

Entrée en vigueur de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

Par :
David P. Fidler
Date :
5 juillet 2007

Le 7 juillet 2007, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire^[1] entre en vigueur. Le 7 juillet marque le 30^e jour suivant la réception du 22^e instrument de ratification (déposé par le Bangladesh), condition requise par la Convention pour son entrée en vigueur (article 25, paragraphe 1). Le présent *Insight* décrit cette Convention et la place qu'elle occupe dans les efforts mondiaux déployés pour prévenir les actes de terrorisme nucléaire.

Contexte de la Convention

L'idée d'un traité sur la répression des actes de terrorisme nucléaire est née dans les années 90, en réaction aux préoccupations grandissantes suscitées par la menace que représentent les terroristes utilisant des matières nucléaires ou radiologiques. Les inquiétudes concernant l'accès des terroristes aux matières nucléaires remontent à des périodes plus anciennes, comme en témoigne l'adoption en 1980 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires^[2]. Après la guerre froide, l'accroissement des craintes suscitées par le terrorisme en général et, plus particulièrement, par les actes de terrorisme perpétrés au moyen d'agents biologiques, chimiques, nucléaires ou radiologiques, a conduit l'Assemblée générale des Nations Unies (ONU) à mettre en place, en décembre 1996, un comité spécial 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 d'« [examiner] ensuite ce qu'il convient de faire pour compléter le cadre juridique offert par les conventions relatives au terrorisme international [...] »[\[3\]](#).

Depuis sa mise en place, ledit Comité spécial[\[4\]](#) a élaboré trois traités que l'Assemblée générale des Nations Unies a adoptés et qui sont entrés en vigueur : la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (adoptée en 1997 et entrée en vigueur en 2001)[\[5\]](#) ; la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme (adoptée en 1999 et entrée en vigueur en 2002)[\[6\]](#) ; et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (ci-après la Convention ; adoptée en 2005 et entrée en vigueur en 2007)[\[7\]](#). La Convention constitue donc le premier traité contre le terrorisme adopté après le 11 septembre 2001. En dépit de la pertinence de nombreux instruments juridiques internationaux à l'égard du terrorisme nucléaire, l'Assemblée générale des Nations Unies et le Comité spécial ont élaboré la Convention au motif que « les instruments juridiques multilatéraux existants ne traitent pas ces attentats de manière adéquate »[\[8\]](#).

Aperçu de la Convention

La Convention suit l'approche adoptée dans de nombreux traités antérieurs contre le terrorisme. La Convention fait obligation aux États Parties d'ériger certains actes en infractions pénales dans leur droit national, d'établir leur compétence à l'égard de ces infractions, de poursuivre ou d'extrader les personnes présumées avoir commis les infractions pénales définies et de pratiquer la coopération et l'entraide judiciaire eu égard aux objectifs de la Convention. Le recours fréquent à cette approche et son caractère familier ont permis aux négociations de progresser, mais des questions se posent quant à savoir si cette stratégie est adaptée à la lutte contre le terrorisme nucléaire. Les paragraphes suivants décrivent plus en détail les dispositions de fond de la Convention et précisent certaines questions qui se sont posées au cours des négociations.

Infractions prévues par la Convention

L'article 2 définit les actes qui constituent des infractions au sens de la Convention. Toute personne qui, illicitement et intentionnellement, détient des matières radioactives, ou fabrique ou détient un engin explosif nucléaire ou à dispersion de matières radioactives (ou tente de le faire) dans l'intention 1) d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves ou 2) de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement commet une infraction au sens de la Convention[\[9\]](#). Il y a également infraction lorsqu'une personne emploie illicitement et intentionnellement des matières radioactives ou engins à dispersion de matières radioactives, ou utilise ou endommage une installation nucléaire (ou tente de le faire) de façon à libérer ou risquer de libérer des matières radioactives, dans l'intention 1) d'entraîner la mort d'une personne ou de lui causer des dommages corporels graves, 2) de causer des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement, ou 3) de contraindre une personne physique ou morale, une organisation internationale ou un gouvernement à accomplir un acte ou à s'en abstenir. Commet également une infraction quiconque se rend complice d'une infraction, en organise la commission ou donne l'ordre à d'autres personnes de la commettre, ou contribue de toute autre manière à la commission d'une infraction par un groupe de personnes agissant de concert.

Obligations sur le plan de la législation pénale nationale prévues par la Convention

La Convention fait obligation aux États Parties d'ériger en infractions pénales au regard de leur législation nationale les infractions visées à l'article 2 et de réprimer lesdites infractions par des peines tenant dûment compte de leur gravité (article 5). Chaque État Partie est tenu

d'établir sa compétence en ce qui concerne les infractions visées à l'article 2 lorsque l'infraction est commise 1) sur son territoire, 2) à bord d'un navire battant son pavillon ou d'un aéronef immatriculé conformément à sa législation ou 3) par l'un de ses ressortissants (article 9, paragraphe 1). Chaque État Partie peut établir sa compétence à l'égard de telles infractions lorsque l'infraction est commise 1) contre l'un de ses ressortissants, 2) contre une installation publique dudit État située en dehors de son territoire ou 3) par un apatride qui a sa résidence habituelle sur son territoire (article 9, paragraphe 2).

Les États Parties sont tenus, après avoir mené une enquête appropriée, de poursuivre ou d'extrader l'auteur présumé d'une infraction définie à l'article 2 (articles 10 et 11). Les États Parties sont tenus de veiller à ce que de telles infractions pénales ne puissent être justifiées en vertu de leur législation nationale (article 6). La législation nationale doit également prévoir que les infractions prévues par la Convention soient considérées comme cas d'extradition (article 13) et ne doit pas permettre de les considérer comme des infractions politiques aux fins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire (article 15). Il est demandé aux États Parties de s'accorder l'entraide judiciaire la plus large possible pour toute enquête, procédure pénale ou procédure d'extradition engagée contre l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 2 (article 14).

Il n'existe aucune obligation d'extradition ou d'entraide judiciaire si l'État Partie requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition ou la demande d'entraide 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 (article 16). La Convention contient également des dispositions accordant à tout auteur présumé d'une infraction liée au terrorisme nucléaire des droits spécifiques, notamment le droit de communiquer avec un représentant de l'État dont il est ressortissant et de recevoir la visite d'un représentant de cet État (article 10)^[10], ainsi que tous les droits accordés par l'État dans lequel il est détenu et les droits protégés en vertu des dispositions applicables du droit international (article 12).

Exclusions du champ d'application de la Convention

La Convention ne s'applique pas lorsqu'une infraction est commise à l'intérieur d'un seul État Partie et 1) que l'auteur présumé et les victimes sont des nationaux de cet État Partie, 2) que l'auteur présumé se trouve sur le territoire de cet État Partie et 3) qu'aucun autre État Partie n'a de raison, en vertu de la Convention, d'exercer sa compétence (article 3).

Les négociations se sont heurtées à des désaccords sur la question de savoir si la Convention devait s'appliquer aux actes commis par les États au moyen de matières ou d'armes nucléaires. Selon le coordinateur sud-africain des négociations, « certaines délégations avaient fait part de leur inquiétude quant au fait que la convention exempte les activités et le personnel militaires de poursuites pour des infractions similaires à celles énoncées dans le traité. D'autres délégations auraient souhaité que le traité prévoie une protection contre les actes de terrorisme commis par des acteurs étatiques au moyen d'armes ou de matières nucléaires »^[11]. Ces désaccords dans les négociations concernant le champ d'application de la Convention sont liés à des controverses de longue date au sujet de la licéité de l'emploi ou de la menace de l'emploi des armes nucléaires par des États^[12].

Afin que la Convention puisse être adoptée par consensus, les questions relatives à la possession et à l'utilisation d'armes et de matières nucléaires par les États et les forces

armées n'y sont pas abordées. En conséquence, la Convention ne s'applique pas aux activités des forces armées en période de conflit armé qui sont régies par le droit international humanitaire, ni aux activités accomplies par les forces armées d'un État Partie dans l'exercice de leurs fonctions officielles, dans la mesure où ces activités sont régies par d'autres règles de droit international (article 4, paragraphe 2). La Convention n'aborde en aucune façon la question de la licéité de l'emploi ou de la menace de l'emploi des armes nucléaires par des États (article 4, paragraphe 4).

Gestion des matières radioactives, des dispositifs radioactifs ou des installations nucléaires

Les États Parties qui saisissent des matières radioactives, des engins radioactifs ou des installations nucléaires ou qui en prennent le contrôle d'une autre manière après la perpétration d'une infraction sont tenus de neutraliser ces matières, engins ou installations et de veiller à ce que les matières nucléaires soient placées en sécurité conformément aux garanties prévues par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) (article 18, paragraphe 1). En outre, la Convention contient des règles pour la restitution des matières radioactives, des engins radioactifs ou des installations nucléaires à l'État Partie auquel ils appartiennent ou dans lequel ils ont été dérobés (article 18).

Les États Parties sont tenus d'assurer la prévention des infractions visées par la Convention en s'efforçant d'adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives, en tenant compte des recommandations de l'AIEA (article 8). Compte tenu de l'importance de prévenir le vol ou le détournement de matières radioactives par des terroristes, ce traitement très bref et général des obligations de prévention dans la Convention ne fait pas progresser le débat sur la prévention au regard du droit international.

Contexte et perspectives de mise en œuvre de la Convention

Dès son entrée en vigueur, la Convention s'inscrit dans un éventail croissant d'instruments et d'initiatives visant à prévenir les actes de terrorisme nucléaire et à y répondre. Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, les États ont entrepris une série d'actions pour faire face à la menace du terrorisme nucléaire, parmi lesquelles :

- la mise en place du plan d'action de l'AIEA pour la protection contre le terrorisme nucléaire (2002) [\[13\]](#) ;
- la constitution par le Groupe des Huit (G8) du Partenariat mondial contre la prolifération des armes de destruction massive et des matières connexes (2003) [\[14\]](#) ;
- le lancement de l'Initiative de sécurité contre la prolifération menée par les États-Unis, visant à interdire les expéditions en lien avec les armes de destruction massive et à mettre fin au financement des activités favorisant leur prolifération (2003) [\[15\]](#) ;
- l'adoption de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies, qui impose aux États membres des Nations Unies d'adopter au niveau national, à l'égard des acteurs non étatiques, des mesures juridiques destinées à prévenir la prolifération des armes de destruction massive (2004) [\[16\]](#) ;
- l'amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (adoptée en 1980), qui a élargi les obligations en matière de sécurité des matières nucléaires en entreposage et en cours de transport et a érigé en infraction pénale le sabotage d'installations nucléaires civiles (2005) [\[17\]](#) ;
- la mise en place du Comité consultatif pour les garanties et la vérification de l'AIEA, chargé d'étudier des stratégies visant à améliorer les garanties aux fins du suivi et de l'application du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (2005) [\[18\]](#) ;

- la mise en place de l'Initiative de Bratislava sur la sécurité nucléaire : initiative de coopération américano-russe visant à développer les actions bilatérales destinées à améliorer la sécurité nucléaire (2005)[19] ; et
- le lancement de l'Initiative mondiale de lutte contre le terrorisme nucléaire menée par les États-Unis et la Russie (2006)[20].

Si ces dernières années, les agissements de la Corée du Nord et de l'Iran ont mis à la une des journaux les préoccupations concernant la prolifération nucléaire engendrée par des États, la poursuite des activités internationales visant à prévenir le terrorisme nucléaire, qui comprennent désormais la Convention juridiquement contraignante, montre que de nombreux États demeurent préoccupés par cette menace et sont disposés à intégrer les instruments juridiques internationaux dans la lutte contre le terrorisme nucléaire. La contribution de la Convention à ces efforts ira croissant au fur et à mesure de l'augmentation du nombre d'États Parties[21] et de sa mise en œuvre par ceux-ci, qui permettra de renforcer d'autres activités nationales, bilatérales et multilatérales destinées à lutter contre les actes de terrorisme nucléaire.

Ces diverses activités bilatérales et multilatérales se conjuguent pour former un « réseau de prévention » face à la menace du terrorisme nucléaire. Toutefois, les initiatives et les instruments qui forment ce réseau ne dissipent pas les préoccupations quant au fait que le régime de lutte contre le terrorisme nucléaire ne contient toujours pas de normes spécifiques et détaillées pour la protection physique des matières radioactives et des installations nucléaires contre les terroristes ou de mécanismes permettant d'améliorer les mesures de protection physique au sein des États. La Convention ne prévoit aucune avancée directe à l'un ou l'autre de ces égards.

Il existe différentes approches en vue d'améliorer la protection physique des matières et des installations nucléaires. L'Initiative mondiale de lutte contre le terrorisme nucléaire vise à faire appel à une coalition d'États partenaires volontaires afin d'« [a]méliorer la comptabilité, le contrôle et la protection physique des matières nucléaires et des substances radioactives, ainsi que la sécurité des installations nucléaires »[22]. Une approche différente transparaît dans les arguments d'un expert selon lesquels « [l]e Conseil de sécurité, avec l'appui de son Comité 1540, devrait s'employer à établir des normes efficaces en matière de protection physique des installations nucléaires dans le monde entier. Il devrait envisager de confier à l'AIEA la tâche de procéder à une série d'inspections pour vérifier si ces normes sont respectées »[23].

Selon toute vraisemblance, le comblement des lacunes constatées en matière de normes spécifiques, détaillées et contrôlées aux fins de la protection physique des matières et installations nucléaires passera par une conjugaison d'efforts au sein du réseau de prévention et non par l'adoption d'un traité global contraignant.

À propos de l'auteur

David P. Fidler, membre de l'American Society of International Law (ASIL), est professeur de droit, titulaire de la chaire James Louis Calamaras, à la Maurer School of Law (faculté de droit) de l'université de l'Indiana à Bloomington. Il dirige le Center on American and Global Security de l'université de l'Indiana et est rédacteur pour la collection Insights.

Notes de bas de page

[1]Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, résolution 59/290 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 13 avril 2005 (ci-après la « Convention »).

- [2] *Convention sur la protection physique des matières nucléaires, signée le 3 mars 1980 (Nations Unies, Recueil des Traités, 1987, page 133) et entrée en vigueur le 8 février 1987.*
- [3] *Résolution 51/210 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 17 décembre 1996, p. 5.*
- [4] *Pour des informations sur les travaux du Comité spécial, consulter la page consacrée au Comité spécial mis en place en vertu de la résolution 51/210 de l'Assemblée générale du 17 décembre 1996 dans le cadre des mesures visant à éliminer le terrorisme international, à l'adresse suivante : <http://www.un.org/law/terrorism/index.html>.*
- [5] *Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, résolution 52/164 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 15 décembre 1997, entrée en vigueur le 23 mai 2001.*
- [6] *Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, résolution 54/109 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 9 décembre 1999, entrée en vigueur le 10 avril 2002.*
- [7] *Le Comité spécial est également chargé d'élaborer un traité global contre le terrorisme.*
- [8] *Convention, note 1 ci-avant, préambule.*
- [9] *L'article 1 de la Convention définit les différents termes et concepts utilisés dans le traité.*
- [10] *Cette obligation rappelle certains devoirs figurant dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires.*
- [11] *Claire Applegarth, « UN Adopts Nuclear Terrorism Convention; Treaty Seven Years in the Making », Arms Control Today (mai 2005), consultable à l'adresse suivante : <https://www.armscontrol.org/act/2005-05/un-adopts-nuclear-terrorism-convention-treaty-seven-years-making>.*
- [12] *Ces controverses ont été exposées dans le document « Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, avis consultatif », C.I.J. Recueil 1996, p. 226.*
- [13] *Voir l'AIEA, sécurité nucléaire, à l'adresse suivante : <http://www-ns.iaea.org/security/default.htm>.*
- [14] *Maison Blanche, fiche d'information concernant le sommet du G8 et la prévention de la prolifération des armes de destruction massive, 27 juin 2002, consultable à l'adresse suivante : <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020627-7.html>.*
- [15] *Département d'État des États-Unis, Initiative de sécurité contre la prolifération, consultable à l'adresse suivante : <https://www.state.gov/proliferation-security-initiative/>.*
- [16] *Résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies, 28 avril 2004.*
- [17] *Pour ce qui concerne cet amendement, voir le document de l'AIEA intitulé « Sécurité nucléaire – mesures de protection contre le terrorisme nucléaire. Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires. Rapport du Directeur général », GOV/INF/2005/10-GC(49)/INF/6, 8 septembre 2005. L'amendement n'est pas encore entré en vigueur.*
- [18] *AIEA, « Safeguards Statement for 2005 », partie « Background to Safeguards Statement and Executive Summary », consultable à l'adresse suivante : <https://www.iaea.org/sites/default/files/es2005.pdf>.*
- [19] *Maison Blanche, fiche d'information conjointe États-Unis-Russie concernant les initiatives de Bratislava, 24 février 2005, consultable à l'adresse suivante : <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/02/20050224-7.html>.*
- [20] *Maison Blanche, fiche d'information concernant l'Initiative mondiale de lutte contre le terrorisme nucléaire, 15 juillet 2006, consultable à l'adresse suivante : <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2006/07/20060715-3.html>.*
- [21] *Au 29 juin 2007, la Convention comptait 23 États Parties et 115 États signataires. Les États Parties sont l'Afrique du Sud, l'Autriche, le Bangladesh, le Bélarus, les Comores, la Croatie, le Danemark, El Salvador, l'Espagne, la Fédération de Russie, la Hongrie, l'Inde, le*

Kenya, la Lettonie, le Liban, le Mexique, la Mongolie, le Panama, la République tchèque, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine.
Nations Unies, État des traités déposés auprès du Secrétaire général : Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, consultable à l'adresse suivante :

<http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/partI/chapterXVIII/treaty19.asp>

[22]Maison Blanche, note 20 ci-avant.

[23]George Bunn, « *Enforcing International Standards: Protecting Nuclear Materials from Terrorists Post-9/11* », *Arms Control Today* (janvier-février 2007), consultable à l'adresse suivante : <https://www.armscontrol.org/act/2007-01/features/enforcing-international-standards-protecting-nuclear-materials-terrorists-post>.