

PRÉVENTION ET RÉPRESSION DES ACTES TERRORISTES ET AUTRES ACTES CRIMINELS IMPLIQUANT DES SOURCES RADIOACTIVES EN VERTU DE LA CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION DES ACTES DE TERRORISME NUCLÉAIRE

M. Artem LAZAREV

Administrateur de programme adjoint, Programme de prévention du terrorisme chimique, biologique, radiologique ou nucléaire, Service de la prévention du terrorisme, ONU DC

M^{me} María LORENZO SOBRADO

Chef, Programme de prévention du terrorisme chimique, biologique, radiologique ou nucléaire, Service de la prévention du terrorisme, ONU DC

M^{me} Francesca ANDRIAN

Administratrice de programme, Programme de prévention du terrorisme chimique, biologique, radiologique ou nucléaire, Service de la prévention du terrorisme, ONU DC

Résumé

La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire est le seul accord international juridiquement contraignant portant sur la sécurité des sources radioactives. Ses principales dispositions prévoient la criminalisation de certains actes impliquant des sources radioactives et l'établissement de la compétence pour ces infractions. Elle facilite également la coopération internationale dans ce domaine. Du fait de la nature transnationale de la menace que représente le terrorisme nucléaire et des conséquences qu'un acte terroriste ou tout autre acte criminel impliquant des matières radioactives pourrait avoir bien au-delà des frontières nationales, l'universalisation et la mise en œuvre effective de cette Convention restent un objectif important. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime fournit un appui très varié, qu'il s'agisse d'activités de sensibilisation dans le cadre d'ateliers nationaux, régionaux et mondiaux, d'une assistance législative ou du renforcement des capacités du personnel du système de justice pénale. L'Office a tiré plusieurs leçons de cette expérience considérable, qui soulignent l'importance d'adopter une approche adaptée à un pays ou à une région spécifique ; l'importance de la coopération et de la coordination avec les autres prestataires d'assistance ; l'utilité d'associer les approches juridiques et techniques ; et le rôle crucial de la formation du personnel du système de justice pénale.

1. INTRODUCTION

Les sources radioactives sont utilisées dans le monde entier et ont un certain nombre d'applications indispensables à l'amélioration de la qualité de vie des gens, notamment dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et de la médecine. Le risque que des sources radioactives soient utilisées à des fins terroristes ou criminelles constitue toutefois l'un des plus grands défis de notre époque et cette utilisation peut entraîner des conséquences éventuellement désastreuses pour la santé et la vie humaines, les biens et l'environnement. La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire [1] est le seul instrument international juridiquement contraignant dans le domaine de la sécurité des sources radioactives.

2. CHAMP D'APPLICATION

La Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (la Convention) a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2005 et est entrée en vigueur deux ans plus tard, après que le vingt-deuxième instrument de ratification a été soumis au dépositaire, à savoir le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. La Convention a un champ d'application large, comme cela est indiqué dans l'article 1 qui contient les définitions des termes clés. Tout d'abord, elle porte sur toutes les sources et autres matières radioactives, dont celles utilisées ou conservées à des fins civiles et militaires. Deuxièmement, le champ d'application de la Convention couvre également les installations nucléaires, y compris tous les types de réacteurs

nucléaires ainsi que « tout dispositif ou engin de transport aux fins de produire, stocker, retraiter ou transporter » des sources radioactives et d'autres types de matières radioactives. Troisièmement, la Convention porte sur les dispositifs explosifs nucléaires ainsi que sur les dispositifs contenant des sources radioactives, tels que les engins à dispersion de matières radioactives et les engins émettant des rayonnements.

3. PRINCIPALES DISPOSITIONS ET INTÉRÊT DE L'ADHÉSION

En plus de fournir des définitions communes, la Convention établit les bases minimales des cadres juridiques relatifs à la sécurité des sources radioactives et à la lutte contre le terrorisme radiologique. Les principaux éléments de ces bases sont les suivants : la criminalisation de certains actes ; l'établissement de la compétence pour ces infractions ; les mécanismes de coopération internationale ; et les mesures de prévention pour assurer la sécurité des matières radioactives.

Les États parties à la Convention sont tenus d'ériger en infraction pénale plusieurs actes impliquant des sources radioactives et des installations connexes. Il s'agit, entre autres, de la possession ou de l'utilisation de sources radioactives, d'engins à dispersion de matières radioactives et d'engins émettant des rayonnements ; de la fabrication d'engins à dispersion de matières radioactives et d'engins émettant des rayonnements ; et de l'utilisation ou de l'endommagement d'installations nucléaires de façon à libérer ou à risquer de libérer des matières radioactives. Pour constituer une infraction au titre de la Convention, l'acte doit répondre à trois critères. Plus précisément, il doit être : illégal (c'est-à-dire commis en l'absence de justification légitime) ; intentionnel (c'est-à-dire commis délibérément) ; et commis dans une intention spécifique, comme le prévoit le texte de la Convention. En ce qui concerne les actions énumérées ci-dessus, l'intention spécifique est d'entraîner la mort, de causer des dommages corporels graves ou des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement, ou de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir (motivation dite terroriste).

Parallèlement aux dispositions relatives à l'incrimination, les dispositions de la Convention relatives à la compétence contribuent à réduire l'existence de refuges pour les actes criminalisés et leurs auteurs. En particulier, tout État partie est tenu d'établir sa compétence en ce qui concerne les infractions susmentionnées lorsque, entre autres, elles sont commises sur son territoire ou par l'un de ses ressortissants. En outre, la Convention réduit le risque d'impunité des auteurs en exigeant d'un État partie, sur le territoire duquel l'auteur présumé est présent, qu'il le poursuive ou qu'il l'extrade vers un autre État partie qui se déclare compétent pour l'infraction. Ensemble, les dispositions susmentionnées contribuent à dissuader encore plus les auteurs potentiels d'infractions.

Il est essentiel que les États coopèrent dans la lutte contre le terrorisme radiologique. Par exemple, une infraction peut être commise dans un pays par un ressortissant d'un autre pays, qui est finalement arrêté et détenu dans un pays tiers. On trouve dans la Convention des dispositions qui visent à faciliter la coopération internationale dans plusieurs domaines, comme la communication d'informations sur les préparatifs ou la commission d'infractions ; les enquêtes sur les infractions ; les poursuites pénales et les procédures d'extradition ; et la saisie ou la prise de contrôle d'une autre manière de ces sources radioactives qui ont servi à perpétrer une infraction.

Enfin, la Convention renforce la nécessité d'établir un régime national de sécurité nucléaire robuste et impose aux États parties qu'ils « s'efforcent d'adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives », en tenant compte des recommandations et fonctions de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) applicables.

Les États peuvent trouver plusieurs avantages de leur adhésion à la Convention, outre la réduction des risques d'existence de refuges pour les infractions impliquant des sources radioactives et leurs auteurs, l'harmonisation de la législation entre les juridictions et le renforcement de la coopération internationale. Tout d'abord, un cadre juridique national fondé sur la Convention renforce la sécurité nationale, régionale et internationale. Deuxièmement, la Convention est complémentaire des deux autres principaux instruments juridiques internationaux dans le domaine de la sécurité nucléaire : la Convention sur la protection physique des matières nucléaires [2] et son Amendement [3]. Comme il est indiqué précédemment, le champ d'application de la Convention est plus large et celle-ci couvre, outre les matières nucléaires, les sources radioactives à usage civil et militaire ainsi que les installations connexes. Troisièmement, les dispositions de la Convention proposent des définitions communes et exigent des États parties qu'ils adoptent des normes minimales dans le domaine de la sécurité des sources radioactives, fondées sur les directives de l'AIEA. D'une manière générale, la Convention

doit être considérée non pas comme une limitation, mais plutôt comme une base sur laquelle les États parties peuvent se fonder pour adopter, à leur discrétion, des mesures supplémentaires visant à renforcer leur cadre juridique contre le terrorisme radiologique.

L'adhésion à la Convention bénéficie également aux États en ce qu'elle contribue au respect des obligations découlant de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU, telles que les résolutions 1373 (2001) [4] et 1540 (2004) [5]. Par exemple, au paragraphe 2 de la résolution 1373 (2001), il est demandé aux États Membres de « refuser de donner refuge à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs », de veiller à ce que « ces actes de terrorisme soient érigés en infractions graves dans la législation et la réglementation nationales et à ce que la peine infligée soit à la mesure de la gravité de ces actes », et de veiller à ce que toutes personnes qui y apportent un appui soient traduites en justice. En vertu de la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité, les États doivent adopter et appliquer une législation interdisant à tout acteur non étatique de « fabriquer, se procurer, mettre au point, posséder, transporter, transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs » à des fins terroristes et autres, ainsi que le fait de financer ces activités ou d'y fournir assistance.

4. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SUR LA VOIE DE L'UNIVERSALISATION ET DE L'APPLICATION EFFECTIVE DE LA CONVENTION

Bien qu'entrée en vigueur depuis 2007, la Convention ne bénéficie toujours pas d'une adhésion universelle et compte actuellement 118 États parties. Tant que la Convention ne sera pas appliquée universellement, il sera difficile de garantir qu'il n'existe pas de refuge pour les terroristes ou d'autres criminels utilisant des sources radioactives et d'autres matières radioactives. La longue expérience de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) en matière d'interaction avec de très nombreux États montre qu'il existe trois grands types d'obstacles qui empêchent les États d'adhérer à la Convention : le manque de volonté politique, le manque d'information et le manque de ressources.

Certains États peuvent avoir des priorités plus pressantes que l'adhésion à la Convention. Il s'agit, par exemple, de surmonter les conséquences d'une instabilité politique ancienne et de mettre en place un système politique durable ; de mettre fin à des conflits avec les pays voisins ; de lutter contre l'extrême pauvreté et de garantir le développement économique en général. Le manque de volonté politique peut également se manifester par l'absence d'une autorité nationale ou de responsables politiques qui encouragent l'adhésion à la Convention, et cette situation peut être compliquée par la tenue d'élections législatives ou des changements de gouvernement. Étant donné que le processus d'adhésion à la Convention peut nécessiter une coordination et une coopération entre de nombreuses parties prenantes, le rôle des personnes encourageant l'adhésion est crucial.

De nombreux États ne connaissent pas, ou ne comprennent pas bien, les dispositions de la Convention. Par exemple, on pense souvent à tort que les États qui ne possèdent pas de sources radioactives très actives, de matières ou d'installations nucléaires sont à l'abri des actes de terrorisme nucléaire, ou que devenir partie à la Convention entraînerait une charge financière considérable. En outre, le grand nombre d'instruments juridiques internationaux contre le terrorisme (19 à l'heure actuelle), dont beaucoup ont des dispositions similaires et faisant parfois double emploi, peut se traduire par un certain excès de confiance de la part des États. Certains États peuvent donc être convaincus, à tort, que les dispositions relatives à l'incrimination, à l'établissement de la compétence, à l'extradition et d'autres dispositions adoptées dans le cadre d'autres instruments juridiques sont suffisantes pour couvrir les actes de terrorisme nucléaire et radiologique.

L'un des obstacles à l'adhésion à la Convention est l'insuffisance des ressources et des capacités sur le plan national. Les États mentionnent souvent l'insuffisance des ressources humaines (y compris une forte rotation du personnel) et des capacités financières ou techniques nécessaires pour intégrer les dispositions de la Convention dans la législation nationale ou pour les faire effectivement respecter. Parfois, les connaissances suffisantes ou d'autres ressources manquent pour offrir des possibilités de formation aux fonctionnaires nationaux qui seraient chargés de mettre la Convention en œuvre. La méconnaissance de l'aide disponible au niveau international ne fait que renforcer l'impact négatif.

De nombreux États parties à la Convention rencontrent encore des difficultés pour mettre efficacement en œuvre ses dispositions. Les raisons les plus fréquemment citées sont récapitulées ci-après et comprennent l'existence de priorités concurrentes ainsi que le manque de capacités et de ressources au niveau national.

5. ASSISTANCE ACCORDÉE PAR L'ONU

Les mesures internationales jouent un rôle crucial pour aider les États à surmonter les obstacles susmentionnés. L'ONU est le principal prestataire d'assistance en ce qui concerne la Convention et il exécute actuellement deux projets dans le domaine de la sécurité radiologique. L'un, financé par l'Union européenne et exécuté conjointement avec le Bureau de lutte contre le terrorisme de l'ONU, promeut l'universalisation et l'application effective de la Convention. L'autre, financé par le Canada, soutient l'universalisation des cadres juridiques internationaux liés à la sécurité nucléaire, notamment la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et son Amendement de 2005.

L'ONU a mené diverses activités visant à l'universalisation de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire et au renforcement de l'efficacité de sa mise en œuvre dans les États Membres de l'ONU. La promotion de l'adhésion peut prendre la forme de séminaires et d'ateliers nationaux, régionaux et internationaux, de webinaires ainsi que de visites de pays et de missions d'experts. Compte tenu de la complémentarité et des synergies entre la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et son Amendement, certaines activités de sensibilisation portent sur tous ces instruments et bénéficient de la coopération fructueuse et de longue date entre l'ONU et l'AIEA – dans le cadre de leurs mandats respectifs. On peut citer par exemple le premier séminaire conjoint visant à promouvoir l'universalisation de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et son Amendement et de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, qui s'est tenu à Vienne (Autriche) en novembre 2021.

Un large éventail d'outils de formation élaborés par l'ONU a contribué à une meilleure sensibilisation à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire et à l'amélioration de la capacité des systèmes de justice pénale de ses États parties à incriminer, à enquêter, à poursuivre et à juger efficacement les affaires de terrorisme nucléaire. Les outils d'assistance technique relatifs à la Convention, et au cadre juridique international contre le terrorisme radiologique et nucléaire en général, comprennent un module de formation juridique, des modules d'apprentissage en ligne, une série de webinaires, un manuel de cas fictifs et un procès fictif. L'ONU a également lancé un site Web entièrement consacré à la Convention (www.unodc.org/icsant), qui est disponible dans les six langues officielles de l'ONU et réunit toutes les informations pertinentes et les ressources existantes sur la Convention. Enfin, l'ONU procède – sur demande – à l'examen des législations nationales adoptées en application des dispositions de la Convention.

6. ENSEIGNEMENTS TIRÉS

La vaste expérience accumulée par l'ONU dans la fourniture d'une assistance technique aux États Membres de l'Organisation des Nations Unies permet de tirer plusieurs enseignements concernant les efforts internationaux visant à faciliter l'universalisation et la mise en œuvre effective de la Convention. Tout d'abord, les priorités, les ressources et les niveaux de préparation varient d'un État ou d'une région à l'autre en ce qui concerne l'adhésion à la Convention et sa mise en œuvre, sans parler de la diversité des menaces pour la sécurité. Il est donc essentiel d'adapter l'assistance à un pays ou à une région spécifique pour que cette assistance soit efficace et efficiente.

Deuxièmement, la coopération et la coordination avec l'AIEA et les autres organismes fournissant une assistance technique sont cruciales. Faire fond sur les compétences de chacun et unir ses forces dans la poursuite d'un objectif commun permet d'optimiser les ressources, d'éviter les chevauchements et d'obtenir plus rapidement des résultats.

Troisièmement, les dispositions de la Convention sont de nature complexe et contiennent des définitions techniques et des exigences relatives notamment à la mise en place de mesures de sécurité nucléaire. Les États doivent également tenir compte des dispositions complémentaires et se renforçant mutuellement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et son Amendement, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire. Pour cela, il est nécessaire d'aborder les activités de sensibilisation et de renforcement des capacités tant sous un angle juridique que technique, et d'impliquer l'ensemble des parties prenantes nationales : parlementaires, personnel du système de

justice pénale (juges, procureurs, agents des services de détection et de répression), représentantes et représentants de plusieurs ministères (justice, intérieur, affaires étrangères) et autorités de réglementation nucléaire – pour n'en citer que quelques-unes.

Quatrièmement, il est important d'offrir des possibilités de formation au personnel du système de justice pénale afin qu'il se familiarise avec les questions liées à un domaine (la sécurité radiologique) qui peut paraître complexe et difficile au premier abord.

7. CONCLUSION

La sécurité des sources radioactives n'est pas une fin en soi, mais plutôt un cheminement continu pavé d'améliorations et de perfectionnements. En cherchant à établir un cadre juridique commun, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire pose les bases solides de ce cheminement. En faisant cause commune autour de ce cadre, les États, l'ONU et les autres parties prenantes internationales concernées peuvent œuvrer ensemble à l'avènement d'un monde exempt de terrorisme radiologique.

RÉFÉRENCES

- [1] Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, A/59/766, New York (2005).
- [2] Convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires, INFCIRC/274/Rev.1, AIEA, Vienne (1980).
- [3] Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, INFCIRC/274/Rev.1/Mod.1 (corrigé), AIEA, Vienne (2021).
- [4] Résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité [Menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme], S/RES/1373 (2001), Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, New York (2001).
- [5] Résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité [Non-prolifération des armes de destruction massive], S/RES/1540 (2004), Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, New York (2004).