par l'art. 54, al. 1, Cst., qui habilite la Confédération

à conclure des traités avec les Etats étrangers. L'Assemblée fédérale est compétente pour approuver le Protocole V en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst.

E. 26

FF 2004 1035

5269 Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., les traités de droit international sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2), s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Le traité-cadre et ses Protocoles sont conclus pour une durée indéterminée, mais ils peuvent être dénoncés en tout temps. La dénonciation prend effet une année après réception de la notification de dénonciation par le Dépositaire sauf si, à l'expiration de ce délai, l'Etat dénonçant est impliqué dans un conflit armé ou se trouve dans une situation d'occupation. Dans ces cas, l'Etat dénonçant demeure lié par les engagements contractés jusqu'à la fin du conflit armé ou de l'occupation²⁷. La Convention sur les armes classiques ne prévoit pas non plus l'adhésion à une organisation internationale. Reste donc la question du ch. 3. L'appréciation des règles de droit au regard de la Constitution découle de l'art. 164, al. 1, let. a à g, Cst.: il faut considérer comme importantes en particulier toutes les dispositions fondamentales relatives aux droits et aux obligations des personnes ainsi qu'aux tâches et aux prestations de la Confédération. Ainsi, l'assujettissement des traités internationaux au référendum est soumis en principe aux mêmes critères d'appréciation que la question de savoir quelles dispositions fixant des règles de droit doivent être énoncées dans une loi formelle. Le Protocole V ne prévoit ni nouveaux droits et obligations pour des personnes, ni nouvelles tâches ou prestations pour la Confédération. Il ne contient, en outre, aucune disposition fixant des règles de droit et pouvant être considérée comme importante au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. L'arrêté fédéral qui vous est présenté pour approbation n'est donc pas sujet au référendum en matière de traités internationaux.

E. 27

Voir art. 9 du traité-cadre.

5270

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message concernant le Protocole du 28 novembre 2003 relatif aux restes explosifs de guerre (Protocole V) annexé à la Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considér... In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2005 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 38 Cahier Numero Geschäftsnummer 05.061 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 27.09.2005 Date Data Seite 5251-5270 Page Pagina Ref. No 10 138 932 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.