

Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

Par Odette Jankowitsch-Prévor*

La Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire [la convention] adoptée le 15 avril 2005 par l'Assemblée générale des Nations Unies après sept années de travaux préparatoires est ouverte à la signature depuis le 14 septembre 2005 au siège de l'Organisation des Nations Unies à New York¹. Conformément à l'article 25 de la convention elle entrera en vigueur après sa ratification par 22 États².

I. Des antécédents

Les premiers efforts entrepris par la communauté des États pour élaborer un instrument juridique international dont l'objectif est de lutter contre le terrorisme international sous toutes ses formes et manifestations remonte à la Société des Nations (SDN). En effet, suite à l'assassinat du Roi Alexandre de Yougoslavie et du Ministre français Louis Barthou, la SDN avait tenté entre 1934 et 1937, dans le cadre de travaux d'un Comité d'experts, de créer des instruments internationaux appropriés contre le terrorisme en élaborant un projet de Convention pour la prévention et la punition du terrorisme, 1937³, ainsi qu'une ébauche de Tribunal pénal international. Les deux textes ne sont toutefois jamais entrés en vigueur.

Il a fallu ensuite attendre les années 1970 pour que la question revienne à l'ordre du jour des instances internationales avec la Convention des Nations Unies sur la prévention et la punition des crimes contre les personnes protégées y compris les agents diplomatiques adoptée en 1973 – instrument à portée spécifique – et la Convention européenne sur la répression du terrorisme de 1977⁴

* Mme Odette Jankowitsch-Prévor est consultante et anciennement Chef de la Section des affaires relatives aux technologies nucléaires intéressant les Gouvernements à la Division des relations extérieures de l'AIEA. Les faits mentionnés et les opinions exprimées dans le présent article n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

1. À la date du 29 novembre 2005, 93 États ont signé la convention.
2. A/RES/59/29 du 15 avril 2005, Résolution adoptée par l'Assemblée générale adoptant la convention. Annexe : Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire publié dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 75.
3. « *League of Nations, International Terrorism, Two League of Nations Conventions* », 1934-1938 Compiled by Martin David Dubin, *Millwood*, NY; Kraus Microform, 1991, 18 fiches.
4. Recueil des traités, vol. 1035, n° 15410.

à portée générale. Ces deux instruments qui n'ont pas réussi à s'imposer visaient essentiellement la coordination du droit interne des États Parties tout en leur permettant des réserves concernant l'application prioritaire du droit national pour des actes de violence considérés comme étant basés sur des motifs politiques.

Le Comité sur le terrorisme international de l'Association du droit international, dans son rapport à la 60^{ème} Conférence tenue à Montréal en 1982⁵, termine un long débat sur les travaux juridiques entrepris antérieurement pour établir un instrument approprié pour réprimer le terrorisme international, par la constatation que désormais l'intention d'élaborer une convention unique sur le terrorisme international devait être reconsidérée vu la multitude de problèmes théoriques et pratiques que posait un tel projet. Toutefois, on était bien d'accord qu'il ne s'agissait pas de rejeter l'idée d'une telle convention qui pourrait être très utile à la communauté internationale en vue de coordonner ses efforts pour maîtriser la violence politiquement motivée qui traverse les frontières mais [qui] n'entre pas dans le cadre juridiquement défini de la « guerre » ou du « conflit armé », tel qu'envisagé par les Conventions de Genève de 1949 et les protocoles de 1977. Pour conclure leur débat, les membres de ce Comité ont finalement partagé l'avis qu'il fallait surtout veiller à ce que tout instrument international visant spécifiquement la répression et le contrôle du terrorisme et de ses actes commis en temps de paix, reste en dehors du droit de la guerre.

Ce bref aperçu historique permet quelques conclusions : tout d'abord, il y a très longtemps que les États essayent d'établir un instrument juridique international pour réprimer ces actes. Ensuite, on peut constater qu'il y a un certain nombre de questions juridiques d'ordre fondamental qui ont été soulevées dès les premiers travaux sur la question et qui ne sont pas caduques en 2005.

Ceci reste vrai, malgré le fait qu'il n'y a aucune ressemblance entre le terrorisme tel qu'il était perçu en 1937, et la situation du monde au début du 21^{ème} siècle, ni en ce qui concerne le contexte international, les causes et conséquences possibles d'attaques terroristes, voire la qualité et l'intensité des relations entre les États dans leur lutte contre ce phénomène, entre les contraintes de la SDN dues entre autres au nombre limité de ses États membres et l'Organisation universelle des Nations Unies. Certaines questions ont pu être résolues dans le cadre d'instruments spécifiques, comme par exemple le principe qu'aucun auteur présumé d'une infraction visée par un instrument à but antiterroriste ne peut faire valoir des motifs politiques pour se soustraire à la poursuite ou à l'extradition. Par contre, la question principale à savoir s'il était juridiquement – et politiquement – possible d'établir un instrument à validité et champ d'application général pour réprimer toutes les formes et manifestations du terrorisme n'a pu être résolue et a donc gardé toute sa pertinence. Un nombre considérable de conventions concernant la répression d'actes de terrorisme dans des secteurs spécifiques ont pu être négociées et adoptées. Mais, le projet d'un instrument complet contenant notamment une définition juridique du terrorisme a jusqu'à présent échappé aux tentatives de codification.

Dès 1994, l'Assemblée générale des Nations Unies⁶ s'était penchée sur l'ensemble des mesures que les États étaient encouragés à entreprendre visant à éliminer le terrorisme international rappelant, en les énumérant, les instruments juridiques existants qui portent sur divers aspects du problème du terrorisme international. Dans cette même résolution, les États s'engagent sous forme d'une « déclaration solennelle » à entreprendre, entre autres, une étude analytique des instruments internationaux relatifs au terrorisme international afin d'aider les États à identifier les aspects de la question qui n'ont pas été traités dans ces instruments et sur lesquels on pourrait se pencher pour

5. « *The International Law Association, Report of the Sixtieth Conference* », Montreal, 1982, p. 349.

6. A/RES/49/60, 17 février 1995, Mesures visant à éliminer le terrorisme international.

élargir le cadre juridique constitué par les conventions existantes⁷. L'engagement pris était donc « d'élargir le cadre » sans référence à un projet d'instrument unique général.

Ainsi la question concernant la possibilité de négocier une convention générale reste ouverte : peut-être sera-t-elle définitivement résolue à la suite de l'adoption de la Convention sur la répression des actes de terrorisme nucléaire. Pour cela, il est toutefois nécessaire que les travaux sur un texte à portée générale contre le terrorisme puissent être poursuivis sans prendre du retard. En effet, le débat juridique intarissable abritant de subtils mais persistants désaccords politiques entre les partisans d'une convention générale sur le terrorisme sous toutes ses formes et manifestations d'une part et de l'autre, les défenseurs d'une approche sectorielle ou thématique qui donne la préférence à une série d'instruments à champ limité mais à plus grand dénominateur commun, reste ouvert. L'adoption d'une douzaine de conventions spécifiques répertoriées comme faisant partie d'un ensemble cohérent d'instruments, que selon de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale et plus particulièrement celle adoptée par le Conseil de Sécurité 1373 (2001), tous les États sont exhortés à ratifier, n'a que temporairement donné raison aux défenseurs d'une sectorialisation des travaux de codification.

En effet, durant les travaux préparatoires de la convention, de nombreuses délégations ont souligné à maintes reprises qu'il était avant tout « essentiel d'élaborer une définition juridique claire et précise du terrorisme », et ceci dans le cadre d'un instrument général⁸. Néanmoins, le texte sur la répression des actes de terrorisme nucléaire a pu être complété et adopté sans que les travaux sur une convention générale aient abouti.

Le projet d'une telle convention reste désormais à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies et de son Comité spécial (*Ad Hoc Committee*⁹). Les documents et projets de résolution élaborés à l'intention du sommet des chefs d'État et de Gouvernement au siège de l'ONU (14 au 16 Septembre 2005) expriment la volonté des États de voir les instruments thématiques complétés aussitôt que possible par une convention relative au terrorisme international à portée générale. Le « projet de document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale¹⁰ » présenté par son Président sortant énonce, entre autres, dans un chapitre intitulé « Terrorisme » au nom des chefs d'État et de Gouvernement réunis :

« [Nous soulignons] qu'il importe de n'épargner aucun effort pour parvenir à un accord et conclure, à la 60^{ème} session de l'Assemblée générale, une convention générale relative au terrorisme international » sans toutefois mentionner une intention d'y inclure une définition juridique du terrorisme et,

« Nous soutenons les efforts visant à assurer une rapide entrée en vigueur de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, et nous encourageons fortement les États à la signer sans retard... ».

7. Ibid. Annexe, chapitre III, paragraphe c).

8. A/60/37 Supplément n° 37, 1^{er} avril 2005, paragraphe 19, p. 22, Rapport du Comité spécial créé par la Résolution 51/210 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1996.

9. A/RES/51/210 (date de la distribution générale : 16 janvier 1997), chapitre III, paragraphe 9.

10. A/59/L.70. 13 septembre 2005, paragraphe 83. Projet de résolution présenté par le Président de l'Assemblée générale ; Projet de document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de septembre 2005 (distribution limitée ; le texte définitif et la cote ne sont pas encore disponibles).

Par ailleurs, le document principal du Secrétaire général des Nations Unies¹¹ rédigé à l'intention de ce Sommet et intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », rappelle également l'urgence de compléter les travaux sur la convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire ainsi que l'engagement des États de s'accorder sur une définition du terrorisme ainsi que sur la rédaction d'une convention complète.

II. Origines et contexte général de la convention : Le processus de négociation normative multilatérale

La Fédération de Russie avait présenté (en 1997¹²), son projet de Convention sur la répression des actes de terrorisme nucléaire à la première session du Comité spécial créé en décembre 1996 par la Résolution 51/210 de l'Assemblée générale, à un moment où l'expérience positive récente des travaux de codification avait rapidement abouti à l'adoption en 1997 et en 1999 de deux Conventions portant respectivement sur la répression des attentats terroristes à l'explosif et sur la répression du financement du terrorisme¹³. Le moment semblait alors propice à quelques États pour élargir d'avantage l'instrumentaire des conventions thématiques sans être obligé d'entrer dans l'inévitable débat politique sur la nature du terrorisme et donc sur sa définition, où il semblait très peu probable de pouvoir parvenir à un consensus.

La Résolution 51/210 (1997) dont l'objectif mentionné ci-dessus était l'adoption de mesures visant à éliminer le terrorisme international, semble aussi avoir encouragé cette démarche par la précision de son langage et par l'énoncé du mandat confié à un comité spécial dont elle décide la création. Dans son Préambule, la résolution de l'Assemblée générale énonce au nom des États qu'ils gardent à l'esprit la possibilité d'envisager dans le futur « l'élaboration d'une convention portant sur tous les aspects du terrorisme international », et qu'ils sont conscients « qu'il importe de renforcer la coopération internationale en vue d'empêcher l'utilisation de matières nucléaires à des fins terroristes et d'élaborer un instrument juridique approprié. Par ailleurs, la résolution précise que le Comité spécial sera désormais chargé d'élaborer une « ...convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, puis une convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire afin de compléter les instruments internationaux existants en la matière » et que « le Comité spécial examinera ensuite ce qu'il convient de faire pour compléter le cadre juridique offert par les conventions relatives au terrorisme international de façon que tous les aspects de la question soient couverts¹⁴ » (mots soulignés par l'auteur).

Ainsi, la séquence des travaux semblait être clairement établie dans le sens de l'élaboration prioritaire et consécutive de deux conventions spécifiques, les initiatives portant sur une convention générale étant remises à une date ultérieure. Cette lecture de la résolution ne semble pourtant pas avoir été partagée par toutes les délégations. Les travaux préparatoires de la convention sont en effet marqués par un débat parallèle voire souvent confondu entre les deux sujets. À la fin de l'avant dernière session du Comité spécial, son coordinateur avait conclu que « de l'avis général, le projet de convention était une question à part qui devait être examinée en tant que telle et les questions en

11. A/59/2005 « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous », document du Secrétaire général des Nations Unies [paragraphe 84 et 92].

12. A/AC.252/L.3 du 28 janvier 1998 « Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire », Projet soumis par la Fédération de Russie.

13. A/RES/52/164 de l'Assemblée générale et Résolution A/54/109.

14. Ibid. doc. cit. A/RES/210, chapitre III, paragraphe 9.

suspens concernant ce projet et celles concernant le projet de convention générale devaient être résolues séparément¹⁵».

Le résumé de la dernière session du Comité spécial conclut finalement, qu'« une fois que la Convention sur le terrorisme nucléaire aurait été adoptée, le Comité spécial pourrait concentrer son attention sur le règlement des problèmes en suspens concernant le projet de convention générale¹⁶ ». Ce n'est qu'à la fin des travaux – six ans après leur commencement – que le coordinateur chargé de la Convention internationale sur la répression du terrorisme nucléaire au sein du Comité spécial a pu affirmer que « en tout cas, l'adoption de la convention permettra au Comité spécial de concentrer son attention sur le règlement des problèmes en suspens concernant le projet de convention générale¹⁷ » .

À sa première session en 1997, le Comité spécial avait à son ordre du jour un projet de Convention sur la répression des actes de terrorisme nucléaire présenté par la Fédération de Russie¹⁸. À sa deuxième session, la Fédération de Russie avait présenté un document supplémentaire¹⁹ fournissant des explications et annotations détaillées sur ce projet de texte. Dans la présentation du projet, le représentant de la Fédération de Russie avait situé la convention dans le contexte de la nécessité de renforcer la prévention et de combler les lacunes du régime juridique international existant visant à combattre le terrorisme, en particulier sous ses manifestations les plus dangereuses. À son avis, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980²⁰ (CPPMN) présentait un nombre de lacunes considérables. La nouvelle convention pourrait remédier à cet état de choses et contenir en particulier les dispositions essentielles visant à prévoir une réponse effective aux actes de terrorisme nucléaire plutôt que de traiter des problèmes de protection physique ; étendre le champ d'application de la convention aux installations et matières utilisées à des fins militaires ; définir clairement le « *corpus delicti* » en tenant compte de l'objectif terroriste d'acquérir des matières nucléaires, réglementer la question relative à la répression d'actes dirigés contre des installations représentant une menace particulière vu leur utilisation de matières nucléaires – ainsi que des dispositifs fabriqués et d'identifier les États qui devraient (texte anglais : *should*) établir leur compétence sur ce type de crime et les autres États qui pourraient (texte anglais *may*) également le faire²¹.

Le Comité spécial, généralement ouvert à la participation des seuls États, avait décidé dès sa première réunion, d'inviter l'AIEA à collaborer aux travaux ce qui fut le cas en 1997 et 1998. À sa deuxième session, le Comité spécial disposait d'un document formel soumis par le Secrétariat de l'AIEA contenant une série d'observations²², dont notamment des précisions sur le mandat statutaire

15. A/59/37, Supplément 37, p. 13, paragraphe 4.

16. A/60/37, Supplément 37, p. 23, paragraphe 25.

17. A/60/37, Supplément 37, p. 29, paragraphe 25.

18. Document cité A/AC.252/L.3, 28 janvier 1997 « Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire », Projet soumis par la Fédération de Russie.

19. A/AC.252/L.3/Add.1 du 14 janvier 1998. Note explicative relative au projet de Convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire présenté par la Fédération de Russie.

20. Convention sur la protection physique des matières nucléaires, AIEA, INFCIRC/274/Rev., 1^{er} mai 1980.

21. *Statement by A.V. Zmeyevskiy, « Representative of the Russian Federation in the Sixth Committee of the 51st session of the UN General Assembly », on agenda item 151, « Measures to Eliminate International Terrorism », Unofficial translation, 3 octobre 1996 (document informel distribué).*

22. Observations du Secrétariat de l'AIEA : A/AC.252/1998/L.5 du 27 février 1998. Voir aussi A/AC.252, liste des participants au Comité spécial créée par la Résolution 51/210 de l'Assemblée générale, 17 décembre 1996.

de l'AIEA, ses attributions et objectifs principaux, des commentaires détaillés techniques et juridiques sur les définitions contenues dans le projet de convention à l'ordre du jour, sur la question relative aux chevauchements éventuels entre le projet de convention et la CPPMN et sur la protection physique ainsi que la coopération des États et l'échange de renseignements entre eux.

Le Comité spécial, malgré la précision de son mandat, n'était toutefois pas encore prêt à engager ses travaux. Il fallait d'abord que ses membres se mettent d'accord sur la question fondamentale qui devait justifier ses travaux²³, à savoir s'il existait un véritable besoin d'établir un nouvel instrument international en la matière. Le cas échéant, il fallait en définir soigneusement le champ d'application en tenant compte des instruments pertinents existants.

La délégation russe avait en effet souligné avec insistance que les instruments dont disposait la communauté internationale ne couvraient pas un champ d'application suffisamment large pour inclure tous les actes de terrorisme et, par ailleurs, ne prévoyaient pas les mesures de prévention et répression requises. En effet la CPPMN, seul instrument de droit nucléaire qui pouvait servir de référence, est limité aux transports internationaux des matières nucléaires utilisées à des fins pacifiques et ne vise donc pas les matières nucléaires d'origine militaire dans leur sites et installations à l'intérieur des États qui pourraient forcément aussi faire l'objet d'actes de terrorisme. Par ailleurs, la CPPMN ne faisait pas de distinction entre les actes de terrorisme nucléaire et d'autres actes criminels.

Le projet de convention, par contre, couvrait selon ses promoteurs, un large champ d'application, concernait toutes les matières nucléaires et s'inspirait de surcroît des dispositions de droit pénal international semblables à celles contenues dans d'autres conventions anti-terroristes récentes notamment celles issues du même processus de négociation.

D'autres délégations auraient souhaité établir en premier lieu un régime juridique complet apte à combattre toutes les manifestations du terrorisme. Pour elles, la définition du terrorisme constituait une question fondamentale et surtout préalable aux autres travaux. À leur avis il fallait avant tout éviter de créer des régimes juridiques conflictuels ou des dispositions qui se chevauchent ce qui risquerait de saper l'efficacité des instruments existants.

Les observations du Secrétariat de l'AIEA qui ont été évoquées à de nombreuses reprises, portaient essentiellement sur les définitions de termes d'origine technique appartenant au droit nucléaire contenus dans le projet de convention dans un souci d'apporter une contribution à la compréhension de ces termes, et la nécessité d'éviter les contradictions ou conflits avec les définitions de termes identiques ou semblables contenus dans d'autres instruments pertinents, notamment la CPPMN. Les risques de double emploi soulignés par l'AIEA avaient suscités, entre autres, un débat sur le type d'instrument à élaborer, comme par exemple sa suggestion de considérer de préférence l'élaboration d'un Protocole à la CPPMN plutôt qu'une convention entièrement séparée.

Il convient de noter dans ce contexte que, plus tard, lorsque la menace d'une attaque possible de terrorisme nucléaire avait pris une signification plus immédiate, l'AIEA avait très rapidement pris position. En effet, suite aux attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le Conseil des gouverneurs, avait adopté dès sa session de septembre 2001²⁴ une série de décisions politiques et peu après, le Directeur général avait proposé un ensemble cohérent de mesures concrètes qui pouvaient

23. A/53/37 Supplément 37, 23 juillet 1998, paragraphes 17 à 30. Voir aussi : A/C.6/53/L.4 du 2 octobre 1998 : Rapport du Groupe de travail, 53^{ème} session, Sixième Commission, point 155 de l'ordre du jour.

24. Document AIEA GOV/2001/50 du 11 novembre 2001, Rapport du Directeur général.

être mises en œuvre sans délai. L'AIEA a, depuis, suivi cette question de manière systématique et adopté un plan d'action à long terme dans le cadre de ses diverses actions²⁵.

L'objectif prioritaire était de renforcer dans l'immédiat les programmes existants de protection physique, de répression de l'acquisition et du trafic illicite de matières radioactives, du contrôle des frontières, et des mesures à prendre en cas d'urgence. L'Agence n'avait toutefois pas décidé d'entreprendre de nouvelles initiatives dans le domaine normatif. Cependant, les projets d'amendement de la CPPMN visant avant tout un élargissement de son champ d'application, lesquels avaient été souhaités, depuis 1996, par nombre d'États ont alors reçu des appuis supplémentaires vu qu'il fallait de toute évidence renforcer sans délai le régime de protection physique dans son ensemble. La pertinence dans ce domaine du Code de Conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives avait été reconnue et le Code finalement adopté en 2004 après de longs travaux.

Pour l'ensemble de sa démarche, l'AIEA avait choisi une approche qui était de nature technique et pragmatique, consistant à définir continuellement de manière aussi précise que possible les catégories de nouvelles menaces et de risques provoqués par des actes potentiels de terrorisme, et à proposer aux États des mesures correspondantes, sans toutefois essayer d'élaborer des définitions sur la nature juridique voire politique de ces actes.

Avant de pouvoir conclure ses travaux après ses huit sessions – et 35 séances – le Comité spécial a été mené à débattre de nombreuses propositions d'amendement élaborées par les délégations, a revu plusieurs projets complets de textes de convention rédigés par le Bureau du Comité spécial et ses « amis », et procédé à d'innombrables consultations officieuses de ses membres. Les travaux et l'examen des différents projets avaient aussi été conduits dans le cadre d'un groupe de travail de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies chargée des Affaires juridiques. Ce n'est qu'à la dernière session qu'un texte recueillant le consensus des délégations a pu être établi. Il est probable que la durée particulièrement longue de ces travaux n'a pas été exclusivement due aux difficultés juridiques ou techniques de la rédaction, mais plutôt au fait que l'accord sur un projet de texte a été bloqué pendant longtemps par une absence de consensus sur la priorité à accorder à cette convention – soutenue entre autres par la Fédération de la Russie – et l'adoption d'autres textes considérés prioritaires par les États-Unis et d'autres États. Il est possible que les attaques perpétrées en 2004 ont permis de lever l'impasse et ainsi favorisé la conclusion des travaux sur ce projet de convention²⁶.

25. Document AIEA GOV/2004/50 du 11 août 2004, Rapport du Directeur général. Voir aussi GC(49)/17 État d'avancement des mesures de protection contre le terrorisme nucléaire et Plan de sécurité nucléaire pour 2006-2009. Rapport du Directeur général. Voir aussi « *Treaties against nuclear terrorism; the global legal framework can make a difference* », Larry Johnson in IAEA *Bulletin* 4/1/2002.

26. Note : voir A/53/37, Supplément n° 37 et Rapports des sessions suivantes de l'Assemblée générale. La même côte. Voir aussi les Rapports du groupe de travail notamment : A/C.6/53/L.4. Les compte rendus des débats et les conclusions des sessions du Comité spécial ainsi que tous les textes qui lui ont été soumis, de même que les documents pertinents de l'Assemblée générale sont disponibles sur les sites de l'ONU : <http://documents.un.org> ; <http://untreaty.un.org> ; ainsi que www.un.org/law. Voir également l'ouvrage didactique : « Guide Législatif sur les Conventions et Protocoles mondiaux contre le terrorisme ». Document publié par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, NY 2004, n° de vente F.04.V.7.

III. Contenu de la Convention²⁷

Préambule

Le préambule en 13 alinéas, rédigé dans le style habituel d'une résolution de l'Assemblée générale, vise à situer la convention dans plusieurs contextes pertinents : la convention est d'abord ancrée dans la question du maintien de la paix et de la sécurité internationale par une référence aux buts des Nations Unies conformément à l'article 1 de la Charte. Ensuite, la convention fait désormais partie des décisions, mesures et instruments élaborés au sein des Nations Unies au cours des dix dernières années dont l'objectif commun est d'éliminer le terrorisme international sous toutes ses formes et, finalement, la convention est placée dans son contexte nucléaire particulier par plusieurs références. Tout d'abord, à son troisième alinéa, le Préambule contient une référence au principe selon lequel « tous les États ont le droit de développer et d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et qu'ils ont un intérêt légitime à jouir des avantages que peut procurer l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ».

Cet alinéa est identique au premier paragraphe du Préambule de la CPPMN, le même principe étant de nouveau énoncé au premier alinéa du Préambule de l'amendement à la CPPMN²⁸ et constitue en quelque sorte une déclaration générale en faveur de l'utilisation pacifique de l'énergie et de la technologie nucléaire, sans réserve *expressis verbis* concernant la non-prolifération, la sûreté et la sécurité des installations nucléaires ou la gestion des déchets radioactifs. Une proposition d'amendement présentée par la délégation des États-Unis²⁹ dans la phase finale des travaux qui suggérait d'ajouter à la phrase susmentionnée que « les utilisations à des fins pacifiques ne devant toutefois pas servir de couverture à la prolifération » n'a apparemment pas été retenue.

Puis, le Préambule fait mention de la Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires, et au dixième alinéa à la menace selon laquelle « les actes de terrorisme nucléaire peuvent avoir les plus graves conséquences et peuvent constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales ».

L'alinéa 11 du Préambule justifie la décision d'établir cette convention vu que « les instruments juridiques multilatéraux existants ne traitent pas ces attentats de manière adéquate ». Cet alinéa est textuellement repris de la Convention pour la répression des attentats à l'explosif de 1997³⁰ et un élément supplémentaire inspiré de cette convention est ajouté au dernier alinéa : « Les activités des forces armées des États sont régies par des règles de droit international qui se situent hors du cadre de la présente convention et que l'exclusion de certains actes du champ d'application de la convention n'excuse ni ne rend licite des actes par ailleurs illicites et n'empêche pas davantage l'exercice de poursuites sous l'empire d'autres lois ».

Définitions

L'article premier énonce la définition de six termes dont la plupart reprennent textuellement ou en ajoutant des éléments nouveaux, la terminologie appartenant à d'autres instruments du droit

27. Document cité.

28. Document AIEA: GOV/INF/2005/10-GC (49)/INF/6 du 8 septembre 2005. Sécurité nucléaire. Acte final et texte de l'amendement à la CPPMN.

29. A/AC.252/2005/WP 4 du 24 mars 2005.

30. A/RES/52/164 du 9 janvier 1998.

nucléaire international, ainsi que deux termes généraux définis aux fins de la convention inspirés des deux conventions sectorielles antiterroristes récentes citées ci-dessus. Il s'agit des termes suivants :

1. « Matière radioactive » s'entend « de toute matière nucléaire ou autre substance radioactive contenant des nucléides qui se désintègrent spontanément (processus accompagné de l'émission d'un ou plusieurs types de rayonnement ionisants tels que les rayonnements alpha, bêta, gamma et neutron), et qui pourraient, du fait de leur propriétés radiologiques ou fissiles, causer la mort, des dommages corporels graves ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement ».

Ce terme employé ici au singulier n'est contenu dans aucune convention nucléaire. Par contre, il figure avec une définition descriptive strictement technique dans le Règlement de transport des matières radioactives³¹. Par ailleurs, la définition retenue ne correspond pas non plus à la proposition de rédaction présentée par l'AIEA³² à la deuxième session du Comité spécial.

2. « Matières nucléaires » : la définition reprend textuellement les paragraphes a) et b) réunis de l'article premier de la CPPMN. Le paragraphe b) portant définition de l'uranium enrichi est identique au paragraphe 3 de l'article XX du statut de l'AIEA.
3. « Installation nucléaire » s'entend
 - a) « de tout réacteur nucléaire, y compris un réacteur embarqué à bord d'un navire, d'un véhicule, d'un aéronef ou d'un engin spatial comme source d'énergie servant à propulser ledit navire, véhicules, aéronefs ou engin spatial, ou à toute autre fin ;
 - b) de tout dispositif ou engin de transport aux fins de produire, stocker, retraiter ou transporter des matières radioactives. »

Cette définition spécifique à la convention est très large par rapport aux définitions connues des autres conventions nucléaires. La première version de ce terme proposé par la Fédération de Russie dans le premier projet de convention était basée sur la définition à l'article 1.1.(h) de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 1963, simplement en y ajoutant les réacteurs installés sur des navires, et les avions qui restent exclus de l'amendement à la CPPMN.

Il est à noter que l'amendement à la CPPMN ajoute à l'article premier une nouvelle définition du terme « installation nucléaire » qui est différente de la Convention de Vienne de 1963 ainsi que de celle de notre convention. Il s'agit de la définition suivante : « installation nucléaire signifie une installation (y compris les équipements et bâtiments associés) dans laquelle des matières nucléaires sont produites, traitées, utilisées, manipulées, stockées ou évacuées et qui serait susceptible, en cas de dommage ou d'intrusion, de rejeter des montants importants de rayonnements ou de matières nucléaires » (traduction officielle).

4. « Engin » s'entend :
 - a) De tout dispositif explosif nucléaire ;

31. Règlement du transport des matières radioactives. Collection Normes de Sûreté de l'AIEA, n° TS-R-1. (ST-1, révisée), Édition de 1996 (révisée) paragraphe 236, p. 12.

32. Document cité. A/AC.252/1998/L.5, paragraphe 16.

- b) De tout engin à dispersion de matières radioactives ou tout engin émettant des rayonnements qui, du fait de ses propriétés radiologiques, cause la mort, des dommages corporels graves ou des dommages substantiels aux biens ou à l'environnement ».

Ce terme, comme cela a été noté dans les commentaires écrits suscités de l'AIEA, est utilisé dans les accords de garantie qui n'en fournissent toutefois aucune définition juridique.

Par ailleurs les négociateurs ont – heureusement – réussi à éviter l'emploi du terme vulgo « bombe sale ».

5. « Installation gouvernementale ou publique » s'entend « de tout équipement ou de tout moyen de déplacement de caractère permanent ou temporaire qui est utilisé ou occupé par des représentants d'un État, des membres du gouvernement, du parlement ou de la magistrature, ou des agents ou personnels d'un État ou de tout autre autorité ou entité publique, ou par des agents ou personnels d'une organisation intergouvernementale, dans le cadre de leurs fonctions officielles ».

Ce terme n'était pas contenu dans le premier projet. Il reprend textuellement la définition contenue dans la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997.

6. « Forces armées d'un État » s'entend des forces qu'un État organise, entraîne et équipe conformément à son droit interne, essentiellement aux fins de la défense nationale ou de la sécurité nationale, ainsi que des personnes qui agissent à l'appui desdites forces armées et qui sont placées officiellement sous leur commandement, leur autorité et leur responsabilité. »

Comme pour le terme précédent la définition s'inspire dans sa version définitive de la convention suscitée de 1997.

En fin de compte, le nombre de termes retenus est relativement limité, ce qui n'a pu être réalisé qu'en proposant des définitions larges à des expressions, qui dans les conventions nucléaires existantes dont elles se sont inspirées, sont au contraire aussi précises et limitées que possible. Ce sont pourtant essentiellement ces quelques termes qui confèrent le caractère spécifiquement 'nucléaire' à la convention. Leur nombre et l'interprétation de chacun ont constitué dès le début des travaux une des grandes questions épineuses et complexes de la négociation. En effet, le projet de texte de convention soumis par la Fédération de Russie ainsi que sa note explicative, avaient proposé un nombre considérable de termes appartenant au vocabulaire technique nucléaire comme par exemple 'combustible nucléaire', 'déchets radioactifs', 'matières irradiantes'. À en juger des nombreux amendements et contre propositions soumis aux travaux par les différentes délégations, la rédaction de l'article premier semble avoir beaucoup retenu l'attention du Comité spécial³³.

Des opinions divergentes avaient été par exemple maintenues jusqu'à la fin des travaux, concernant la référence aux dommages substantiels à « l'environnement » mentionnés aux paragraphes 1 et 4 de l'article premier, vu que certaines délégations avaient exprimé l'avis que ces

33. Exemples : Textes proposés par les États-Unis : A/AC.252/1998/WP.36 ; la Belgique et la France : A/AC.252/1998/WP1/Rev.2.

dommages peuvent être considérés comme étant implicites dans « la mort d'une personne », ou dans les « dommages importants aux biens ».

L'intention des promoteurs de la convention exprimée à l'origine des travaux n'avait cependant pas été « d'établir une terminologie unifiée qui serait transposée telle quelle dans la législation nationale des États Parties, mais plutôt de créer un système conceptuel permettant la mise en application de la Convention³⁴ ».

Champ d'application

L'article 2 de la convention rédigé dans les termes précis du droit pénal ne connaît pas le concept de 'champ d'application', mais énumère plutôt directement les infractions, sans d'ailleurs les qualifier en termes de la distinction entre crimes et délits, auxquelles elle s'applique, sous réserve des dispositions énoncées aux articles suivants [articles 3 et 4], dans la mesure toutefois où ces infractions sont commises illicitement et intentionnellement par une personne. L'intention étant une notion fondamentale du droit pénal.

« Personne » s'entend de la personne physique également au sens du droit pénal c'est-à-dire de la responsabilité pénale internationale de l'individu et non pas au sens de la définition juridique en droit civil qui englobe personne physique ou morale. Par ailleurs, les références faites aux paragraphes 4. b) et c) à « d'autres personnes » et à « un groupe de personnes », ainsi que spécifiquement à la « personne morale » au paragraphe 1, b) iii) permettent d'écarter le doute sur la signification du terme personne.

Les infractions sont énumérées à l'article 2, paragraphes 1 à 4 et catégorisées selon qu'il s'agit d'un acte effectivement commis par une personne seule, dans des intentions spécifiées ; ou d'une menace ou chantage ou alors d'une tentative, complicité ou commission d'une infraction spécifiée.

Les infractions sont énoncées comme suit :

« 1. [Toute personne] – qui

(a) détient des matières radioactives, fabrique ou détient un engin ;

dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ; de lui causer des dommages corporels graves, ou de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement ;

(b) emploie des matières ou engins radioactifs ; ou utilise ou endommage une installation nucléaire de façon à libérer ou risquer de libérer des matières radioactives ;

dans l'intention d'entraîner la mort d'une personne ; de lui causer des dommages corporels graves ; de causer 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.

2. [Commet également une infraction] quiconque

34. Document cité A/AC.252.L.3 Add.1.

- (a) menace dans des circonstances qui rendent la menace crédible de commettre une infraction [visée au paragraphe 1, (alinéa b)] ;
 - (b) exige illicitement et intentionnellement la remise de matières ou engins radioactifs ou d'installation nucléaire en recourant à la menace... ou à l'emploi de la force.
3. [Commet également une infraction] quiconque tente de commettre une infraction visée au paragraphe 1 ;
4. [Commet également une infraction] quiconque
- (a) se rend complice d'une infraction visée aux paragraphes 1, 2 ou 3 ;
 - (b) organise la commission d'une infraction ou donne l'ordre de la commettre ;
 - (c) contribue à la commission d'une ou plusieurs infractions par un groupe de personnes agissant de concert s'il le fait délibérément soit pour faciliter l'activité criminelle générale du groupe ou servir ses buts, soit en connaissant l'intention du groupe de commettre l'infraction visée.

Par comparaison, la CPPMN énonce son champ d'application au paragraphe 1 de l'article 2 : « La présente Convention s'applique aux matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours de transport international ». L'amendement de l'article 2 remplace et complète cette disposition en y ajoutant sous certaines réserves, « en cours d'utilisation, en entreposage et en cours de transport et aux installations nucléaires utilisées à des fins pacifiques ». Le paragraphe 5 de l'article 2 amendé exclut de son champ d'application les « matières nucléaires utilisées ou conservées à des fins militaires... ».

Il est à noter que le premier projet de convention avait contenu une disposition différente du champ d'application stipulant que « la présente Convention s'applique aux actes commis par des personnes physiques » et une définition correspondante « d'actes de terrorisme nucléaire ». Le texte finalement adopté reflète à cet égard entièrement l'approche suivie par les conventions anti-terroristes de 1997 et 1999 suscitées.

La question d'un chevauchement possible avec la CPPMN avant l'adoption de son amendement avait été débattue en ce qui concerne la mise en application de la nouvelle convention dans le contexte des observations fournies par le Secrétariat de l'AIEA. L'Agence avait fait remarquer que dans l'application de traités successifs portant sur la même matière le traité le plus récent ne l'emportait pas nécessairement sur un traité antérieur. Et de là à avertir les membres du Comité spécial que conformément à l'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités³⁵ « les chevauchements entre les régimes de traités créent des complications et qu'il est nécessaire de préserver la cohérence, la stabilité et la certitude des relations conventionnelles³⁶ ».

Le secrétariat de l'AIEA dans le document suscité, avait analysé en détail les chevauchements éventuels du projet de convention avec le champ d'application de la CPPMN soulignant notamment que celle-ci couvrait aussi la criminalisation de certains faits définis comme des actes commis intentionnellement qui s'appliquent aux installations.

35 . Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, Recueil des traités n° 18232.

36. Document cité. 33, 34 A/AC.252/1998/L.5.

Une autre différence majeure concernait la question de la compétence des États, celle de la Convention allant plus loin que la CPPMN en conférant aux États Parties notamment le droit d'élargir leur compétence dans certaines situations.

Une solution alors suggérée par le secrétariat de l'AIEA était d'élaborer au lieu de cette convention un instrument commun qui pouvait couvrir la CPPMN – amendée le cas échéant – ainsi que le projet de convention tel que soumis au Comité, ou alors d'inclure dans le texte de la convention une référence à la CPPMN en tant que *lex specialis*, c'est-à-dire ayant un champ d'application plus restreint.

Les négociateurs favorables au projet avaient de leur côté insisté sur le fait que l'approche de la nouvelle convention était entièrement différente particulièrement vu que le champ d'application de la CPPMN était limité aux matières nucléaires utilisées à des fins pacifiques et ne couvrait pas les matières nucléaires de caractère militaire et que, par ailleurs, il fallait également définir les actes de terrorisme nucléaire en fonction du but de ces actes ce qui les distinguait d'autres actes criminels³⁷. Or, il s'agissait désormais de considérer l'éventail le plus large possible des cibles, formes et manifestations éventuelles des actes de terrorisme nucléaire.

Dans le sens de cette approche, il avait été convenu au sein du Comité spécial, comme il a été évoqué plus haut, de s'inspirer étroitement de deux instruments sectoriels récents de lutte contre le terrorisme adoptés par l'Assemblée générale : c'est-à-dire la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif de 1997 et la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme de 1999. Par la suite, la structure et la terminologie de ces deux instruments ont servi de modèle pour la convention.

Limites de l'application de la convention

L'article 3 précise que l'application de la convention est limitée à des infractions commises dans un contexte international, c'est-à-dire concernant plus d'un seul État. Ainsi, la convention « ne s'applique pas lorsque l'infraction est commise à l'intérieur d'un seul État, que l'auteur présumé et les victimes de l'infraction sont des nationaux de cet État, que l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur le territoire de cet État et qu'aucun autre État n'a de raison... d'exercer sa compétence ...».

Il s'agit donc bien de faire sanctionner par les organes de l'État Partie un crime reconnu comme ayant un caractère transnational. Les actes commis par ces personnes sont ainsi érigés en infractions internationales. Il est également clair que ce sont les tribunaux nationaux et non pas une juridiction internationale qui constatent l'infraction, qui déterminent et imposent les procédures et la sanction telle qu'elles sont prévues dans le droit pénal de l'État. La répression des infractions commises par des individus agissant en tant que personnes reste exclusivement nationale. L'élément clé de la mise en application internationale de la convention, est constitué par les dispositions relatives à l'extradition. Les infractions visées sont en même temps considérées de plein droit comme cas d'extradition pour tout traité d'extradition préexistant. En cas de non-existence de traité d'extradition entre États Parties la convention peut être considérée comme base juridique suffisante de l'extradition [article 13]. Il est prévu de même par la CPPMN au paragraphe 2 de l'article 11.

Un certain nombre d'autres restrictions spécifiques au champ d'application sont énoncées à l'article 4 : notamment qu'aucune disposition de la convention ne modifie les autres droits, obligations

37. Document cité A/53/37, paragraphes 18 à 22.

et responsabilités des États et les individus du droit international, en particulier de la Charte des Nations Unies et du droit international humanitaire.

Par ailleurs, la convention ne régit pas les activités des forces armées [terme défini à l'article 1] en période de conflit armé au sens du droit humanitaire, précisant toutefois au paragraphe suivant que les dispositions concernant les forces armées « ne s'interprètent pas comme excusant ou rendant licites des actes par ailleurs illicites, ni comme excluant l'exercice de poursuites sous l'empire d'autres lois ». Ce rappel au droit des conflits armés est une constante des instruments récents adoptés contre le terrorisme³⁸. Séparément, dans le contexte des mesures applicables en cas de saisie de matières nucléaires, le paragraphe 7 de l'article 18 énonce qu'en cas de « dissémination » (contamination dans le vocabulaire nucléaire ?) en rapport avec une infraction visée par la convention « aucune disposition du présent article ... ne modifie en aucune manière les règles du droit international régissant la responsabilité en matière de dommages nucléaires... ».

La convention « n'aborde ni ne saurait être interprétée comme abordant en aucune façon la question de la licéité de l'emploi ou de la menace de l'emploi des armes nucléaires par les États » [article 4, paragraphe 4]. Cette disposition introduite tôt par le Mexique reflète le débat qui dans l'enceinte de l'Assemblée générale touche généralement aussi aux questions relatives aux utilisations non pacifiques. Les annotations et explications présentées par la Fédération de Russie *ab initio* avaient souligné l'importance de la compétence de l'Assemblée générale pour la rédaction de cette convention par rapport à l'AIEA, vu que cette dernière était statutairement limitée aux questions relatives à l'utilisation pacifique de l'énergie et de la technologie nucléaire.

En effet, les conventions adoptées dans le domaine de la sûreté nucléaire sous les auspices de l'AIEA – de même que la CPPMN et son amendement – n'avaient que très exceptionnellement pu faire référence aux installations, déchets, combustibles etc. provenant d'activités nucléaires non pacifiques des pays dotés d'armes nucléaires après de laborieux débats, et jamais *expressis verbis*. La question avait été abordée dès la rédaction des Conventions de 1986 sur la notification et l'assistance en cas d'accident nucléaire, et résolue sous forme de déclarations unilatérales faites par les pays dotés d'armes nucléaires au moment de l'adoption des textes³⁹; elle avait été évitée pour la rédaction de la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994 par le simple fait que le champ d'application est limité aux seules centrales civiles. Mais, la question était revenue à l'ordre du jour lors des travaux sur la Convention commune tant pour les déchets que pour le combustible usé, et avait abouti à la rédaction de plusieurs dispositions permettant d'inclure ou d'exclure selon la volonté de l'État Partie concerné, les matières d'origines militaires ou de défense⁴⁰.

Les obligations des États Parties

L'obligation principale de l'État Partie énoncée à l'article 5 est de prendre les mesures nécessaires pour :

38. Voir op.cit ILA p. 354, paragraphe 21.

39. « *Convention on Early Notification of a Nuclear Accident and Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency* », *Legal Series 14. IAEA, Vienna, 1987* document disponible en anglais [Article 3 Accident Convention] « *Declarations concerning the notification of nuclear accidents other than those specified in Article 1* », p. 103 à 105.

40. Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, Document AIEA : INFCIRC/546, 12 janvier 1998, article 3. Champ d'application.

« (a) Ériger en infraction pénale au regard de sa législation nationale les infractions visées à l'article 2... » ;

« (b) Réprimer lesdites infractions par des peines tenant dûment compte de leur gravité ».

Ces deux mesures relèvent essentiellement du droit pénal national que la convention modifie ou complète. Ainsi l'État s'engage à faire tomber sous le coup du droit pénal national les actes définis dans l'instrument international et à adopter les mesures de répression selon son propre droit⁴¹.

L'article 6 ajoute une précision qui contient quelques éléments d'une quasi définition de l'acte de terrorisme, selon laquelle les États Parties sont tenus d'adopter les mesures nécessaires pour faire en sorte « que les actes criminels relevant de la présente Convention, en particulier ceux qui sont conçus ou calculés pour provoquer la terreur dans la population, un groupe de personnes ou chez des individus ... ne puissent en aucune circonstance être justifiés par des considérations politiques, philosophiques, idéologiques, raciales, ethniques, religieuses ou autres de nature analogue ».

Ce principe est repris dans le cadre des dispositions relatives à l'extradition. En effet, l'article 15 prévoit qu' « une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire... ne peut être refusée pour la seule raison qu'elle concerne une infraction politique... ou inspirée par des mobiles politiques ».

Il est intéressant de noter que l'article 11A de l'amendement à la CPPMN exprime ce même principe en se référant à « une infraction politique » ou à « une infraction inspirée par des mobiles politiques ».

En ce qui concerne la prévention, l'article 8 stipule que les États Parties s'efforcent d'adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives, en tenant compte des « recommandations et fonctions de l'AIEA applicables en la matière ». Cette disposition qui certes volontairement manque de précision juridique fait bien référence aux normes non contraignantes mais universellement reconnues de protection physique des matières nucléaires⁴². Par contre, la CPPMN mentionnée au Préambule, n'est pas citée ici dans le contexte des obligations des États Parties dans un souci de ne pas créer des lacunes dans l'exécution de la convention en s'adressant à ceux des États Parties qui ne sont pas également Parties à la CPPMN.

Les États Parties, conformément aux dispositions de l'article 7, sont également tenus de collaborer entre eux « afin de prévenir ou contrarier la préparation des infractions, notamment en interdisant sur leur territoires des activités illégales... », en échangeant des renseignements « exacts et vérifiés », et en coordonnant des mesures administratives. Ils sont également tenus de coopérer avec les organisations internationales, notamment l'ONU et, par le truchement de son Secrétaire général, avec l'AIEA. Il est ajouté que « l'accès à ces organes et à ces centres [sic] doit être ouvert en permanence », disposition qui semble manquer de précision.

Protection de la confidentialité

Dans le contexte des obligations des États Parties de collaborer notamment par l'échange de renseignements, la convention accorde une place importante à la protection de la confidentialité. En

41. Pour une analyse succincte sur la responsabilité pénale de l'individu en droit international, voir « Droit international public », Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet 4^{ème} édition, Paris 1992, paragraphes 427 et 428.

42. Publication AIEA : La protection physique des matières nucléaires INFCIRC/225 (et révisions).

effet, l'article 7 permet aux États Parties de « prendre les mesures voulues en accord avec leur législation nationale pour préserver le caractère confidentiel de toute information reçue à titre confidentiel »... Par ailleurs, le caractère confidentiel d'informations fournies à des organisations internationales est à préserver.

Une disposition complémentaire prévoit que la convention n'impose pas à un État Partie l'obligation de communiquer des informations confidentielles conformément à sa législation nationale ou qui « risqueraient de mettre en péril sa sécurité ou la protection physique de matières nucléaires » [article 7, paragraphes 2 et 3].

Compétence nationale

Une des questions essentielles que cette convention devait régler pour pouvoir atteindre ses objectifs en ce qui concerne la répression des actes de terrorisme était l'élaboration de règles de compétence claires pour éviter l'existence d'États et de situations refuges pour les délinquants présumés, de même que les conflits de juridiction entre les États Parties. À cet effet, la convention fait obligation aux États Parties d'établir de manière précise leur compétence en ce qui concerne toutes les infractions visées par la convention.

Conformément à l'article 9 b), la compétence à établir par les États Parties doit être territoriale (*ratione loci*) c'est-à-dire porter sur les infractions commises sur le territoire d'un État Partie, élargi aux infractions commises à bord d'un navire battant son pavillon ou aéronef immatriculé dans ledit État Partie et personnelle (*ratione personae*) dite active : c'est-à-dire inclure l'infraction commise par un ressortissant dudit État Partie indépendamment du lieu où elle est commise.

Le paragraphe 2 de l'article 9 stipule que l'État Partie peut également de manière facultative étendre sa compétence aux cas où une infraction est commise contre un de ses ressortissants (compétence personnelle passive) ; contre une installation de l'État située en dehors de ses frontières (par exemple une mission diplomatique) ; par un apatride ayant sa résidence habituelle sur son territoire si une telle infraction a pour objectif de contraindre ledit État à accomplir un acte ou à s'en abstenir ou encore si l'infraction est commise à bord d'un aéronef exploité par le gouvernement dudit État. L'État peut également établir sa compétence au cas de non extradition vers un État Partie qui a établi sa compétence.

Pour signaler l'importance que la convention accorde à l'établissement par l'État Partie de sa compétence de manière conforme aux dispositions de la convention, l'article 9 oblige l'État Partie à informer au moment de son adhésion le Secrétaire général des Nations Unies de la compétence qu'il a établie dans sa législation et, par la suite, le cas échéant, des modifications qu'il lui a apportées.

Extradition

Le principe de droit pénal international *aut iudicare aut dedere* selon lequel toute infraction définie dans un instrument international contraignant oblige l'État Partie qui n'extrade pas un délinquant présumé à établir sa compétence pour poursuivre et juger l'intéressé conformément à sa propre législation est désormais reconnu comme étant un principe fondamental des instruments internationaux contre le terrorisme. Ce principe a été affirmé par le Conseil de sécurité dans sa Résolution 1373 (2001) dans laquelle il décide, entre autres, « que tous les États doivent... refuser de donner asile à ceux qui financent, organisent, appuient ou commettent des actes de terrorisme ou en recèlent les auteurs ».

Dans la convention, les questions de droit et procédure pénale ainsi que de coopération internationale dans le domaine relatif à l'extradition sont réglementées de manière complète et précise. Les obligations de l'État Partie et les procédures applicables à partir du moment où il est informé qu'une infraction a été commise jusqu'à l'exercice de l'action pénale ou de l'extradition de l'auteur présumé de l'infraction sont énoncées en détail aux articles 10 à 16. L'article 17 qui se rapporte à une question connexe, stipule les conditions de transfèrement à un autre État Partie de personnes détenues dans le cadre d'une enquête.

Au-delà des dispositions concernant la collaboration habituelle entre les États, la convention encourage une entraide judiciaire la plus large possible, en tenant compte de l'existence d'un traité d'entraide judiciaire ou, indépendamment d'un tel traité ou accord.

Ces clauses sont analogues aux deux conventions antiterroristes citées ci-dessus. À titre de comparaison, la CPPMN énonce à l'article 10 le principe de *aut iudicare aut dedere* sans y ajouter des dispositions relatives à la procédure de sa mise en application.

Droit du délinquant présumé

La convention stipule un certain nombre de mesures visant à la protection de l'auteur présumé d'une infraction dans le contexte d'une extradition.

L'obligation d'extradition en cas d'infraction visée à l'article 2, qui selon les dispositions de l'article 15 n'est pas limitée par des mobiles politiques – « Aucune des infractions visées à l'article 2 n'est considérée comme infraction politique... ou inspirée par des mobiles politiques » – est, par contre, limitée par les dispositions de l'article 16 autorisant l'État Partie à refuser l'extradition d'un délinquant présumé si l'État Partie requis « a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition... a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique ou d'opinions politiques... ».

Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 10 accorde à l'auteur présumé d'une infraction détenu aux fins de poursuite ou d'extradition, le droit de communiquer avec un représentant de l'État dont il est ressortissant ; de recevoir la visite d'un représentant de cet État ; d'être informé de ses droits dans ce contexte. L'État Partie est tenu d'aviser immédiatement les autres États Parties intéressés d'un cas de détention, et d'inviter le Comité international de la Croix-Rouge à communiquer avec l'auteur présumé de l'infraction et à lui rendre visite [article 10, paragraphes 5 et 6]. Par comparaison, l'amendement à la CPPMN prévoit des dispositions analogues à l'article 11B.

Mesures concernant la saisie de matières nucléaires

Une série d'obligations précises énoncées à l'article 18 incombent aux États Parties après avoir saisi ou pris d'une autre manière le contrôle des matières radioactives ou installations nucléaires. En premier lieu il s'agit de prendre les mesures nécessaires pour neutraliser les matériaux en question ; puis de les détenir conformément « aux garanties applicable de l'Agence internationale de l'énergie atomique » [paragraphe 1a] ainsi qu'aux normes de santé et sécurité publiées par l'AIEA. Par la suite, l'État est tenu de restituer ces matières et installations à l'État Partie auquel elles appartiennent ou à l'État Partie sur le territoire duquel elles ont été dérobées. La convention prévoit également le cas où « le droit interne ou le droit international interdit à un État Partie de détenir des matières ou engins radioactifs [article 18, paragraphe 3.1] ». Dans le cas où les matières n'appartiennent à aucun État Partie – ou si aucun État n'est disposé à recevoir ces matières, une procédure de consultation

multilatérale avec la coopération notamment de l’AIEA est prévue [article 18, paragraphes 3.2), 4) et 5)].

Selon les explications fournies par la Fédération de Russie au moment de la présentation du projet de convention cette disposition est considérée comme « en quelque sorte [d’] un élément du mécanisme de non prolifération des armes nucléaires⁴³ » encore que la convention n’aborde pas ces questions. L’État Partie qui se trouve par l’effet du hasard, ou d’actions délibérées, détenir des armes nucléaires ou des matières nucléaires à la suite d’un acte de terrorisme nucléaire sera donc responsable en droit international en cas de non exécution de son obligation de restituer ces armes ou ces matières.

Par comparaison, le paragraphe 2 de l’article 5 de la CPPMN qui traite de « récupération et d’intervention en cas d’enlèvement » ne contient ni obligation ni procédure correspondante. Aux fins de la restitution de matières nucléaires en cas d’enlèvement, la CPPMN ne prévoit qu’un mécanisme d’information, de consultation et de coopération entre les services désignés ou par la voie diplomatique et d’assistance mutuelle en vue d’assurer la restitution des matières volées ou manquantes.

Le rôle de l’AIEA

La convention ne contient pas de référence générale à l’AIEA et ne lui confère pas de rôle substantif. Toutefois, il y a un certain nombre de références ponctuelles qui se rapportent notamment aux fonctions et recommandations techniques de l’AIEA en ce qui concerne la protection physique des matières [article 8] ; aux garanties applicables et aux Normes de santé et de sécurité publiées par l’AIEA [article 18, paragraphe 1.c] (voir ci-dessus). Ces dispositions sont incluses dans les obligations des États Parties en ce qui concerne la protection des matières radioactives ainsi que les normes de santé et de sécurité publiées par l’Agence.

Par ailleurs, en cas de saisie de matières ou engins radioactifs ou d’installations nucléaires, les États Parties sont tenus d’informer le Directeur général de l’AIEA « du sort qu’ils ont réservé à ces matières ». Il incombe ensuite au Directeur général de transmettre ces informations aux autres États Parties [article 18, paragraphe 6]. Le temps de la détention des « matériaux nucléaires », l’État Partie est tenu de les garder de manière conforme « aux garanties applicables de l’AIEA ». Dans le même cas, l’État Partie peut demander assistance et coopération à l’AIEA [article 18, paragraphe 5].

Le dépositaire de la convention étant le Secrétaire général des Nations Unies, c’est à lui qu’il revient de communiquer à l’AIEA les noms et centres de liaison compétents chargés de la collaboration entre les États Parties [article 7, paragraphe 4]. C’est également par l’intermédiaire du Secrétaire général que les États Parties se consultent au besoin pour assurer la bonne application de la convention [article 20].

Clauses finales

Règlement des différends

L’article 23 stipule les dispositions applicables au règlement des différends entre États Parties concernant l’interprétation ou l’application de la convention. Il prévoit les étapes habituelles de négociation, arbitrage et recours à Cour internationale de justice ainsi que le droit concomitant de

43. Document cité A/AC.252/L/Add.1, paragraphes 41 et 42.

l'État Partie d'émettre la réserve d'usage au moment de son adhésion à la convention en déclarant qu'il n'est pas lié par les dispositions précitées concernant la procédure de recours au règlement judiciaire et arbitral.

Cet article reprend en le simplifiant quelque peu le paragraphe 1^{er} de l'article 17 de la CPPMN.

Signature et Ratification

La convention sera ratifiée, acceptée ou approuvée. Elle est ouverte à l'adhésion de tous les États à partir du 14 septembre 2005 jusqu'au 31 décembre 2006. L'adhésion par une organisation internationale n'est pas prévue, contrairement à la CPPMN qui est ouverte à la signature et à l'adhésion d'organisations internationales et régionales « ayant un caractère d'intégration ou un autre caractère » – concept élargi par rapport à la formule d'usage pour désigner l'Union européenne. Euratom est Partie à la CPPMN.

La question concernant une éventuelle adhésion d'organisations internationales avait été posée au secrétariat de l'AIEA qui avait répondu que l'Agence n'était pas normalement Partie contractante d'instruments internationaux⁴⁴.

Entrée en vigueur

Les dispositions de l'article 25 reprennent textuellement l'article 19 de la CPPMN – exigeant pour l'entrée en vigueur de la convention la ratification par 22 États (21 États pour la CPPMN).

Amendements

La procédure prévue pour la proposition et l'adoption d'amendements [article 26] est similaire à celle de la CPPMN : communication de la proposition au Dépositaire qui à son tour la communique à tous les États Parties, et convoque une conférence pour l'examen de l'amendement proposé, dans un délai de trois mois (30 jours pour la CPPMN).

La convention exhorte la conférence à ne négliger aucun effort en vue de l'adoption par consensus d'amendements ainsi proposés. Une majorité de deux tiers de tous les États Parties est requise pour l'adoption au cas où le consensus n'a pas pu être établi.

Dénonciation

La dénonciation se fait par voie de notification écrite adressée au dépositaire. La notification prend effet un an après la date de sa réception par le dépositaire (80 jours pour la CPPMN).

44. Document cité A/53/37, paragraphe 67.

IV. Nouvelle frontière du droit nucléaire international ou droit pénal international spécifique ?

Cette convention a été élaborée au sein des Nations Unies dans le cadre d'un Comité spécial établi par l'Assemblée générale dans l'intention de créer plusieurs instruments juridiques pour la prévention, la répression et l'élimination du terrorisme sous toutes ses formes et manifestations. Elle fait tout d'abord partie d'une famille rapprochée d'instruments internationaux négociés et adoptés par les mêmes instances et selon les mêmes procédures par des représentants de l'ensemble de la communauté internationale.

Si l'instrument le plus proche de cette convention en terme de substance, c'est-à-dire la CPPMN, a bien été évoqué dès le début des travaux préparatoires et tout au long de la négociation, l'objectif principal déclaré des négociateurs était de s'accorder sur un champ d'application aussi large que possible afin de combler les lacunes de la CPPMN perçues par les négociateurs en ce qui concerne les limites de son domaine d'application et les mesures de répression dont cet instrument dispose. Ceci d'ailleurs indépendamment des amendements qui pouvaient être ultérieurement adoptés dans le cadre d'une révision de la CPPMN. L'objectif des travaux était bien de s'éloigner le plus possible de cet instrument.

Les autres instruments internationaux issus directement ou indirectement du même mandat de l'Assemblée générale voire du Conseil de sécurité, désignés comme étant des modèles de texte c'est-à-dire le corpus des 12 conventions sur le terrorisme énumérés continuellement et qualifiés « d'acquis⁴⁵ » ne présentent aucune parenté avec le droit nucléaire international.

Par ailleurs, en ce qui concerne le contenu de la convention, aucun texte de droit « mou » – code, prescription ou norme technique existant au préalable – n'avait été disponible pour guider les négociateurs comme cela avait toujours été le cas pour les conventions élaborées sous les auspices de l'AIEA dans les domaines de la sûreté et de la sécurité nucléaire, et tout particulièrement pour la CPPMN publiés depuis 1975 sous la cote INFCIRC/225/révisé.

Les seules données techniques et avis juridiques du domaine nucléaire codifié dont disposaient les négociateurs au titre du Comité spécial étaient les quelques pages de définitions et explications de terminologie fournies par le Secrétariat de l'AIEA dans ses observations liminaires.

Hormis ces arguments généraux, le mandat du Comité spécial était comme l'a souligné son président à la fin des travaux « de rédiger un instrument juridique technique de droit pénal qui facilitera la coopération policière et judiciaire en matière d'extradition et d'entraide en ajoutant « que le Comité spécial doit rédiger un texte qui satisfait aux exigences du droit pénal : précision et sécurité juridique et qualification juste du comportement criminel⁴⁶. ».

Le mode de coopération internationale prévu par la convention – la priorité étant – nécessairement accordée aux mécanismes judiciaires et de sûreté nationale – s'apparente d'avantage à une nouvelle étape dans l'évolution du droit pénal international permettant aux États, conjointement et individuellement, d'augmenter l'efficacité de la lutte antiterroriste qu'à un nouveau chapitre du droit nucléaire. C'est l'acte criminel, l'infraction et sa répression par l'État Partie qui est au centre de l'instrument étant donné que cette convention est un instrument à vocation répressive⁴⁷. Les autorités

45. Document cité A/60/37, paragraphe 33, p. 32.

46. Document cité A/60/37, paragraphe 32, p. 32.

47. Document cité A/59/37, résumé du coordinateur, p. 14.

nationales de réglementation, de sûreté et de sécurité nucléaire ne sont donc pas appelées à intervenir en premier lieu.

Toutefois, il est un fait que le seul domaine visé par la convention est celui autrement défini comme étant le domaine des activités, installations et matières nucléaires où qu'elles se trouvent et quelles que soient leurs utilisations, c'est-à-dire aussi au sens large de civiles ou militaires. Dans la pratique des États une coopération étroite avec les différents domaines d'intervention du droit nucléaire semble donc requise voire inévitable.

Le nombre limité d'adhésions requises pour l'entrée en vigueur de la convention et l'absence de conditions spéciales supplémentaires concernant par exemple le nombre et la qualité des États dans le domaine nucléaire, comme par exemple l'existence d'au moins une centrale électronucléaire tel qu'il est prévu à l'article 31, paragraphe 1^{er} de la Convention sur la sûreté nucléaire, pourrait permettre une entrée en vigueur relativement rapide de cet instrument notamment par rapport à l'entrée en vigueur de l'amendement à la CPPMN. L'amendement entre en vigueur conformément au paragraphe 2 de l'article 20 de la CPPMN individuellement pour chaque État (Partie à la CPPMN) qui dépose son instrument de ratification trente jours après la date à laquelle les deux tiers des États Parties ont déposé leur instrument d'adhésion. Ceci entraînera vraisemblablement la coexistence d'États Parties qui ont adhéré à la convention, d'États Parties à la CPPMN 1980 et d'États qui ont également adhéré à l'amendement.

Il est donc à craindre que la mise en application de la convention puisse conduire pour les instances judiciaires des États Parties aux deux instruments notamment en ce qui concerne d'éventuelles modifications de leur droit national pénal à de sérieux problèmes de chevauchement avec la CPPMN de 1980 et plus particulièrement avec l'amendement, crainte exprimée par le Secrétariat de l'AIEA dès le début des travaux préparatoires.

La question de l'arsenal international normatif nécessaire pour lutter contre le terrorisme est devenu un point constant sur l'ordre du jour de toutes les instances internationales. Leur négociation est globale malgré la spécificité des secteurs concernés. Il n'est donc pas surprenant que des concepts ou mesures adoptés dans un cadre donné vu leur bien fondé et leur utilité attendue se retrouvent copiés ou émulés dans un autre. C'est ainsi que les travaux préparatoires de la convention paraissent déjà avoir influencé certaines propositions faites par des Parties contractantes à la CPPMN lors de la Conférence diplomatique sur l'adoption de son amendement. Certaines nouvelles dispositions notamment concernant l'extradition qui relèvent également du droit pénal semblent avoir été directement inspirées par la convention.

Suivi

Les États négociateurs n'ont pas prévu l'établissement au sein du Secrétariat ou en dehors de l'Organisation des Nations Unies de mécanisme de suivi spécifique⁴⁸ à la convention dont la mise en œuvre incombe donc exclusivement aux États Parties. Comme l'énonce l'article 20 : « Les États Parties se consultent directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire général de l'ONU au besoin avec l'assistance d'organisations internationales, pour assurer une bonne application de la présente Convention ».

48. Note informelle du Secrétariat de l'ONU, datée 15 juin 2005, publiée par le Département de l'information (en anglais seulement) intitulée « *Guidance on the Convention for the suppression of acts of nuclear terrorism* ».

L'obligation formelle des États Parties de communiquer au Secrétaire général au moment de leur adhésion à la convention les dispositions pertinentes de leur législation nationale en matière de compétence, leur droit (facultatif) de solliciter son avis, ou celui de demander l'assistance de l'AIEA au cas où ils détiennent des matières ou engins radioactifs conformément à l'article 18, paragraphe 5, ne constituent pas en eux seuls un mécanisme institutionnel multilatéral.

La Conférence générale de l'AIEA à sa 49^{ème} session (septembre 2005) a simplement pris note de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies par laquelle celle-ci a adopté la convention⁴⁹.

Une fois entrée en vigueur et ratifiée par un nombre significatif d'États, la convention pourrait toutefois, qu'elle appartienne ou non à l'ensemble cohérent du droit international nucléaire, en vertu de son ancrage dans le droit national contraignant, exercer une influence non négligeable sur le droit nucléaire national en ce qui concerne notamment la criminalisation d'infractions dans le domaine touchant aux activités et matières nucléaires mais aussi le droit du transport, les modes de surveillance et de protection des installations, sites et activités nucléaires ainsi que la coopération bilatérale et internationale des organes étatiques compétents dans ce domaine.

En tout cas, le renforcement du régime juridique international contre les différentes manifestations du terrorisme et particulièrement contre la menace de terrorisme nucléaire – constitue aujourd'hui une priorité des États à laquelle les organisations intergouvernementales sont interpellées dans les domaines de leur compétence spécifiques pour maintenir la cohésion de l'effort multilatéral dans le domaine nucléaire et soutenir les États dans l'élaboration de normes claires et efficaces contribuant au progrès de l'état de droit.

49. Document AIEA GC(49)L.7 (numérotation provisoire de la Conférence générale). Date : 29 septembre 2005.