

.....

Face au terrorisme nucléaire, une réponse conventionnelle

Christopher C. Joyner*

Résumé

Tel que l'ont tragiquement démontré les attaques d'Al-Qaida contre les tours du World Trade Center et le Pentagone, le terrorisme nucléaire représente une grave menace pour la sécurité nationale. En plus de révéler la vulnérabilité des sociétés occidentales face à la menace terroriste étrangère, ces attentats ont souligné la réelle possibilité pour les groupes terroristes d'utiliser des armes nucléaires contre les villes des États-Unis et d'Europe. Le présent article analyse la nature du risque de terrorisme nucléaire et les moyens qui existent de s'en protéger à la lumière d'un nouvel accord multilatéral, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire de 2005. Cet instrument fournit une assise juridique à la coordination internationale des efforts menés pour empêcher les terroristes d'acquérir des armes nucléaires. Il criminalise la détention ainsi que l'emploi ou la menace de l'emploi d'engins radioactifs par des acteurs non étatiques, leurs complices et des instigateurs lorsque l'intention nourrie est de causer la mort, des dommages corporels graves ou des dégâts à l'environnement ou à des biens. En outre, la Convention encourage les gouvernements à multiplier les échanges d'informations et à renforcer leur collaboration en matière de poursuite des personnes suspectées de terrorisme. Cependant, son efficacité est subordonnée à la mesure dans laquelle les États Parties observent, respectent et appliquent ses dispositions. À cet égard, renforcer la sécurité du stockage de matières fissiles dans les installations nucléaires joue un rôle essentiel. Si les gouvernements honorent les engagements qu'ils y ont pris, la Convention sera efficace et servira ses fins. De même, l'ampleur du manquement des États à leurs devoirs dictera l'envergure de l'érosion de la protection accordée par la Convention contre le terrorisme nucléaire, en conséquence

* Professeur de droit international au département de gouvernance de l'école Edmund A. Walsh du service diplomatique de l'université de Georgetown ; directeur de l'institut politique et de droit international de l'université de Georgetown ; doctorant à l'université de Virginie (affaires étrangères, 1997) ; titulaire de masters en gouvernance (1973) et en relations internationales (1972) ainsi que d'une licence en relations internationales et en histoire (1970) de l'université de l'État de Floride. L'auteur tient à remercier l'éditeur en chef du European Journal of International Law ainsi que les examinateurs anonymes du journal pour leurs suggestions et commentaires utiles concernant une version antérieure du présent article. Adresse électronique : joynerc@georgetown.edu.

de quoi ce dernier continuera à poser un risque élevé.

Le terrorisme nucléaire fait courir de graves risques à la sécurité nationale. Bien qu'il soit déjà perçu comme une menace au début des années 90, sa franche importance est dramatiquement révélée le 11 septembre 2001, lorsque des membres de l'organisation terroriste Al-Qaida détournent quatre avions et font s'écraser trois d'entre eux sur le World Trade Center et le Pentagone¹. Ces attaques mettent à jour la vulnérabilité des sociétés occidentales face à la menace terroriste provenant de l'étranger. Elles soulignent également la possibilité pour les groupes terroristes d'employer des armes de destruction massive afin de frapper les villes de l'Occident. Le risque apparaît clairement de voir Al-Qaida mener des attaques par avion détourné similaires contre des centrales nucléaires, ce qui aurait des conséquences encore plus dévastatrices. Plus inquiétant encore, il est bien connu qu'Al-Qaida cherche à obtenir des matières nucléaires fissiles, c'est-à-dire du plutonium ou de l'uranium hautement enrichi, ainsi que les connaissances scientifiques nécessaires à la fabrication d'une arme nucléaire, probablement pour s'en servir en Occident².

La possibilité de subir des attaques terroristes faisant usage d'engins nucléaires est un sujet de préoccupation dont tous les gouvernements doivent traiter³. La difficulté pour ces autorités est de déterminer les mesures qui peuvent être prises afin d'empêcher les groupes terroristes de commettre des attentats nucléaires d'un ordre aussi catastrophique. Le présent article étudie l'une des composantes de la solution à ce problème, à savoir la promotion, au moyen d'instruments juridiques internationaux, d'un meilleur partage des renseignements et d'une collaboration plus étroite entre les gouvernements concernant les acteurs du terrorisme ainsi que le stockage et le transfert de technologies nucléaires.

Le 15 avril 2005, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté et ouvert à la signature la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire⁴ (ci-après la « Convention sur le terrorisme nucléaire » ou la « Convention »)⁴. L'objectif de cet instrument multilatéral est d'améliorer le fondement

¹ Le 11 septembre 2001, des avions détournés par 19 membres de l'organisation Al-Qaida s'abattent sur les deux tours du World Trade Center à New York et sur le Pentagone en Virginie. Environ 3 000 personnes sont tuées. Un quatrième avion détourné s'écrase en campagne dans l'État de Pennsylvanie. Voir Kleinfeld, N. R. (2001, 12 septembre). US Attacked: Hijacked Jets Destroy Twin Towers and Hit Pentagon in Day of Terror. *New York Times*; Grunwald, M. (2001, 12 septembre). Terrorists Hijack 4 Airliners, Destroy World Trade Center, Hit Pentagon; Hundreds Dead. *Washington Post*. Pour une analyse faisant autorité des événements, voir Kean, T.H. et Hamilton, L. (2004). *The 9/11 Report: The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*.

² Rediff International Affairs Bureau. (2004, 22 mars). *Al-Qaeda bought nuclear weapons*. Rediff.com. Consulté le 18 mars 2006 sur : <http://www.rediff.com/news/2004/mar/22mir.htm> ; Daily Mail. (2005, 24 mai). *Warning over al Qaeda nuclear weapons fear*. Mail Online. Consulté le 15 mars 2006 sur : http://www.dailymail.co.uk/pages/live/articles/news/news.html?in_article_id=349848&in_page_id=1770. Les efforts entrepris par Al-Qaida pour se procurer des armes nucléaires sont répertoriés dans Center for Nonproliferation Studies. (2005, juin). *Al-Qaeda's Nuclear Ambitions*. Economists for Peace and Security. Consulté le 18 mars 2006 sur : <http://www.epsusa.org/publications/newsletter/june2005/alqaeda.htm>.

³ Se référer généralement à Rostow, N. (2002). Before and After: The Changed U.N. Response to Terrorism Since September 11th. *Cornell International Law Journal* (Vol. 35, n° 3).

⁴ Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaires. (2005, 15 avril). Disponible en annexe du document des Nations Unies A/RES/59/290. Consulté le 18 mars 2006 sur : <http://www.un.int/usa/a-59-766.pdf> (ci-après dénommée la « Convention sur le terrorisme nucléaire » ou la « Convention »). Les premières réactions à la Convention sont présentées dans la déclaration de l'Ambassadeur Stuart Holliday, représentant suppléant des

juridique actuel de la lutte contre le terrorisme international afin que les pays coopèrent à l'examen, au jugement et à l'extradition des auteurs d'actes terroristes recourant à des matières radioactives ou des engins nucléaires⁵. Pourtant, dans quelle mesure la Convention contribue-t-elle réellement à prévenir les actes de terrorisme nucléaire transnationaux ? Le présent article débat de cette question centrale sous l'angle de trois thèmes. Pour commencer, la partie 1 examine les objectifs de la Convention par rapport au risque réel de terrorisme nucléaire ainsi qu'à ses dispositions politiques. Le deuxième thème abordé est celui de l'évaluation des mécanismes et des moyens que la Convention propose afin de prévenir les actes de terrorisme nucléaire et de traiter leurs auteurs présumés. La partie 2 présente le contexte d'élaboration de cet instrument, dont le régime juridique est étudié dans la partie 3. Cette analyse détaille les stratégies et les procédures établies par la Convention en vue de définir des infractions et de renforcer les efforts multilatéraux d'éradication des menaces liées au terrorisme nucléaire. Le troisième thème fait l'objet de la partie 4, qui évalue les chances réalistes que la Convention a d'aboutir à une coordination efficace des activités intergouvernementales visant à prévenir le terrorisme nucléaire, à en dissuader les acteurs et à punir les personnes qui en sont accusées. Ainsi que l'on pourrait s'en douter, les dispositions de la Convention et ses ambitions juridiques sont moins susceptibles de renfermer la clé de son ultime réussite ou échec que la mesure dans laquelle les États parties se montrent disposés et aptes à la mettre en œuvre.

1 Risque de terrorisme nucléaire

Le risque présenté par le terrorisme nucléaire revêt trois aspects : premièrement, les réacteurs nucléaires doivent être protégés de manière adéquate ; deuxièmement, il est possible que les acteurs terroristes construisent ou acquièrent des armes nucléaires ; et troisièmement, ces acteurs pourraient fabriquer des bombes « sales ».

A Protection des réacteurs nucléaires

La majorité des réacteurs nucléaires sont ouvertement exposés aux attentats terroristes, leur protection n'étant assurée que par des clôtures en fil de fer et le personnel de sécurité présent sur place. Le risque est que l'attaque d'un groupe terroriste contre une centrale nucléaire détruise les systèmes de sûreté redondants du réacteur, ce qui en endommagerait gravement le cœur et provoquerait son entrée en fusion, déclenchant des fuites

États-Unis d'Amérique aux Nations Unies pour les affaires politiques spéciales, sur l'adoption de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, faite devant l'Assemblée générale le 13 avril 2005 ; dans le communiqué de presse n° 68 (05) de la Mission des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies, publié le 13 avril 2005 et consulté le 18 mars 2006 sur : http://www.usunnewyork.usmission.Gov/05_068.htm ; dans Agence internationale de l'énergie atomique. (2005, 14 avril). *New Convention Against Nuclear Terrorism Bolsters Global Framework*. Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Consulté le 20 mars 2006 sur : http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2005/conv_nuclterror.html ; et dans la déclaration d'Alexander Yakovenko, porte-parole du Ministère des affaires étrangères de la Russie, concernant l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies d'une Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, publiée en tant que communiqué de presse du Ministère russe des affaires étrangères et consultée le 15 mars 2006 sur : <http://www.russianembassy.org.za/statements/text/apr05/dyakovenko-terrorism140405.html>.

⁵ Aita., J. (2005, 13 avril). *U.N. General Assembly Adopts Nuclear Terrorism Treaty*. Globalsecurity.org. Consulté le 29 décembre 2006 sur : <http://www.globalsecurity.org/security/library/news/2005/04/sec-050413-usia02.htm>.

radioactives désastreuses. Les récentes révélations selon lesquelles Al-Qaida a envisagé de faire des centrales nucléaires la cible première d'opérations de sabotage ont aggravé l'inquiétude partagée par les spécialistes concernant la possibilité que ces installations manquent de protection adéquate dans le monde, en particulier aux États-Unis⁶.

B Construction d'armes nucléaires

De manière étroitement liée aux préoccupations causées par la sécurité des centrales, la question inquiétante de savoir si un groupe terroriste pourrait construire un engin nucléaire se pose. De fait, il devient largement admis qu'un tel scénario est plausible : équipé des connaissances scientifiques et des matériaux fissiles requis, un groupe terroriste savamment organisé pourrait produire une bombe nucléaire opérationnelle d'une puissance potentielle d'une kilotonne. Les efforts documentés qu'Al-Qaida a menés pour obtenir des matières nucléaires et des informations sur la conception d'armes atomiques mettent en lumière l'extrême gravité de ce risque⁷, dont la concrétisation dépend principalement de la capacité des groupes terroristes à se procurer les matériaux fissiles nécessaires à la fabrication du cœur des bombes, qu'il s'agisse de plutonium ou d'uranium hautement enrichi. Ces matériaux peuvent être achetés à des sources étrangères sur le marché noir ou dérobés dans une installation nucléaire⁸.

L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) définit des normes de sûreté et effectue des inspections dont le but est de déterminer si d'importantes quantités de matières fissiles sont perdues dans le cadre des processus et s'il existe des mesures de protection adéquate contre le vol des matériaux en transit ou stockés⁹. Il est cependant problématique qu'à l'heure actuelle, les normes de l'AIEA ne s'appliquent qu'aux envois

⁶ Starr. (2001, 4 novembre). *NRC memo warns of attacks on nuclear plants*. CNN. Consulté le 19 mars 2006 sur : <http://archives.cnn.com/2002/US/01/31/ret.terror.threats/> ; Grunwald, M. et Behr, P. (2001, 4 novembre). *Are Nation's Nuclear Power Plants Secure?* Washington Post

⁷ Albright, D. (2002, 22 novembre). *Al-Qaeda's Quixotic Quest to Go Nuclear*. Asia Times. http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/DK22Ak01.html ; Albright, D. (2002, 2 novembre). *Al Qaeda's Nuclear Program: Through the Window of Seized Documents*. *Special Forum* (n° 47). The Nautilus Institute. Consulté le 9 mai 2006 sur : http://www.nautilus.org/archives/fora/Special-Policy-Forum/47_Albright.html. D'importants éléments de preuve indiquent que des groupes terroristes hostiles aux États-Unis ont cherché à acquérir des armes nucléaires ou des matières nucléaires utilisables pour leur fabrication ayant été volées, en plus de recruter des spécialistes de l'armement nucléaire. Voir Bunn, M. (Dernièrement mis à jour le 16 juin 2005). *The Demand for Black Market Fissile Material*. *Nuclear Threat Initiative Research Library: Controlling Nuclear Warheads and Materials*. Consulté le 19 mai 2006 sur : http://www.nti.org/e_research/cnwm/threat/demand.asp. D'autres preuves donnent cependant à penser que la plupart des groupes terroristes ne cherchent pas à détruire les sociétés occidentales au moyen d'armes de destruction massive : voir Sands, A. (2004). *The Nuclear Terrorists: Who, Why, and How Capable*. Dans : Ferguson, C.D. et Potter, W.C. *The Four Faces of Nuclear Terrorism* ; Allison, G. (2004). *Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe* (p. 19 à 42) ; et Stern, J. (1999). *The Ultimate Terrorists*.

⁸ Se référer généralement à Bunn, M. (voir note 7) ; et « Building a Nuclear Bomb: Identifying Early Indicators of Terrorist Activities », témoignage de Laura S.H. Hologate, vice-présidente du programme pour la Russie et les États nouvellement indépendants de la Nuclear Threats Initiative, devant le sous-comité sur la prévention des attaques nucléaires et biologiques du Comité de la sécurité intérieure de la Chambre des représentants des États-Unis (26 mai 2005). Voir aussi Francis. (2005, 27 mai). *Experts Warn Loose Russian Nuclear Materials Could Lead to WMD in Terrorist Hands*. NTI Global Security. Consulté le 5 mars 2007 sur : www.nti.org/d_newswire/issues/2005_5_27.html#3A7EDFED.

⁹ Voir AIEA. *Nuclear Security Plan for 2006-2009* (GC(49)/17) et AIEA. *Resolutions and Other Decisions of the General Conference – Forty-Ninth Regular Session: 26-30 September 2005*. (GC(49)/RES/DEC(2005)).

internationaux de matières fissiles et non à la sécurité des installations où ces dernières sont traitées, utilisées et entreposées. Cette situation incite à se demander en bonne foi si la sécurité des matières fissiles stockées dans les installations nucléaires est réellement assurée, ou si ces matières ont été mal placées, perdues de vue ou volées.

C Fabrication de bombes « sales »

La troisième menace émanant des groupes terroristes réside en la possibilité qu'ils fassent exploser une bombe « sale ». Ce terme désigne un engin explosif conventionnel qui contient des isotopes radioactifs sous la forme de poudre ou de petits projectiles et qui, à son éclatement, répand des matières nucléaires et contamine une zone étendue¹⁰. Les principaux dégâts produits par les bombes nucléaires sales découlent de l'explosion en elle-même, la contamination des personnes et de l'environnement par les matières radioactives dispersées étant susceptible d'être limitée. L'objectif principal de ce type de bombes est de semer la panique et de provoquer la contamination radioactive de la population et les biens environnants¹¹.

Les menaces du terrorisme nucléaire sont aujourd'hui bien réelles. Ce constat amène avant tout à poser la question fondamentale suivante : que peuvent faire les gouvernements pour empêcher la survenue d'incidents nucléaires tels que précédemment décrits ? L'un des éléments de réponse essentiels à cette question est qu'il est nécessaire d'instaurer une véritable coopération multilatérale à des fins d'échange de renseignements et d'harmonisation des politiques nationales de manière à mener une action unifiée sur le front international. Une telle collaboration se développe grâce à l'emploi d'outils juridiques internationaux, notamment l'adoption et l'application réciproque d'instruments juridiques contraignants. C'est conformément à cette vision que pendant sept ans, des gouvernements préoccupés par le terrorisme nucléaire ont travaillé sous les auspices des Nations Unies à la négociation d'un accord multilatéral particulier, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire¹². Il s'agit de l'instrument international qui fait le plus autorité à ce jour en matière de lutte contre le terrorisme nucléaire par la dissuasion, l'incrimination des actes de ce type et la mise en place de moyens de poursuivre les personnes qui en sont accusées.

2 Contexte d'élaboration de la Convention

Les efforts de criminalisation du terrorisme nucléaire ne datent que de dix ans. Le 15 décembre 1997, l'Assemblée générale recommande que le Comité spécial chargé du terrorisme qu'elle a établi dans sa résolution 51/210 du 17 décembre 1996 se réunisse

¹⁰ United States Nuclear Regulatory Commission. (Révisé en février 2004). *Fact Sheet on Dirty Nuclear Bombs*. Consulté le 20 mars 2006 sur : <http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/dirty-bombs.html> ; Organisation mondiale de la Santé (OMS). *Nuclear terrorism and dirty bombs* et OMS/RAD. *Radiation Dispersion Devise (Dirty Bomb)*. [Fiche d'informations] http://www.who.int/ionizing_radiation/a_e/terrorism/en/; (2003, février) et Karon, T. (2002, 10 juin). *The "Dirty Bomb" Scénario*. Time.com. Consulté le 18 mars 2006 sur : <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,182637,00.html>

¹¹ Voir Ensor, D. (2001, 4 décembre). *Al Qaeda interested in "dirty bomb", U.S. says*. CNN.com. <http://archives.cnn.com/2001/US/12/04/ret.nuclear.report/> ; 'Analysis: Bin Laden's nuclear threat. BBC News. Consulté le 18 mars 2006 sur : http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/1621819.stm.

¹² Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4).

afin d'élaborer une convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire¹³. En septembre 1998, la Sixième Commission de l'Assemblée générale applique cette recommandation en créant le groupe de travail demandé, dont elle désigne Philippe Kirsch (du Canada) comme Président¹⁴. Au cours de sa deuxième session du 17 au 27 février 1998, le Comité spécial chargé du terrorisme examine et révisé un projet de convention relative au terrorisme nucléaire récemment soumis par la Fédération de Russie¹⁵.

À la cinquième réunion du Comité spécial en 1998, la délégation russe présente formellement le texte de son projet de convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire¹⁶. À l'origine de cette initiative se trouve le sentiment du gouvernement russe qu'il est fondamentalement nécessaire de contrer le risque d'actes terroristes faisant usage d'engins nucléaires ainsi que de prendre des mesures internationales efficaces de lutte contre ces menaces¹⁷. Les Russes estiment en effet que le champ d'application des instruments multilatéraux alors disponibles et les moyens d'agir qu'ils fournissent sont insuffisamment étendus pour gérer les menaces que renferment les actes de terrorisme nucléaire. Une nouvelle convention, défendent-ils, comblerait les lacunes laissées par le reste de l'arsenal législatif applicable à ce domaine, notamment la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980¹⁸. Cette dernière ne porte de fait que sur les matières nucléaires utilisées à des fins pacifiques et ne couvre pas l'emploi de matériaux ou d'installations nucléaires à dessein militaire. Le projet de texte présenté par les Russes vise ainsi à inclure un plus large éventail de cibles et de types d'actes terroristes potentiels. La Convention sur la protection physique ne marquant aucune différence entre le terrorisme nucléaire et les autres crimes

¹³ Assemblée générale des Nations Unies. (1997, 15 novembre). *Mesures visant à éliminer le terrorisme international*. [A/52/653]. Voir aussi la résolution 49/60 de l'Assemblée générale du 17 février 1995 (A/RES/49/60), par laquelle elle adopte la déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international ; la page 9 de la résolution 51/210 du 16 janvier 1997 de l'Assemblée générale (A/RES/51/210) ; et la page 16 de la résolution 56/88 du 24 janvier 2002 de l'Assemblée générale (A/RES/56/88).

¹⁴ Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, Cinquante-troisième session. (1998, 22 octobre). *Mesures visant à éliminer le terrorisme international : Rapport du Groupe de travail*, p. 2. Document des Nations Unies A/C.6/53/L.4.

¹⁵ Documents des Nations Unies A/AC.252/L.3 (1996, 17 décembre).

¹⁶ Voir le projet de convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire présenté par la Fédération de Russie (document des Nations Unies A/AC.252/L.3) ; et les Corr. 1 et 2 dans Assemblée générale des Nations Unies. (1998, 23 juillet). *Rapport du Comité spécial créé par la résolution 51/210 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1996*. Documents officiels de la cinquante-troisième session de l'Assemblée générale : supplément n° 37 (A/53/37) – annexe I.

¹⁷ D'après des communications privées, la Russie a pris l'initiative de présenter un projet de convention en raison d'informations indiquant qu'une centaine des engins nucléaires portatifs conçus par le pays au cours de la guerre froide avaient disparu et risquaient d'être volés par des groupes terroristes. Se référer généralement à Bunn, M. et Weir, A. (2004). *Securing the Bomb: An Agenda for Action* ; National Research Council (Committee on Indigenization of Programs to Prevent Leakage of Plutonium and Highly Enriched Uranium from Russian Facilities, Office for Central Europe and Eurasia). (2005). *Strengthening Long-Term Nuclear Security: Protecting Weapon-Usable Material in Russia : Development, Security, and Cooperation* ; National Research Council (Committee on International Security and Arms Control). (2005). *Monitoring Nuclear Weapons and Nuclear-Explosive Materials : An Assessment of Methods and Capabilities*. La menace découle alors du possible emploi de bombes atomiques « valises », dont le poids peut se réduire à 29 kilogrammes et dont la puissance peut atteindre de 0,5 à 2 kilotonnes. Voir Sokov, N. (2004, 13 février). *"Suitcase Nukes : Permanently Lost Luggage"*. James Martin Center for Nonproliferation Studies – Monterrey Institute of International Studies. Dans : Allison, G. (voir note 7), p. 49.

¹⁸ Convention sur la protection physique des matières nucléaires. (1980, 3 mars). T.I.A.S. n° 11080, 1456 U.N.T.S. 101.

relatifs à des matières fissiles, adopter le projet du gouvernement russe permettrait de définir cette première notion et d'en établir plus clairement la nature en tant qu'acte terroriste. De plus, le projet de convention de la Russie comporte des dispositions de lutte contre le terrorisme nucléaire qui prévoient notamment des procédures à suivre après une crise, dont la restitution à leurs propriétaires légitimes de l'ensemble des matériaux et des engins radioactifs utilisés dans le cadre d'une infraction. Il est important de souligner que les débats relatifs à ce projet reconnaissent également qu'il reprend les dispositions pénales d'autres accords de lutte contre le terrorisme, dont la solidité serait considérablement renforcée par l'intégration d'éléments correspondants tirés de la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, conclue peu de temps auparavant¹⁹. La mise en œuvre de cette stratégie d'intégration se révèle d'ailleurs efficace au fil des cinq années de modification du projet de convention qui suivent.

Le Comité spécial remplit sa tâche en deux temps par l'intermédiaire du Groupe de travail qui le représente en totalité. Pour commencer, le Groupe de travail se penche sur les définitions et les infractions établies dans le projet de convention en vue de déterminer la nécessité d'un tel instrument ainsi que d'en éclaircir les objectifs et la véritable portée. C'est à cette fin qu'il révisé l'article premier du texte de la Russie, qui contient la définition de certains des termes utilisés. Dans un second temps, le Groupe de travail s'attache à revoir et à évaluer les importantes dispositions du projet de convention russe qui diffèrent de celles que contiennent les traités connexes de lutte contre le terrorisme des Nations Unies²⁰. Ce processus donne lieu à 39 propositions de reformulation et amendements écrits soumis par au moins 19 délégations nationales²¹. En réponse aux soumissions des États, le Groupe de travail mène 13 réunions entre le 28 septembre et le 19 octobre 1998 afin d'examiner deux documents. Le premier est le texte du projet avancé par la Fédération de Russie et le deuxième un document de réflexion élaboré par les « Amis du Président »²². Sur la base de ces débats, au cours desquels le Groupe de travail reçoit un nombre additionnel de 38 propositions et amendements écrits, les Amis du Président préparent un nouveau document de réflexion que le Groupe examine²³. En se

¹⁹ Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif. (1997, 15 décembre). U.S. Treaty Doc. n° 106-6, 37, I.L.M. 249 (ci-après dénommée la « Convention sur les attentats terroristes à l'explosif »).

²⁰ En particulier la Convention sur le marquage des explosifs plastiques et en feuilles aux fins de détection (1991, 1^{er} mars). U.S. Treaty Doc. n° 103-8, 2122 U.N.T.S. 359 (ci-après dénommée la « Convention sur les explosifs plastiques ») et la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir la note 19). Au cours de la négociation du projet, les débats portent principalement sur l'ébauche des articles 2 (définition des infractions), 4 (caractère licite de l'emploi d'armes nucléaires par les États), 5 (incrimination des actes de terrorisme nucléaire en droit interne), 6 (rejet des possibilités de justification) 8 (protection des matières radioactives conformément aux normes de l'AIEA), 10 (conditions applicables à l'examen des infractions présumées), 11 (obligation d'extrader ou de poursuivre), 12 (garantie d'un traitement équitable et dans le respect des droits de l'homme des accusés), 13 (conditions d'extradition) et 14 (obligation pour les États parties de se prêter assistance et de coopérer).

²¹ Voir l'annexe II (« Amendements et propositions présentés par écrit par des délégations »), p. 10 à 24 du *Rapport du Comité spécial créé par la résolution 51/210 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1996*. (1998, 23 juillet). Documents officiels de la cinquante-troisième session de l'Assemblée générale : supplément n° 37 (A/53/37). Consulté le 5 mars 2007 sur : www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-37.htm

²² Les « Amis du Président » désigne un groupe spécial dont les membres proviennent du Bureau du Comité spécial établi par la résolution 51/210 du 17 décembre 1996 de l'Assemblée générale (voir le document des Nations Unies A/C.6/53/WG.1/CRP.1).

²³ A/C.6/53/WG.1/CRP.1/Rev.1, dans *Mesures visant à éliminer le terrorisme international : Rapport du Groupe de travail*. (1998, 22 octobre), p. 2. Document des Nations Unies A/C.6/53/L.4.

fondant sur les commentaires que les délégations transmettent au sujet de ce document ainsi que sur les propositions d'ajout de dispositions n'y étant pas incluses²⁴, les Amis du Président rédigent une version révisée du projet de convention. Celle-ci contient l'entièreté du projet final, à l'exception de son article 4, en raison duquel l'achèvement de la convention prend quatre années supplémentaires. L'utilisation d'une formule cherchant à établir la licéité de l'emploi d'armes nucléaires par les États ou à l'interdire concentre la majeure partie des préoccupations. Fin 2001, l'article 4 est amendé sur le modèle d'une proposition soumise par le Mexique, qui détermine que 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 des États »²⁵. Une fois cette question épineuse réglée, le projet de convention est mené à terme²⁶.

La Convention sur le terrorisme nucléaire apporte une contribution importante et bienvenue au cadre juridique international de lutte contre le terrorisme et de préservation de la sécurité nucléaire. Cependant, son impact est plus minime que d'aucuns l'auraient souhaité. Certaines propositions ont en effet été écartées du champ d'application de la Convention afin d'en faciliter l'adoption par consensus. L'intérêt d'exempter les activités et le personnel militaires des poursuites engagées en cas d'infractions analogues à celles définies par la Convention, par exemple, est considérablement débattu au cours des séances de négociation²⁷. En définitive, cette exemption est pourtant maintenue. Plusieurs délégations avaient proposé d'inclure des dispositions de protection contre les actes de terrorisme faisant usage d'armes ou de matières nucléaires que des acteurs étatiques pourraient commettre²⁸. Cependant, le texte final de la Convention n'aborde pas la licéité de l'emploi d'armes nucléaires par les États. Il est également notable que les délégations ne soient pas parvenues à convenir d'une définition du terrorisme, ce qui a contribué à prolonger les négociations de quatre ans après la finalisation du projet de texte en 2001²⁹. Au cours des quatre dernières décennies, l'élaboration d'une définition universellement recevable du « terrorisme » s'est avérée opposer un obstacle de taille à la mise en place d'un régime de lutte antiterroriste mondial, certains gouvernements estimant que le terroriste de l'un demeure le combattant de la liberté de l'autre³⁰. Sans

²⁴ À savoir l'article 2, le paragraphe 4 de l'article 4, l'article 10 et le préambule. Voir *Mesures visant à éliminer le terrorisme international : Rapport du Groupe de travail*. (1998, 22 octobre), p. 2. Document des Nations Unies A/C.6/53/L.4. Consulté le 5 mars 2007 sur : <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/C.6/53/L.4&Lang=E>

²⁵ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 4, paragr. 4.

²⁶ Voir la proposition de paragraphe 4 de l'article 4 soumise par le Mexique (A/C.6/56/WG.1/CRP.9) dans le document des Nations-Unies A/C.6/56/L.9 (2001, 29 octobre).

²⁷ Voir la discussion dans *Mesures visant à éliminer le terrorisme international : Rapport du Groupe de travail*. (1998, 22 octobre), p. 50 à 52. Document des Nations Unies A/C.6/53/L.4.

²⁸ Voir la proposition soumise par le Mexique dans le document des Nations Unies A/C.6/56/WG (2002).

²⁹ Voir James Martin Center for Nonproliferation Studies. (2005, 20 septembre). *Draft International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*.

³⁰ En septembre 2005, un rapport du Secrétaire général Kofi Annan adressé aux chefs de gouvernement propose de définir le terrorisme en ces termes : « tout acte [...] commis dans l'intention de causer la mort ou des blessures graves à des civils ou à des non-combattants, dans le dessein d'intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire ». Voir Assemblée générale des Nations Unies. (2005, 21 mars). *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous – Rapport du Secrétaire général*, p. 31. Document des Nations Unies A/59/2005.

surprise, le texte final de la Convention sur le terrorisme nucléaire ne définit le terme « terrorisme » en aucun endroit.

3 Régime instauré par la Convention sur le terrorisme nucléaire

Le droit des traités est la source de droit international moderne la plus importante. Les traités et les conventions sont les principaux cadres juridiques dans lesquels les échanges internationaux d'aujourd'hui s'inscrivent. De fait, les règles multilatérales tirées des traités forment un réseau complexe qui sous-tend les relations internationales actuelles et vise à instituer des moyens et des voies de renforcement de la capacité des gouvernements à gérer les problèmes régionaux et mondiaux.

Le même mécanisme s'applique au terrorisme nucléaire. La Convention sur le terrorisme nucléaire est le premier accord international de lutte contre le terrorisme conclu depuis les attaques du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Elle a été élaborée en renforcement d'un éventail grandissant d'instruments antiterroristes, qui comporte désormais 13 accords multilatéraux parrainés par les Nations Unies³¹. La Convention part ainsi de trois postulats fondamentaux :

(1) premièrement, le terrorisme nucléaire pourrait avoir « les plus graves conséquences » sur l'humanité et représente donc une menace pour la paix et la sécurité internationales ; deuxièmement, le corps existant de règles du droit international ne traite pas suffisamment de la possibilité pour les terroristes d'attaquer des installations nucléaires ou d'employer des armes nucléaires ; troisièmement, il est urgent que les pays coopèrent à l'élaboration et à l'adoption de « mesures efficaces et pratiques » afin de prévenir les actes de terrorisme nucléaire en plus de poursuivre et punir leurs auteurs³². Il est impressionnant de constater à quel point la structure et le cadre de la Convention, tout comme le contenu de plusieurs de ses dispositions, sont presque calqués sur la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif. Les responsables de l'élaboration de la Convention ont suivi ce modèle afin de la rendre juridiquement compatible avec les

³¹ Outre la Convention sur le terrorisme nucléaire, les autres accords conclus aux Nations Unies au sujet du terrorisme sont les suivants : Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme. (1999, 9 décembre). U.S. Treaty Doc. n° 106-49, Résolution 54/109 de la cinquante-quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies, supplément n° 49. Document des Nations Unies A/54/49 (ci-après la « Convention sur le financement du terrorisme ») ; Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir note 19) ; Convention sur les explosifs plastiques (voir note 20) ; Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental. (1988, 10 mars). 27 I.L.M. 685 ; Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (1988, 10 mars). U.S. Treaty Doc. n° 101-1, 27 I.L.M. 668 ; Protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale (complémentaire à la Convention de Montréal). (1988, 24 février). U.S. Treaty Doc. n° 100-19, 1589 U.N.T.S. 474 ; Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980, 3 mars). T.I.A.S. n° 11080, 1456 U.N.T.S. 101. ; Convention internationale contre la prise d'otages. (1979, 17 décembre). T.I.A.S. n° 11081, 1316 U.N.T.S. 205 ; Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. (1973, 14 décembre), 28 U.S.T. 1975, 1035 U.N.T.S. 167 ; Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile. (1971, 23 septembre). 24 U.S.T. 546565, 974 U.N.T.S. 178 (1973, 26 janvier) ; Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs. (1970, 16 décembre). 22 U.S.T. 1641, 860 U.N.T.S. 105 (ci-après la « Convention de La Haye ») ; Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs. (1963, 14 septembre). 20 U.S.T. 2941, 704 U.N.T.S. 219 (ci-après la « Convention de Tokyo »).

³² Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), préambule.

instruments précédemment établis. Leur objectif était également de minimiser la désapprobation des dispositions relatives à la compétence des États, à la coopération, à l'échange d'informations, à l'extradition, à l'exception propre aux infractions politiques, au transfert international d'auteurs présumés, à la souveraineté territoriale des États requis et au règlement des différends ainsi que le risque de déclarations prévoyant de mettre fin à l'application de la Convention.

A Définition du crime de terrorisme nucléaire

L'emploi ou la menace de l'emploi d'armes nucléaires est un sujet de préoccupation majeur pour les gouvernements depuis plus de 60 ans. La stratégie de la dissuasion nucléaire a peu à peu façonné la guerre froide entre les États-Unis et l'Union soviétique, dominant leurs relations de la fin des années 40 jusqu'à l'effondrement du bloc soviétique et la fin de ce conflit en 1989³³. Dès lors, il est considéré que les principales menaces d'emploi d'armes nucléaires contre l'Occident émanent d'États voyous, en particulier de la Corée du Nord et de l'Iran. Si la possibilité que des groupes terroristes usent d'engins nucléaires inquiète, elle est davantage traitée comme une éventualité lointaine que comme un scénario réellement plausible. Le 11 septembre 2001, les attaques qu'Al-Qaïda mène par avion contre le World Trade Center et le Pentagone transforment immédiatement cette éventualité en un risque perçu comme avéré. Les dirigeants politiques jugent cet attentat si grave qu'ils estiment nécessaire de l'ériger en infraction pénale imputable à des individus au regard du droit international. C'est à cette fin que la Convention sur le terrorisme nucléaire est négociée.

L'un des plus importants aboutissements de la Convention est la définition du terrorisme nucléaire en tant que nouveau crime au sens du droit international. Tel qu'établi dans l'article 2, toute personne qui, « illicitement et intentionnellement », détient des matières ou des engins radioactifs et vise délibérément à causer la mort, des dommages corporels ou des « dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement » commet une infraction pénale selon le droit international³⁴. Une personne est également réputée commettre une infraction si elle menace ou endommage une installation nucléaire de façon à libérer ou à risquer de libérer des matières radioactives dans l'intention de provoquer la mort, des blessures ou des dégâts importants à des biens ou à l'environnement, ainsi que lorsqu'elle recourt à la menace ou à l'emploi de la force pour exiger illicitement la remise de matières radioactives ou d'engins ou d'installations nucléaires³⁵. Un individu qui participe en tant que complice à une infraction, qui en

³³ Après l'obtention de la bombe atomique par l'Union soviétique en 1949, les États-Unis optent pour une doctrine de représailles massives. Cette stratégie vise à prévenir l'emploi d'armes nucléaires par l'Union en faisant planer la menace de terribles représailles nucléaires fondées sur l'usage de missiles balistiques intercontinentaux qui causeraient des dégâts inadmissibles à la société soviétique. Dans les années 60, les États-Unis se réorientent vers une doctrine de destruction mutuelle assurée, dont l'objectif est de convaincre chacun des opposants qu'un échange de missiles balistiques intercontinentaux à ogive nucléaire aurait des conséquences d'une gravité inacceptable sur leur territoire. La perspective d'une destruction mutuelle assurée paraît si plausible qu'elle amène les deux parties à s'abstenir de provoquer un conflit qui ferait de l'une d'entre elles la cible directe d'une attaque nucléaire de l'autre. Un très grand nombre d'ouvrages relatent l'affrontement stratégique entre les États-Unis et l'Union soviétique. Voir notamment Brodie, B. (1973). *War and Politics* ; Brown, N. (1965). *Nuclear War : The Impending Strategic Deadlock* ; Kahn, H. (1960). *On Thermonuclear War* ; Schelling, T.C. (1960). *The Strategy of Conflict* ; et Wohlstetter, A. (1958). *The Delicate Balance of Terror*.

³⁴ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 2.

³⁵ Voir ci-dessus, art. 2, paragr. 1, 2 et 3.

organise la commission ou qui donne l'ordre à d'autres personnes de la commettre est également considéré comme un auteur de ladite infraction³⁶. Les dispositions de l'article 2 énumèrent les actions par lesquelles une personne peut se rendre coupable de l'acte criminel de terrorisme nucléaire. Pour résumer, une personne commet un acte illicite de terrorisme nucléaire si elle se procure des matières radioactives de manière illégale, endommage une installation nucléaire ou prend part à la planification ou à la mise en œuvre de tels agissements³⁷.

B Droits et obligations des États Parties

S'agissant de la portée juridique de ses dispositions, la Convention sur le terrorisme nucléaire applique les principes de la souveraineté des États et de la territorialité dans des circonstances définies. Cela signifie que la Convention n'est pas valable dans les cas où une infraction est présumée avoir été commise sur le territoire d'un État, vraisemblablement par des ressortissants de cet État qui y sont arrêtés³⁸. Le pouvoir d'arrêter les auteurs présumés d'infractions, de les poursuivre et de les juger est accordé au gouvernement de l'État concerné, pour exercice tel que prévu par sa législation interne.

C'est de ce pouvoir explicite que découlent certains des droits et des obligations des autres États parties. La Convention est à cet égard plus contraignante que nombre des accords internationaux d'aujourd'hui, l'article 4 de son texte indiquant clairement que les États parties sont tenus de respecter la Charte des Nations Unies et le droit international en général. Parallèlement, la Convention fait état d'une réticence à empiéter sur les autres droits, obligations ou responsabilités que les instruments juridiques internationaux, y compris les principes de droit humanitaire, attribuent aux personnes et aux États³⁹. Il est

³⁶ Voir ci-dessus, art. 2, paragr. 4.

³⁷ L'article 2 est composé d'expressions qui sont inédites en raison du nouveau crime qu'elles établissent au regard du droit international. Sa structure et sa formulation sont toutefois largement analogues à celles de l'article 2 de la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir note 19).

³⁸ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 3. Cet article reprend presque mot pour mot l'article 3 de la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif. Il pose le principe de la territorialité, selon lequel l'autorité compétente est déterminée en fonction du lieu de commission d'un acte. Un État est donc habilité à exercer sa juridiction exclusive sur les actes dont une personne se rend coupable à l'intérieur de son territoire. L'idée connexe de territorialité « flottante » reconnaît que les actes criminels commis à bord des navires et des aéronefs battant pavillon d'un État relèvent de la compétence de ce dernier. Elle implique que l'ensemble des véhicules maritimes et aériens qui arborent le pavillon d'un État forment des parties détachées de son territoire. Par conséquent, leur porter atteinte d'une quelconque façon revient à commettre une infraction contre l'État en lui-même. La perpétration d'actes terroristes ciblant ces véhicules en n'importe quel endroit du monde engage ainsi une responsabilité pénale. Parmi les principes d'établissement de la compétence appliqués à l'extradition, celui de la territorialité demeure le plus largement accepté et le plus souvent mis en œuvre. Voir le texte cité dans les notes 37 à 42. Voir aussi The American Law Institute. (1987). *Restatement of the Law (Third) : The Foreign Relations Law of the United States*, sect. 402, paragr. 1, alinéa c)(ci-après le « *Third Restatement* »). La preuve en est fournie par la Convention de Tokyo de 1963, qui réaffirme le principe du « droit de l'État de pavillon ». Ce dernier accorde à l'État d'immatriculation d'un aéronef la compétence de connaître des infractions et des actes commis à son bord. Voir la Convention de Tokyo de 1963 (note 31), art. 3. Voir aussi Blakesley, C. L. (1982). *United States Extradition Over Extraterritorial Crime*. *Journal of Criminal Law & Criminology* (Vol. 73, n° 3), p. 1109, p. 1118 à 1119 et p. 1123.

³⁹ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 4. L'intégralité de l'article 4 se lit comme suit :

« 1. Aucune disposition de la présente Convention ne modifie les autres droits, obligations et responsabilités qui découlent pour les États et les individus du droit international, en particulier des buts et principes de la Charte des Nations Unies et du droit international humanitaire.

2. Les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à ces termes en droit international

distinctement établi, dans ce même article 4, que l'usage de la force au cours de conflits armés demeure soumis au droit relatif à ces activités et que la conduite des forces militaires d'un État continue de relever de sa compétence plutôt que d'être régies par la Convention. Le crime de terrorisme nucléaire dépasse le champ d'application de la législation sur le recours à la force en cas de conflit armé transnational. Il est ainsi évité que la portée juridique de la Convention transgresse les frontières du régime de droit humanitaire international qui régit les activités des forces militaires en contexte de conflit armé. De même, la Convention ne cherche pas à aborder le sujet de la licéité de l'emploi ou de la menace de l'emploi d'armes nucléaires par les États dans le cadre de leurs relations avec d'autres États. La question d'autoriser ou d'interdire l'utilisation d'armes nucléaires par les acteurs étatiques n'est donc délibérément pas résolue par la Convention sur le terrorisme nucléaire.

Cependant, il y est bel et bien établi que les États parties doivent adapter leur législation nationale afin d'incriminer les actes énumérés à l'article 2 de la Convention, qui, à cette fin, définit également des peines correspondant à leur gravité⁴⁰. Une autre disposition importante de la Convention est celle qui impose aux États parties 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, et qu'ils soient punis de peines à la mesure de leur gravité »⁴¹. Cette obligation vise à empêcher tout auteur présumé d'une infraction de pouvoir échapper aux poursuites prévues en attribuant à son acte la nature criminelle d'une « infraction politique », ce qui couperait court aux possibilités d'extradition vers un État requérant⁴².

Un instrument international ne peut servir ses fins qu'à condition que l'ensemble des gouvernements qui y sont parties nouent une coopération solide et étendue. La collaboration entre États joue un rôle majeur dans la traduction des promesses prises sur le papier en de véritables engagements politiques. Il s'agit d'un outil fondamental dont les chances de réussite de n'importe quel accord dépendent.

La Convention sur le terrorisme nucléaire a pour atout inédit et notable de définir les mécanismes et les moyens par lesquels les gouvernements parties devraient coopérer à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies antiterroristes. Elle établit que chaque État doit prendre « toutes les mesures possibles » pour déjouer les actes terroristes en préparation sur son territoire et en dissuader les organisateurs lorsque l'objectif visé

humanitaire, qui sont régies par ce droit, ne sont pas régies par la présente Convention, et les activités accomplies par les forces armées d'un État dans l'exercice de leurs fonctions officielles, en tant qu'elles sont régies par d'autres règles de droit international, ne sont pas régies non plus par la présente Convention.

3. Les dispositions du paragraphe 2 du présent article 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.

4. La présente 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 des États. »

⁴⁰ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 5. Ces dispositions reprennent à l'identique l'article 4 de la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir note 19).

⁴¹ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 6. Cet article correspond mot pour mot à l'article 5 de la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir note 19).

⁴² L'article 15 de la Convention précise explicitement que l'exception faite pour les infractions politiques n'est pas applicable aux actes de terrorisme nucléaire. Voir les références citées dans la note 70 ci-dessous.

pourrait être de commettre des infractions à l'intérieur ou à l'extérieur de ses frontières⁴³. Ces mesures comprennent l'interdiction des activités d'individus, de groupes et d'organisations qui « encouragent, fomentent, organisent, financent en connaissance de cause ou fournissent en connaissance de cause une assistance technique ou des informations ou commettent de telles infractions »⁴⁴.

La nature et l'efficacité de la manière dont la communauté du renseignement appuie les politiques des États parties et sert leurs intérêts en matière de sécurité demeurent essentielles à la mise en pratique de la Convention. Cependant, il est évident que disposer de renseignements sur les membres des groupes terroristes, les attaques qu'ils préparent, les armes qu'ils possèdent et leur localisation est crucial afin de prendre des mesures anticipées ou préventives à l'égard de possibles actes de terrorisme nucléaire. De même, les États parties ont besoin de ces informations pour arrêter les auteurs présumés d'infractions et s'accorder sur des modalités d'extradition. C'est pourquoi la Convention sur le terrorisme nucléaire appelle les gouvernements à échanger des renseignements « exacts et vérifiés », en particulier avec leurs homologues qui cherchent à connaître d'une infraction au moyen de l'extradition de son auteur présumé⁴⁵. L'échange de renseignements entre les États parties vise également les objectifs suivants : détecter, prévenir et combattre les infractions en plus d'enquêter sur elles ; engager des procédures pénales contre les auteurs présumés de crimes ; et informer les organisations internationales des infractions qui pourraient être commises⁴⁶.

User d'informations classifiées reste cependant primordial afin d'assurer la sécurité nationale. La Convention intègre une clause de confidentialité qui préserve la souveraineté des États parties en ce qu'elle leur permet de protéger, conformément à leur législation nationale, le caractère confidentiel des informations qu'ils reçoivent de la part d'un autre État partie ou dans le cadre de leur participation à des activités menées en application de la Convention⁴⁷. Cette dernière n'impose pas aux gouvernements de communiquer les informations qu'ils n'auraient « pas le droit de divulguer en vertu de [leur] législation nationale, ou qui risqueraient de mettre en péril [leur] sécurité ou la protection physique de matières nucléaires »⁴⁸. Dans la même lignée, la Convention sur le terrorisme nucléaire remplit un rôle dissuasif. En vue de dissuader les éventuels auteurs d'infractions de passer à l'acte, il est déclaré que les États parties doivent s'efforcer « d'adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives, en tenant compte des recommandations et fonctions de l'Agence internationale de l'énergie atomique applicables en la matière »⁴⁹.

La compétence est une composante juridique essentielle de la détermination du droit des États à juger les auteurs présumés de crimes. Afin de pouvoir engager des procédures

⁴³ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 7, paragr. 1, alinéa a).

⁴⁴ Voir ci-dessus.

⁴⁵ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 7, paragr. 1, alinéa b).

⁴⁶ Voir ci-dessus.

⁴⁷ Voir ci-dessus, art. 7, paragr. 2.

⁴⁸ Voir ci-dessus, art. 7, paragr. 3. L'article 7 est le propre de la Convention. Il traduit la mesure dans laquelle les gouvernements sont collectivement préoccupés par un besoin jugé sérieux d'obtenir et d'échanger des renseignements afin de prévenir et de contrer la préparation d'actes de terrorisme nucléaire, en plus d'en punir les auteurs présumés.

⁴⁹ Voir ci-dessus, art. 8. Ces dispositions sont également uniques.

judiciaires licites, un gouvernement doit établir que l'infraction commise et son auteur supposé relèvent légalement de sa compétence. Le droit international limite la capacité des États à faire appliquer leur législation en dehors de leur territoire. En règle générale, un État ne peut poursuivre un criminel arrêté à l'extérieur de ses frontières qu'à condition de légalement disposer du droit de connaître de l'infraction commise. Dans le même ordre d'idée, un État doit confirmer qu'il est légalement autorisé à connaître d'un acte commis par un autre acteur étatique ou par un individu afin d'exercer les droits et de remplir les obligations que le droit international lui attribue. De fait, le droit de légiférer doit être établi avant le droit de juger, d'appliquer une décision et de punir⁵⁰.

La reconnaissance juridique de l'extraterritorialité nécessaire à l'extradition des auteurs de crimes de terrorisme nucléaire repose en particulier sur trois principes d'établissement de la compétence des États. Dans un ordre d'importance juridique pratique, ces trois principes sont ceux d'universalité⁵¹, de protection⁵² et de la personnalité passive⁵³. Le principe d'universalité est d'une importance particulière en ce qu'il soutient que certains actes terroristes sont des crimes contre l'humanité et que tout État est par conséquent autorisé à arrêter, à poursuivre ou à extraditer les personnes qui en sont accusées au nom de la communauté internationale. En les érigeant en infractions au regard du droit international dans des accords multilatéraux, les Nations Unies font de ces actes terroristes de véritables crimes internationaux et engendrent l'application du principe d'universalité à tous les États parties. Les actes de terrorisme nucléaire font

⁵⁰ Le droit d'un État à exercer sa compétence de manière extraterritoriale est déterminé en deux temps. Premièrement, il est nécessaire d'établir si la législation nationale d'un État s'applique à l'acte commis, c'est-à-dire de savoir si l'exercice de sa compétence nationale est fondé. Deuxièmement, il doit être confirmé que les règles du droit international autorisent un État souverain à proscrire la commission de cet acte en dehors de son territoire. À cette fin, les gouvernements peuvent faire appel à l'une quelconque des cinq notions de droit international dont la théorie permet d'établir leur compétence normative : 1) le principe de territorialité ; 2) le principe de nationalité ; 3) le principe de protection ; 4) le principe de la personnalité passive ; et 5) le principe d'universalité. Afin de multiplier les possibilités d'application plus étendue de la législation des États, ces principes juridiques sont plus ou moins intégrés dans des dispositions spécifiques des accords de lutte contre le terrorisme des Nations Unies, y compris la Convention sur le terrorisme nucléaire.

⁵¹ Le principe de compétence universelle admet que certains actes sont si odieux et largement condamnés que n'importe quel État peut en poursuivre les auteurs après les avoir placés en détention. Ces crimes intéressent l'ensemble des États et leurs responsables sont considérés comme des ennemis de l'humanité entière. Les actes de terrorisme étant universellement reconnus comme des crimes internationaux, le principe d'universalité autorise tout gouvernement à étendre l'exercice de sa compétence aux terroristes sur la base de la notion d'*hostes humani generis*. Voir Blakesley, C. L. (1988). *Jurisdictional Issues and Conflicts of Jurisdiction*. Dans : Bassiouni, M.C. (éd.), *Legal Responses to International Terrorism: U.S. Procedural Aspects*, p. 142 à 153.

⁵² Le principe de protection porte sur les actes commis hors du territoire d'un État qui sont réputés porter atteinte à ses intérêts en matière de sécurité. D'après ce principe, un État peut connaître de certains actes perpétrés à l'extérieur de ses frontières lorsqu'ils menacent sa sécurité, son intégrité territoriale ou son indépendance politique. En outre, le principe de protection permet aux gouvernements de poursuivre des ressortissants étrangers pour leur conduite en dehors de l'État contre lequel une infraction a été commise. Voir *Third Restatement* (note 38), sect. 402, commentaire f.

⁵³ Le principe de la personnalité passive donne à un État le droit d'exercer une compétence extraterritoriale sur les crimes commis envers ses ressortissants, quel que soit l'endroit où ils aient été perpétrés. Ce droit est accordé en fonction de la nationalité de la victime du crime. La personnalité passive est peu utilisée, principalement du fait qu'elle est controversée et entre souvent en conflit avec le principe de territorialité. Elle implique qu'une personne reste bénéficiaire de la protection offerte par la législation de son État en dehors de la zone de compétence territoriale de celui-ci. Cette idée va à l'encontre du postulat fondamental de juridiction souveraine des États sur leur propre territoire, et sa mise en pratique porterait atteinte au principe central de souveraineté territoriale. Voir à ce sujet *Third Restatement* (note 38), sect. 402, commentaire g.

partie des crimes ainsi traités⁵⁴.

D'avantage circonscrit au champ de la sécurité nationale, le principe de protection justifie le droit d'un État à punir les auteurs de crimes jugés préjudiciables à sa sécurité ou à ses intérêts vitaux. Il permet d'asseoir la compétence d'un État au motif qu'une infraction extraterritoriale est perçue comme menaçant sa sécurité nationale, son intégrité ou sa souveraineté⁵⁵. Leur objectif étant d'influer sur les décisions nationales de politique étrangère, les actes de terrorisme nucléaire peuvent être considérés comme portant gravement atteinte aux intérêts vitaux d'un gouvernement. De fait, la détonation d'une bombe nucléaire dans une zone urbaine entraînerait la mort de dizaines de milliers de personnes et changerait la société civile de l'État touché à jamais. Un gouvernement peut donc légalement invoquer le principe de protection pour établir qu'un auteur potentiel d'actes de terrorisme nucléaire relève de sa compétence à des fins d'extradition.

Le troisième principe sur lequel l'extradition de l'auteur présumé d'un acte de terrorisme nucléaire peut être fondée, à savoir la personnalité passive, offre une assise plus controversée à la reconnaissance de la compétence d'un État. Ce principe permet d'étendre l'applicabilité du droit d'extrader aux personnes dont les victimes sont des citoyens de l'État qui cherche à exercer sa compétence⁵⁶. Bien qu'elle reste sujette à controverse, la personnalité passive en tant que principe fondateur de la compétence d'un État s'applique au terrorisme et aux autres attaques organisées contre des ressortissants en raison de leur nationalité⁵⁷. Lorsqu'elle est utilisée en conjonction avec d'autres principes d'établissement de la compétence des États pour étayer les demandes de reconnaissance de l'extraterritorialité, la personnalité passive a des chances raisonnables de faciliter l'extradition en vue de contrer les actes de terrorisme nucléaire.

Il n'est pas surprenant que la question de la compétence à l'égard des infractions prenne une importance prépondérante dans le texte de la Convention. Celle-ci emprunte à de précédents instruments de lutte contre le terrorisme pour faire de la territorialité le principal fondement du droit à connaître des crimes de terrorisme nucléaire commis au sein d'un État partie ou à bord des véhicules qui en battent le pavillon⁵⁸. La Convention

⁵⁴ Selon le principe de compétence universelle, tout État peut arrêter et poursuivre une personne accusée de terrorisme nucléaire, quel que soit sa nationalité ou le lieu de commission de l'infraction visée, sans qu'aucun lien ne soit établi entre cette personne et l'État qui la poursuit. Il est uniquement nécessaire que l'acte de terrorisme nucléaire fasse partie des crimes universellement condamnés. Voir *Third Restatement* (note 38), sect. 404. Voir aussi Donovan, D. F. et Roberts, A. (2006). The Emerging Recognition of Universal Civil Jurisdiction. *American Journal of International Law* (Vol. 100), p. 142 ; Bassiouni, M. C. (2001). Universal Jurisdiction for International Crimes : Historical Perspectives and Contemporary Practice. *Virginia Journal of International Law* (Vol. 42, n° 1), p. 81 ; et Joyner, C. C. (1996). Arresting Impunity : The Case for Universal Jurisdiction in Bringing War Criminals to Accountability. *Law & Contemporary Problems* (Vol. 59, n° 4). p. 153 à 172.

⁵⁵ *Third Restatement* (voir note 38), sect. 402, paragr. 3, commentaire f.

⁵⁶ *Third Restatement*, (voir note 38), sect. 402, commentaire g.

⁵⁷ Selon l'ouvrage *Third Restatement*, le principe de la personnalité passive n'a d'ordinaire pas été jugé utilisable en cas de crimes, mais devient de plus en plus accepté en application aux actes terroristes et aux autres attaques organisées contre les ressortissants d'un État en raison de leur nationalité, tout comme aux assassinats de représentants diplomatiques ou d'autres fonctionnaires d'un État (voir ci-dessus, sect. 402, commentaire g).

⁵⁸ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 9, paragr. 1. Cette disposition applique le principe de la compétence territoriale (voir note 37). Dans son intégralité, l'article 9 se lit comme suit :

« 1. Chaque État Partie adopte les mesures qui peuvent être nécessaires pour établir sa compétence en ce qui concerne les infractions visées à l'article 2 lorsque :

(a) L'infraction est commise sur son territoire ; ou

(b) L'infraction est commise à bord d'un navire battant son pavillon ou d'un aéronef immatriculé

autorise également un État à établir sa compétence sur la base de la nationalité lorsque des apatrides commettent un crime sur son territoire ou à bord d'un aéronef qu'il exploite, s'attaquent à ses ressortissants ou visent une installation publique ou un bâtiment diplomatique qu'il détient à l'étranger⁵⁹. Un État partie peut également prendre « les mesures qui peuvent être nécessaires » pour établir sa compétence à l'égard de l'auteur présumé d'une infraction arrêté sur son territoire s'il choisit de ne pas extradier cette personne vers l'État où l'infraction a de fait été commise⁶⁰.

Les dispositions qui facilitent l'arrestation, la poursuite et la punition des responsables d'infractions renforcent les instruments de lutte contre le terrorisme. Lorsqu'un gouvernement décide de ne pas extradier un auteur présumé, le charger de poursuivre cet auteur est une stratégie juridique d'utilité démontrée⁶¹. Cette stratégie fait appel au principe de droit *aut dedere aut judicare*, qui oblige les États à extradier ou à poursuivre les personnes suspectées de crimes⁶². L'État partie où un auteur présumé est découvert a

conformément à sa législation au moment où l'infraction a été commise ; ou

(c) L'infraction est commise par l'un de ses ressortissants.

2. Chaque État Partie peut également établir sa compétence à l'égard de telles infractions lorsque :

(a) L'infraction est commise contre l'un de ses ressortissants ; ou

(b) L'infraction est commise contre une installation publique dudit État située en dehors de son territoire, y compris une ambassade ou des locaux diplomatiques ou consulaires dudit État ; ou

(c) L'infraction est commise par un apatride qui a sa résidence habituelle sur son territoire ; ou

(d) L'infraction commise a pour objectif de contraindre ledit État à accomplir un acte quelconque ou à s'en abstenir ; ou

(e) L'infraction est commise à bord d'un aéronef exploité par le gouvernement dudit État.

3. Lors de la ratification, de l'acceptation ou de l'approbation de la présente Convention ou de l'adhésion à celle-ci, chaque État Partie informe le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies de la compétence qu'il a établie en vertu de sa législation nationale conformément au paragraphe 2 du présent article. En cas de modification, l'État Partie concerné en informe immédiatement le Secrétaire général.

4. Chaque État Partie adopte également les mesures qui peuvent être nécessaires pour établir sa compétence en ce qui concerne les infractions visées à l'article 2 dans les cas où l'auteur présumé de l'infraction se trouve sur son territoire et où il ne l'extrade pas vers l'un quelconque des États Parties qui ont établi leur compétence conformément aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

5. La présente Convention n'exclut l'exercice d'aucune compétence pénale établie par un État Partie conformément à sa législation nationale ».

⁵⁹ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 9, paragr. 2. Le principe généralement accepté de nationalité permet à un État d'instituer des lois que ses ressortissants sont tenus de respecter, quel que soit l'endroit où ils se trouvent ou dans lequel une infraction est commise. La compétence d'un État est ainsi étendue aux activités que ses citoyens mènent à l'extérieur de ses frontières territoriales. Ce principe consiste à attendre d'un gouvernement qu'il protège ses ressortissants en déplacement à l'étranger, mais l'autorise aussi à punir leurs actes criminels indépendamment du lieu où ces actes sont perpétrés. Voir *Third Restatement* (note^o 8), sect. 402.

⁶⁰ Voir ci-dessus, art. 9, paragr. 4.

⁶¹ Les dispositions fondamentales en la matière sont celles des articles 7 et 8 de la Convention de La Haye de 1970. L'article 7 établit : « L'État contractant sur le territoire duquel l'auteur présumé de l'infraction est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, sans aucune exception et que l'infraction ait ou non été commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute infraction de droit commun de caractère grave conformément aux lois de cet État ». Convention de La Haye (voir note 31), art. 7. L'article 8 définit quant à lui les conditions d'extradition. Les accords de lutte contre le terrorisme auxquels les Nations Unies ont ensuite présidé reprennent largement la formulation de l'obligation d'extrader ou de poursuivre des articles 7 et 8 de la Convention de La Haye. Voir la Convention de Montréal (voir note 31), art. 7 et 8 ; la Convention sur les personnes jouissant d'une protection internationale (voir note 31), art. 7 et 8 ; la Convention contre la prise d'otages (voir note 31), art. 9 et 10 ; la Convention sur la sécurité de la navigation maritime (voir note 31), art. 11 ; la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (voir note 18), art. 10 et 11 ; la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir note 31), art. 8 et 9 ; et la Convention sur le financement du terrorisme (voir note 31), art. 10.

⁶² L'obligation d'extrader ou de poursuivre découle du principe de droit romain *aut dedere aut judicare*. Le terme

ainsi le devoir d'extrader cette personne vers un État dont le droit à connaître de l'infraction commise est reconnu ou, s'il choisit de renoncer à l'extradition, de « soumettre l'affaire [...] à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale ». Il vaut toutefois la peine de souligner qu'aucun des instruments de lutte contre le terrorisme des Nations Unies n'impose aux États parties de poursuivre un auteur présumé en engageant des procédures judiciaires contre lui ou d'entreprendre sa punition. Il est uniquement exigé que les autorités compétentes de l'État concerné décident ou non d'intenter des poursuites compte tenu des circonstances factuelles de l'infraction. Concrètement, ce régime préserve le droit à bénéficier d'une procédure régulière, d'un procès équitable et de la présomption d'innocence. On suppose alors qu'enquêter sur les faits de l'accusation portée contre une personne permettra de déterminer si un procès doit être ouvert ou non. Lorsque suffisamment d'éléments de preuve sont recueillis, l'auteur présumé peut être poursuivi devant un tribunal.

Ces modalités sont intégrées dans la Convention sur le terrorisme nucléaire, qui oblige les États à établir leur droit de connaître des infractions qu'elle définit et à rendre ces dernières passibles de sanctions dans leur législation nationale. Les États parties ont également le devoir d'extrader ou de poursuivre les personnes qui sont accusées d'être l'auteur ou le complice d'infractions telles que visées par la Convention⁶³. À cet égard, la procédure d'extradition est un moyen nécessaire de traduire en justice les individus accusés d'infractions pénales internationales, y compris d'activités terroristes faisant usage d'engins nucléaires ou d'attaques contre des installations nucléaires. L'auteur d'un crime qui réussit à sortir du territoire de l'État où il l'a commis sort également du champ d'application de la loi qu'il a violée. L'extradition est une procédure formelle par laquelle un gouvernement remet un accusé à la garde d'un autre gouvernement. Elle est généralement mise en œuvre sur la base d'un traité, de la réciprocité ou de la courtoisie. Le rôle vital de l'extradition est mis en lumière par la place centrale qu'elle occupe dans les instruments actuellement élaborés en vue de combattre le terrorisme international, qui exploitent cette procédure pour faciliter l'arrestation, la poursuite, le jugement et la punition des individus responsables d'actes de terrorisme⁶⁴.

« dedere » signifie « rendre » ou « extradier » ; celui de « judicare » illustre la nécessité de statuer ou de poursuivre. Au sujet de l'utilisation de cette expression, voir Jennings, R. et A. Watts (éds.). (1992). *Oppenheim's International Law* (9^e éd.), p. 953 et 971.

⁶³ Dans son intégralité, l'article 11 se lit comme suit :

« 1. Dans les cas où les dispositions de l'article 9 sont applicables, l'État Partie sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé de l'infraction est tenu, s'il ne l'extrade pas, de soumettre l'affaire, sans retard excessif et sans aucune exception, que l'infraction ait été ou non commise sur son territoire, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale selon une procédure conforme à la législation de cet État. Ces autorités prennent leur décision dans les mêmes conditions que pour toute autre infraction ayant un caractère grave au regard des lois de cet État.

2. Chaque fois que, en vertu de sa législation nationale, un État Partie n'est autorisé à extradier ou à remettre un de ses ressortissants qu'à la condition que l'intéressé lui sera remis pour purger la peine qui lui aura été imposée à l'issue du procès ou de la procédure pour lesquels l'extradition ou la remise avait été demandée, et que cet État et l'État requérant l'extradition acceptent cette formule et les autres conditions qu'ils peuvent juger appropriées, l'extradition ou la remise conditionnelle suffit pour dispenser l'État Partie requis de l'obligation prévue au paragraphe 1 du présent article.

Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 11. Comparer à la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir note 19), art. 8.

⁶⁴ Se référer généralement à Joyner, C. C. (2003). *International Extradition and Global Terrorism : Bringing International Criminal to Justice*. *Loyola Los Angeles International and Comparative Law Review* (Vol. 25, n° 3), p. 493.

À condition d'être rigoureusement employée et appliquée, l'extradition peut fournir un moyen efficace de dissuader les éventuels auteurs de crimes terroristes. Dans bien des cas, la Convention impose également aux États parties de s'entraider s'agissant des procès pénaux. À cette fin, l'article 13 stipule que les infractions définies par la Convention sont considérées comme cas d'extradition entre les États parties au sens des traités d'extradition existants ainsi que de la Convention elle-même. Cette dernière peut également servir de base juridique à une procédure d'extradition lorsque des États parties n'ont conclu aucun traité en la matière entre eux⁶⁵.

⁶⁵ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 13, parag. 2.

La Convention établit que le principe de compétence universelle peut également servir de fondement juridique à l'extradition⁶⁶ et que l'ensemble des États Parties sont tenus de s'accorder l'entraide « la plus large possible » afin de faire avancer les procédures d'enquête, pénales ou d'extradition engagées à l'égard d'un auteur présumé⁶⁷.

Il est important de prendre conscience du fait que le droit international contemporain ne contient aucune règle universellement acceptée qui oblige les gouvernements à extraditer, ni même à poursuivre les personnes accusées d'infractions qui se trouvent sur leur territoire⁶⁸. De fait, les procédures d'extradition internationales actuelles sont presque exclusivement mises en œuvre dans le cadre de traités bilatéraux. Elles sont également susceptibles d'être compromises par l'application de conditions notamment liées à la nationalité de la personne à extraditer, à l'équité jugée incertaine d'un procès à l'étranger ou au caractère supposé politique de l'infraction visée. En outre, le système d'extradition mondial n'est ni achevé, ni complet : aucun État n'a conclu de traité en la matière avec chacun de ses homologues⁶⁹.

Compte tenu des faiblesses de la procédure d'extradition, le plus grand obstacle aux transferts potentiellement relatifs à des actes de terrorisme nucléaire est l'exception propre aux infractions politiques. Une grande partie des traités d'extradition d'aujourd'hui excluent spécifiquement les infractions politiques des motifs d'extradition, les États libéraux et démocratiques étant devenus fortement opposés à l'idée de remettre

⁶⁶ L'intégralité des conditions dans lesquelles la Convention sur le terrorisme nucléaire rend l'extradition possible se lit comme suit :

« 1. Les infractions prévues à l'article 2 sont de plein droit considérées comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition conclu entre États Parties avant l'entrée en vigueur de la présente Convention. Les États Parties s'engagent à considérer ces infractions comme cas d'extradition dans tout traité d'extradition à conclure par la suite entre eux.

2. Lorsqu'un État Partie qui subordonne l'extradition à l'existence d'un traité est saisi d'une demande d'extradition par un autre État Partie avec lequel il n'est pas lié par un traité d'extradition, l'État Partie requis a la latitude de considérer la présente Convention comme constituant la base juridique de l'extradition en ce qui concerne les infractions prévues à l'article 2. L'extradition est subordonnée aux autres conditions prévues par la législation de l'État requis.

3. Les États Parties qui ne subordonnent pas l'extradition à l'existence d'un traité reconnaissent les infractions prévues à l'article 2 comme cas d'extradition entre eux dans les conditions prévues par la législation de l'État requis.

4. Les infractions prévues à l'article 2 sont, le cas échéant, considérées aux fins d'extradition entre États Parties comme ayant été commises tant au lieu de leur perpétration que sur le territoire des États ayant établi leur compétence conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 9.

5. Les dispositions de tous les traités ou accords d'extradition conclus entre États Parties relatives aux infractions visées à l'article 2 sont réputées être modifiées entre États Parties dans la mesure où elles sont incompatibles avec la présente Convention ».

6. Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 13. Comparer aux dispositions de l'art. 8 de la Convention de La Haye (voir note 31), de l'art. 8 de la Convention de Montréal (voir note 31), de l'art. 11 de la Convention sur la sécurité de la navigation maritime (voir note 31) et de l'art. 9 de la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir note 19).

⁶⁷ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 14, paragr. 2.

⁶⁸ *Third Restatement* (voir note 38), sect. 401, commentaire b.

⁶⁹ La communauté internationale compte aujourd'hui un minimum de 193 États au total, mais les États-Unis, par exemple, n'ont élaboré de traités d'extradition qu'avec environ 100 d'entre eux. Voir Département d'État des États-Unis. *A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force as of January 1, 2006*, sect. 1 (*Bilateral Agreements*), passim. Consulté le 18 mai 2006 sur : <http://www.state.gov/s/l/treaty/treaties/2006/index.htm>

des dissidents aux mains de gouvernements despotiques⁷⁰. Il n'existe cependant pas de critère de définition reconnu du terme « infraction politique », ni aucune règle interdisant l'extradition des personnes qui commettent des infractions de ce type. Il s'ensuit que la décision d'extrader est généralement fondée sur des critères subjectifs, tels que définis par l'État requis. Dans ces conditions, les systèmes d'extradition bilatéraux n'offrent qu'une solution partielle à la nécessité de traduire les terroristes internationaux en justice. Par conséquent, bien que les gouvernements puissent convenir que les actes de terrorisme constituent des infractions pénales contre la communauté internationale, le droit multilatéral manque encore d'une mise en application stricte de cette idée par l'extradition pour poursuivre les auteurs de crimes terroristes.

Contrairement à d'autres instruments antiterroristes des Nations Unies, la Convention sur le terrorisme nucléaire reconnaît la nature problématique de l'infraction politique en tant qu'exception, tel que dans le modèle que lui fournit la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif⁷¹. L'accord d'une exception aux infractions politiques est de fait clairement rejeté dans l'article 15, qui indique :

Aux fins de l'extradition ou de l'entraide judiciaire entre États Parties, aucune des infractions visées à l'article 2 n'est considérée comme une infraction politique, ou connexe à une infraction politique, ou inspirée par des mobiles politiques. En conséquence, une demande d'extradition ou d'entraide judiciaire fondée sur une telle infraction ne peut être refusée pour la seule raison qu'elle concerne une infraction politique, une infraction connexe à une infraction politique, ou une infraction inspirée par des mobiles politiques⁷².

Cet article vise à faciliter la mise en place d'une distinction juridique entre la violence terroriste et les activités violentes des mouvements de libération nationale. Par le passé, la difficulté à démêler ces deux notions a non seulement fait de la définition du terrorisme en tant que crime l'objet d'importantes controverses sur le plan législatif, mais aussi considérablement compliqué la mise en œuvre des procédures d'extradition entre États. Dans une certaine mesure, l'article 15 de la Convention parvient à résoudre ces problèmes. Cependant, celle-ci prévoit également un moyen de recours que les gouvernements peuvent exploiter pour refuser d'extrader des auteurs présumés vers un autre État. De même que la Convention contre la prise d'otages de 1979 et la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif de 1997, la Convention sur le terrorisme nucléaire n'impose l'obligation d'extrader à aucun État partie qui a des « raisons sérieuses » de croire qu'une demande d'extradition est 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 » ou qu'y donner suite « porterait préjudice à la situation de cette personne pour l'une quelconque de ces considérations »⁷³. Habituellement, les gouvernements n'appliquent de tels critères qu'à l'évaluation des demandes d'asile politique déposées par des personnes visant à obtenir le statut de

⁷⁰ Pour une vue d'ensemble de l'infraction politique en tant qu'exception, voir Bassiouni, M.C. (1996). *International Extradition : United States Law and Practice* (2^e éd.), p. 502 à 583 et Blakesley, C. L. (1992). *Terrorism, Drugs, International Law, and the Protection of Human Liberty*, p. 264 à 270. De nombreux travaux ont été publiés à ce sujet : voir, par exemple, Blakesley, C. L. (ci-dessus), p. 264, n° 415.

⁷¹ Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir note 19), art. 11.

⁷² Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 15.

⁷³ Voir ci-dessus, art. 16.

réfugié. Si la disposition précédemment citée préserve la protection ainsi accordée aux réfugiés, il semble essentiel que les gouvernements n'en fassent pas un usage abusif en tant que faille ou que moyen de justifier la mise à l'abri d'auteurs d'actes terroristes. Il reste difficile de déterminer la mesure dans laquelle la Convention sur le terrorisme nucléaire réduit le risque qu'un État s'efforce de « remettre » des détenus à d'autres États qui les traiteront de manière plus « sévère ». La Convention établit qu'en l'absence de poursuites et d'une demande d'extradition formelles, chaque détenu doit consentir à son transfert. Lorsque ce consentement est obtenu, l'État de destination de la personne extradée est tout de même tenu de signaler sa détention de manière appropriée, y compris de communiquer des informations sur son éventuelle condamnation⁷⁴.

L'un des aspects novateurs de la Convention sur le terrorisme nucléaire est qu'elle définit des procédures de traitement, de contrôle et de restitution des matériaux et engins radioactifs ainsi que des installations nucléaires qui ont été repris à des auteurs d'infractions. Les matériaux et engins radioactifs doivent être restitués à leur État d'origine conformément aux normes de sûreté de l'AIEA. L'objectif est de faire en sorte que ces biens et les installations nucléaires soient remis aux États qui sont légalement autorisés à les détenir à des fins d'utilisation pacifique uniquement⁷⁵. Les États qui

⁷⁴ Voir ci-dessus, art. 17.

⁷⁵ Tel que prévu par l'article 18 :

« 1. Après avoir saisi des matières ou engins radioactifs ou des installations nucléaires ou avoir pris d'une autre manière le contrôle de ces matières, engins ou installations après la perpétration d'une infraction visée à l'article 2, l'État Partie qui les détient doit :

- (a) Prendre les mesures nécessaires pour neutraliser les matériaux ou engins radioactifs, ou les installations nucléaires ;
- (b) Veiller à ce que les matériaux nucléaires soient détenus de manière conforme aux garanties applicables de l'Agence internationale de l'énergie atomique ;
- (c) Prendre en considération les recommandations applicables à la protection physique ainsi que les normes de santé et de sécurité publiées par l'Agence internationale de l'énergie atomique.

2. Une fois achevée l'instruction relative à une infraction visée à l'article 2 ou plus tôt si le droit international l'exige, les matières ou engins radioactifs ou les installations nucléaires doivent être restitués, après consultation (en particulier en ce qui concerne les modalités de restitution et d'entreposage) avec les États Parties concernés, à l'État Partie auquel ils appartiennent, à l'État Partie dont la personne physique ou morale propriétaire de ces matières, engins ou installations est un ressortissant ou un résident, ou à l'État Partie sur le territoire duquel ils ont été dérobés ou obtenus illicitement d'une autre manière.

3. a) Si le droit interne ou le droit international interdit à un État Partie de restituer ou d'accepter de tels matériaux ou engins radioactifs ou de telles installations nucléaires, ou si les États Parties concernés en décident ainsi, sous réserve des dispositions de l'alinéa b du présent paragraphe, l'État Partie qui détient les matières ou engins radioactifs ou les installations nucléaires doit continuer de prendre les mesures décrites au paragraphe 1 du présent article ; ces matières ou engins radioactifs ou installations nucléaires ne seront utilisés qu'à des fins pacifiques.

3. b) S'il n'est pas licite pour un État Partie qui détient des matières ou engins radioactifs ou des installations nucléaires de les avoir en sa possession, cet État doit veiller à ce que ceux-ci soient, dès que possible, confiés à un État qui peut les détenir de manière licite et qui, selon que de besoin, a fourni quant à leur neutralisation des assurances conformes aux exigences formulées au paragraphe 1 du présent article en consultation avec cet État ; ces matières ou engins radioactifs ou ces installations nucléaires ne seront utilisés qu'à des fins pacifiques.

4. Si les matières ou engins radioactifs ou les installations nucléaires visés aux paragraphes 1 et 2 du présent article n'appartiennent à aucun des États Parties ou n'appartiennent pas à un ressortissant ou à un résident d'un État Partie et n'ont pas été dérobés ou obtenus illicitement d'une autre manière sur le territoire d'un État Partie, ou si aucun État n'est disposé à recevoir ces matières, engins ou installations conformément au paragraphe 3 du présent article, le sort de ceux-ci fera l'objet d'une décision distincte, conformément à l'alinéa b du paragraphe 3 du présent article, prise après consultation entre les États et les

engagent des poursuites contre un auteur présumé en vertu de leur législation nationale doivent consulter le Secrétaire général des Nations Unies à ce sujet et lui faire rapport du résultat des procédures mises en œuvre⁷⁶. La Convention rappelle par ailleurs la nécessité pour les États de s'acquitter de leurs obligations dans le respect des principes de l'égalité souveraine, de l'intégrité territoriale et de la non-ingérence⁷⁷. Elle prévoit également que les États parties régleront tout différend relatif à son interprétation ou à son application les opposant par arbitrage ou par l'intermédiaire de la Cour internationale de Justice, tout en leur permettant d'émettre des réserves à ce sujet⁷⁸. Enfin, la Convention offre un moyen d'enrichir la législation antiterroriste en rendant possible pour les gouvernements de modifier son texte par des amendements, lesquels peuvent être débattus, puis approuvés dans le cadre d'une conférence ultérieure des États parties⁷⁹.

4 Importance de la Convention

A Définition d'un nouveau crime

La Convention sur le terrorisme nucléaire proscrie des actes et définit un nouveau crime au regard du droit international. Avant son adoption, le terrorisme nucléaire n'était considéré que comme un agissement criminel imputable à une personne physique en vertu d'une législation nationale. La Convention érige le terrorisme nucléaire en violation du droit international pouvant consister en la commission par un individu de l'un quelconque des actes suivants : 1) l'attaque de cibles publiques au moyen de dispositifs explosifs nucléaires dans l'intention d'entraîner la mort, des dommages corporels graves ou des pertes économiques considérables⁸⁰ ; 2) la détention illicite de matières radioactives dans l'intention de provoquer la mort ou des dommages corporels graves ; 3) l'utilisation illicite de telles matières dans l'intention de causer la mort, des dommages corporels graves ou des dégâts substantiels à des biens ou à l'environnement ; et 4) l'emploi ou la menace de l'emploi de matières nucléaires qui entraînent ou sont susceptibles d'entraîner

organisations internationales intéressées.

5. Aux fins des paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article, l'État Partie qui détient des matières ou engins radioactifs ou des installations nucléaires peut demander l'assistance et la coopération d'autres États Parties, et en particulier des États Parties concernés, et des organisations internationales compétentes, en particulier l'Agence internationale de l'énergie atomique. Les États Parties et les organisations internationales compétentes sont encouragés à fournir dans toute la mesure possible une assistance en application des dispositions du présent paragraphe.

6. Les États Parties qui décident du sort des matières ou engins radioactifs ou des installations nucléaires ou qui les conservent conformément au présent article informent le Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique du sort qu'ils ont réservé à ces matières, engins ou installations ou de la manière dont ils les conservent. Le Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique transmet ces informations aux autres États Parties

7. S'il y a eu dissémination en rapport avec une infraction visée à l'article 2, aucune disposition du présent article ne modifie en aucune manière les règles du droit international régissant la responsabilité en matière de dommages nucléaires ou les autres règles du droit international. »

⁷⁶ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 19 et 20.

⁷⁷ Voir ci-dessus, art. 21.

⁷⁸ Voir ci-dessus, art. 23.

⁷⁹ Voir ci-dessus, art. 26. La majorité des deux tiers de tous les États parties doit accepter les amendements afin qu'ils soient adoptés.

⁸⁰ Cf. Convention sur les attentats terroristes à l'explosif (voir note 19), art. 2, parag. 1.

la mort, des dommages corporels ou des dégâts importants à des biens⁸¹. Si le terme de « terrorisme » n'est pas spécifiquement utilisé en tant que tel dans la Convention, les interdictions qu'elle fixe visent à lutter contre des actes généralement réputés tenir du terrorisme. À mesure de l'évolution de la législation antiterroriste, l'incrimination au cas par cas des actes jugés terroristes s'est avérée clairement nécessaire aux échanges politiques internationaux. Il est ainsi apparu préférable de convenir des actes à proscrire sous une forme ou sous une autre plutôt que de ne réaliser aucun progrès ou de ne conclure aucun accord. C'est de ce raisonnement que la Convention sur le terrorisme nucléaire découle. Bien que d'autres instruments de punition des actes terroristes comportent des dispositions similaires, la Convention mentionne en outre la dégradation de l'environnement en plus des dommages causés à des personnes ou à des biens.

B Incrimination en droit interne

La Convention sur le terrorisme nucléaire s'inscrit dans la continuité d'une autre tendance suivie par l'élaboration d'instruments multilatéraux de lutte contre le terrorisme, la criminalisation nationale. Bien qu'elle leur impose d'intégrer certaines interdictions dans leur législation nationale, la Convention accorde aussi une grande liberté aux États parties dans la mise en œuvre de leurs obligations internationales. Dans l'ensemble, elle est rédigée suivant le modèle de base établi dans les précédents dispositifs législatifs de lutte contre le terrorisme. Ce modèle consiste d'abord à définir un type d'acte terroriste jugé explicitement préoccupant au moment considéré. Deuxièmement, les gouvernements sont tenus de criminaliser cet acte et de prévoir des sanctions proportionnelles à sa gravité dans leur législation nationale. Enfin, il leur est imposé d'établir leur compétence, généralement sur la base principale du territoire où l'acte a été commis, de la nationalité et, en ce qui concerne les navires, de l'État dont ils battent le pavillon.

L'un des objectifs centraux de la Convention sur le terrorisme nucléaire est de prévenir les infractions (ou de les rendre plus difficiles à commettre) en empêchant les terroristes d'accéder à des matières fissiles, à un soutien financier ou à des équipements nucléaires. Cet objectif est énoncé dans l'article 7, qui soumet les États parties à l'obligation de coopérer afin de « prévenir ou contrarier la préparation, sur leurs territoires respectifs, des infractions [...] destinées à être commises à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs territoires, notamment [en prenant] des mesures interdisant sur leurs territoires les activités illégales d'individus, de groupes et d'organisations qui encouragent, fomentent, organisent, financent en connaissance de cause » des terroristes ou des organisations terroristes ou leur « fournissent en connaissance de cause une assistance technique »⁸². Si la question du financement n'y est que brièvement évoquée, la Convention proscrie également la collecte de fonds au profit du terrorisme nucléaire dans ce même article 7. L'interdiction de réunir des fonds prend appui sur les principes établis dans la Convention

⁸¹ Cf. Convention sur la sécurité de la navigation maritime (voir note 31), art. 3, paragr. 1 (navires) ; Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental (voir note 31), art. 2, paragr. 1.

⁸² Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 7. Cette obligation est inspirée de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (voir note 18) et du préambule de la Convention sur les explosifs plastiques (voir note 22). La Convention sur les explosifs plastiques vise également à limiter l'accès des terroristes à des matières radioactives dangereuses en imposant aux États d'interdire et de prévenir la fabrication d'explosifs non marqués (voir son article II).

sur le financement du terrorisme⁸³. Adoptée par une résolution de l'Assemblée générale en 1999⁸⁴, celle-ci vise à éliminer le terrorisme en coupant ses acteurs de leurs sources de financement et souligne que « le nombre et la gravité des actes de terrorisme international sont fonction des ressources financières que les terroristes peuvent obtenir »⁸⁵.

C Prise pour cible de civils

La Convention sur le terrorisme nucléaire suit également le modèle adopté par la législation antiterroriste en ce qu'elle fonde la définition d'un acte terroriste sur les dommages corporels ou les dégâts provoqués. De même que la Convention sur le financement du terrorisme⁸⁶ et la Convention sur les attentats terroristes à l'explosif⁸⁷, elle proscribit explicitement les actes qui entraînent la mort de civils non combattants ou leur infligent des dommages corporels graves. Cette interdiction traduit l'émergence des « dommages corporels graves » causés à des êtres humains en tant que fondement standard de la criminalisation du terrorisme nucléaire au regard de la législation antiterroriste internationale. Précédemment, les instruments de lutte contre le terrorisme interdisaient les « blessures » ou la « violence envers des personnes ». En comparaison, la Convention sur le terrorisme nucléaire traite spécifiquement du fait de porter préjudice à des civils. Tout préjudice ou dommage causé dans le cadre d'un acte autrement interdit constitue ainsi une infraction pénale supplémentaire.

Les actes visés par la Convention doivent être « illicites » en eux-mêmes afin de contrevenir à ses dispositions, ce qui signifie que leur caractère illégal est universel et ne dépend pas de la législation nationale des États. L'application de la Convention sur le terrorisme nucléaire n'est de plus pas limitée par les motifs des auteurs d'attaques. Le statut d'une personne n'a pas à être justifié par des considérations religieuses, politiques ou idéologiques, et les groupes terroristes ne sont pas nécessairement considérés comme distincts du crime organisé. Cependant, la Convention requiert qu'une forme de *mens rea* soit clairement apparente, c'est-à-dire que l'acte terroriste ait été commis de manière intentionnelle dans un objectif défini.

À l'image des dispositifs législatifs qui la précèdent, la Convention sur le terrorisme nucléaire traduit les efforts internationaux visant à mettre fin à un certain type de terrorisme en vue de préserver la paix, la sécurité et la bonne entente des États. Tout comme les douze instruments qui l'accompagnent, la Convention s'applique aux agissements d'individus et non aux actes parrainés par des États. Elle précise que les activités des forces militaires en période de conflit armé échappent à sa portée juridique⁸⁸. Outre le fait que le terme de « personne » employé dans la Convention⁸⁹ puisse être interprété comme incluant les fonctionnaires gouvernementaux, celle-ci n'exclut pas les États de son champ d'application de manière expresse. Les États étant peu susceptibles de se conformer à ses dispositions d'eux-mêmes, il semble toutefois probable que la

⁸³ Convention sur le financement du terrorisme (voir note 31).

⁸⁴ Assemblée générale des Nations Unies. (2000, 25 février). Résolution 54/109, p. 1. Document des Nations Unies A/RES/54/109.

⁸⁵ Convention sur le financement du terrorisme (voir note 31), art. 1.

⁸⁶ Convention sur le financement du terrorisme (voir note 31), art. 2.

⁸⁷ Convention sur le financement du terrorisme (voir note 31), art. 2.

⁸⁸ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 4, paragr. 2.

⁸⁹ Cf. Convention sur le financement du terrorisme (voir note 31), art. 2, paragr. 1.

Convention les y aurait explicitement obligés si telle avait été l'intention initialement nourrie.

D Traitement des détenus

En plus de définir des infractions, d'établir des mécanismes appropriés de détermination de la compétence et d'imposer aux États parties d'enquêter sur les auteurs présumés ou de les poursuivre ou de les extraditer, la Convention sur le terrorisme nucléaire aborde le traitement des personnes détenues. Contrairement à d'autres instruments de lutte contre le terrorisme, la Convention traite explicitement des auteurs d'infractions détenus par un État. Elle appelle à leur « traitement équitable » et au plein respect de leurs droits « conformes » à la législation nationale ainsi qu'aux « dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme »⁹⁰. Bien qu'elle ne définit pas la notion de « traitement équitable » et ne précise pas les « dispositions applicables du droit international », la Convention sur le terrorisme nucléaire stipule bel et bien que le Secrétaire général des Nations Unies et le pays d'origine d'un détenu doivent être informés de sa situation. La Convention établit également que les détenus sont en droit de recevoir la visite de représentants du pays dont ils proviennent ainsi que du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), et prévoit la mise en place de protections contre les demandes d'extradition illégalement discriminatoires et le transfert non consenti de détenus hors du cadre des procédures d'extradition⁹¹. Dans les faits, ces dispositions permettraient de limiter la remise d'auteurs présumés sans leur consentement. Enfin, la Convention indique qu'un détenu doit jouir des droits et des garanties « conformes » à la législation de l'État où il se trouve⁹².

Il est tout aussi problématique que la Convention mentionne les « dispositions applicables du droit international ». Cette formule amène immédiatement à se demander quelles règles internationales, s'il en existe, régissent d'une manière ou d'une autre la situation d'un détenu⁹³. De même, il reste à déterminer si l'expression « y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme » devrait être réputée signifier que les droits de l'homme font en effet partie du cadre juridique international. Il est possible d'avancer que la formule « dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme » a le sens de « dispositions applicables du droit international,

⁹⁰ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 12.

⁹¹ Voir ci-dessus, art. 10.

⁹² Cette disposition repose la question de savoir si et comment le gouvernement d'un État peut faire appliquer sa législation nationale, qui se présente notamment dans le cas des États-Unis et du centre de détention de Guantánamo. À ce sujet, certains fonctionnaires américains ont défendu qu'appliquer la législation des États-Unis amène à conclure que les droits qu'elle accorde normalement aux prisonniers ne peuvent être consentis aux ressortissants étrangers détenus dans le centre de Guantánamo. Ces derniers ne sont pas considérés comme des membres de forces armées régulières, mais comme des « terroristes » dont le statut est réduit à celui de combattants « illégaux » et « non privilégiés ». En d'autres termes, le raisonnement de l'administration de George W. Bush avance qu'appliquer la législation américaine aboutit à sa non-application, du moins de la manière dont elle prend effet dans d'autres circonstances. Les détenus du centre de Guantánamo restent donc prisonniers pour une durée indéterminée sans être formellement accusés d'un crime, poursuivis en raison d'une infraction ou autorisés à exercer le droit d'être assisté par un avocat ou de bénéficier d'un procès équitable et rapide. L'article 12 de la Convention sur le terrorisme nucléaire empêche la mise en place de conditions similaires en cas de terrorisme nucléaire.

⁹³ Voir la Convention sur le terrorisme nucléaire (note 4), art. 16. Il est possible de rappeler, par exemple, que l'administration de M. Bush et la plupart des autres gouvernements sont en désaccord concernant l'application des Conventions de Genève sur le droit des conflits aux ressortissants étrangers détenus dans le centre de Guantánamo.

y compris les droits de l'homme inclus dans la législation internationale qui s'applique ». Cependant, d'autres pourraient arguer que « celles qui ont trait aux droits de l'homme » fait uniquement référence à une sous-catégorie du « droit international » et que le mot « applicables » se rattache à la fois au « droit international » en général et aux dispositions « qui ont trait aux droits de l'homme » en particulier. Ce raisonnement implique que l'expression « dispositions applicables du droit international, y compris celles qui ont trait aux droits de l'homme » désigne le droit international, dont les droits de l'homme dans la mesure dans laquelle ils s'appliquent.

Il semble probable que la Convention puisse confiner les détenus accusés de terrorisme nucléaire à un statut partagé entre celui de prisonnier de guerre et celui de criminel ordinaire. Un prisonnier de guerre serait en droit de recevoir des visites du CICR et d'être inclus dans ses registres. Cependant, la possibilité pour des personnes de son État d'origine de lui rendre visite ne serait nullement garantie, notamment parce que dans le cadre d'un conflit standard, cet État pourrait être l'ennemi. Un criminel ordinaire, quant à lui, se verrait accorder le droit d'être en contact avec le gouvernement de son pays d'origine, mais pas nécessairement avec le CICR. Tel qu'indiqué précédemment, la Convention sur le terrorisme nucléaire n'est pas destinée à s'appliquer dans un vide juridique. Elle vise en effet à garantir le respect de la législation internationale et nationale, quelles que soient les caractéristiques du cas visé.

Début 2007, la Convention avait réuni 115 signataires et 11 États parties⁹⁴. Elle entrera en vigueur le trentième jour suivant la date de dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Un certain nombre d'États non parties, dont les États-Unis et la Russie, ont témoigné d'un ferme soutien à la Convention, qui semble avoir de bonnes chances d'entrer en vigueur dans un avenir proche⁹⁵.

Le fait que la Convention tire une crédibilité politique et une portée juridique renforcées de la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies (adoptée en avril 2004) n'apporte aucune garantie⁹⁶. Rédigée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, cette résolution est juridiquement contraignante pour l'ensemble des États membres de l'organisation. En tant qu'auteur principal, les États-Unis ont cherché à pousser le Conseil de sécurité à autoriser la prise de mesures pratiques pour forcer les gouvernements à traiter de la menace représentée par les acteurs non étatiques, principalement les groupes terroristes, procédant à l'acquisition ou au trafic d'armes de destruction massive. La résolution 1540 est motivée par la découverte, en 2003, d'un réseau de prolifération nucléaire organisé en marché par le scientifique pakistanais A. Q. Khan⁹⁷.

Bien qu'elle ne soit pas citée dans son préambule, la résolution d'avril 2004 vise des objectifs directement liés à ceux de la Convention sur le terrorisme nucléaire. La principale obligation qu'elle définit est énoncée au paragraphe 1, qui interdit aux États

⁹⁴ Les États parties à la Convention sur le terrorisme nucléaire sont l'Autriche, El Salvador, l'Inde, le Kenya, la Lettonie, le Liban, le Mexique, la Mongolie, la République tchèque, les Seychelles et la Slovaquie.

⁹⁵ Convention sur le terrorisme nucléaire (voir note 4), art. 25.

⁹⁶ Voir Conseil de sécurité des Nations Unies. (2004, 28 avril). Résolution 1540 (2004). Document des Nations Unies S/RES/1540. Consulté le 3 janvier 2007 sur : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement>

⁹⁷ La contribution de A. Q. Khan à la prolifération nucléaire est examinée dans Langewiesche, W. (2005, novembre). *The Wrath of Khan*. *The Atlantic* et Langewiesche, W. (2006, janvier/février). *The Point of No Return*. *The Atlantic*.

« d'apporter un appui, quelle qu'en soit la forme, à des acteurs non étatiques qui tenteraient de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de posséder, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou leurs vecteurs ». Le paragraphe 2 établit quant à lui que les États doivent « adopter et appliquer [...] une législation appropriée et efficace » en promulguant des lois nationales qui interdisent aux acteurs étatiques de mener de telles activités afin de les empêcher de le faire par eux-mêmes, sans recevoir le soutien d'un gouvernement. Le paragraphe 3 impose aux États de prendre et d'appliquer des mesures efficaces en vue d'établir un système intégral de contrôles internes destiné à prévenir la prolifération d'armes de destruction massive et de matériaux y étant liés. À cette fin, la résolution oblige également les gouvernements à « arrêter et instituer des mesures appropriées et efficaces leur permettant de suivre la localisation [des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs] et d'en garantir la sécurité pendant leur fabrication, leur utilisation, leur stockage ou leur transport », à renforcer les activités de contrôle aux frontières et de police pour « détecter, dissuader, prévenir et combattre » le trafic et le courtage illicite de ces produits, ainsi qu'à créer et instituer des dispositifs « efficaces de contrôle de l'exportation et du transbordement de ces produits »⁹⁸. Enfin, le paragraphe 4 crée un comité spécial, le « Comité 1540 », qui est composé de tous les membres du Conseil de sécurité. Ce comité est responsable d'examiner et d'évaluer les rapports que les États membres sont tenus de soumettre pour décrire leur progression dans la mise en œuvre des obligations établies par la résolution⁹⁹.

La nécessité de faire rapport au Comité 1540 laisse entendre que les États sont chargés de veiller à la non-prolifération des armes nucléaires et d'assurer la sûreté des matières nucléaires sur leur territoire. Les rapports des gouvernements doivent également décrire la mesure dans laquelle ils s'acquittent des obligations que la résolution 1540 leur impose. Dans le cas où des États ne parviendraient pas à se conformer aux dispositions établies, le paragraphe 7 invite les autres membres des Nations Unies à leur fournir des ressources et des conseils relatifs à l'infrastructure juridique et réglementaire requise afin d'appliquer la résolution. Le Conseil de sécurité introduit ainsi un moyen de rendre la résolution 1540 bien plus efficace en tant qu'instrument juridiquement contraignant qui favorise une meilleure mise en œuvre des dispositions de la Convention sur le terrorisme nucléaire.

5 Conclusion

La Convention sur le terrorisme nucléaire enrichit le cadre juridique international de lutte contre les menaces terroristes. Plus précisément, elle fournit un fondement juridique aux efforts de coopération internationale visant à empêcher les terroristes d'acquérir des armes de destruction massive dont l'emploi pourrait causer des dommages catastrophiques à une société. La Convention définit des actes de terrorisme nucléaire dans les grandes lignes et cite un large éventail de cibles éventuelles, dont les centrales et les réacteurs nucléaires. Elle criminalise la détention ainsi que l'emploi ou la menace de

⁹⁸ Résolution 1540 (voir note 96), paragr. 3, alinéas a) à d).

⁹⁹ Voir Olberg, L. (2006, printemps). Implementing Resolution 1540: What the National Reports Indicate. *Disarmament Diplomacy* (Vol. 82). Consulté le 5 janvier 2007 sur : <http://www.acronym.org.uk/dd/dd82/82lo.htm>

l'emploi d'engins radioactifs par des acteurs non étatiques, leurs complices et des instigateurs lorsque l'intention nourrie est de causer la mort, des dommages corporels graves ou des dégâts à l'environnement ou à des biens. Les États parties à la Convention sont tenus d'adopter une législation qui rejette clairement la possibilité de justifier un acte destiné à susciter la terreur en lien avec des armes nucléaires, quelles que soient les circonstances et particulièrement en faisant appel à des considérations politiques, philosophiques, idéologiques, raciales, ethniques ou de nature similaire. En d'autres termes, les États ont l'obligation de criminaliser les actes de terrorisme nucléaire établis par la Convention ainsi que d'adapter leur droit pénal interne de manière à arrêter, à poursuivre et à punir les personnes qui violent les dispositions de cette dernière. De plus, la Convention encourage les gouvernements à multiplier les échanges d'informations et à renforcer leur collaboration concernant la poursuite des personnes suspectées de terrorisme. Bien qu'aucun type de punition n'y soit décrit en détail, la Convention indique que les sanctions appliquées doivent correspondre à la gravité de la violation constatée.

Elle incite en outre les gouvernements à coordonner leurs efforts de prévention des attaques terroristes en échangeant des informations et en se prêtant assistance dans le cadre de la conduite d'enquêtes criminelles et des procédures d'extradition. La Convention sur le terrorisme nucléaire stipule également que toute matière nucléaire ou radioactive saisie doit être détenue conformément aux garanties de l'AIEA et traitée d'une manière qui respecte les normes relatives à la santé, à la sécurité et à la protection physique de cette agence. Dans la même lignée, la Convention veille à l'emploi pacifique de l'énergie nucléaire. Elle reconnaît le droit de tous les États à produire et à utiliser de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Ce droit dépend bien évidemment de l'obtention des assurances que la production d'énergie nucléaire à des fins pacifiques ne sert pas de façade à la prolifération nucléaire, ainsi que l'affirme le Conseil de sécurité dans sa résolution 1540.

Tel que les événements récents nous en donnent si clairement la preuve, adopter des accords multilatéraux visant à contrer les actes terroristes ne suffit pas à en prévenir la commission ou à en dissuader les auteurs. La valeur essentielle de tout instrument juridique repose en sa pleine intégration à une stratégie globale, complète et coordonnée de lutte contre le terrorisme. Il reste ainsi indéniable que la menace du terrorisme nucléaire ne peut être contenue par la seule conclusion d'un accord international. L'efficacité de la Convention sur le terrorisme nucléaire dépend du respect et de l'application de ses dispositions par les États parties. Étant à l'origine de cet instrument, les gouvernements doivent le mettre en pratique par l'intermédiaire de leur législation nationale, se conformer aux exigences qu'il définit et faire appliquer ses dispositions. Dans la mesure où les États s'acquitteront de ces obligations, la Convention produira un effet satisfaisant et servira ses fins. Dans la mesure où les États manqueront à leurs devoirs, la protection que la Convention accorde contre le terrorisme nucléaire s'érodera.

En définitive, bien que la Convention de répression des actes de terrorisme nucléaire se distingue en tant que composante nécessaire du régime de lutte contre les activités terroristes, elle ne suffit pas en elle-même. Cet instrument régit les agissements internationaux d'individus par de nouvelles normes, dont la solidité est assurée par l'instauration des règles du droit international nécessaires, que les États se voient prescrire le devoir d'appliquer. Malgré cela, coucher des normes sur le papier ne permet pas de dissiper les menaces auxquelles le monde fait face dans la réalité. Les gouvernements doivent définir et mettre en œuvre des objectifs politiques clairs, en particulier s'agissant

de la coordination des efforts internationaux d'obtention et d'échange de renseignements sur les intentions, les capacités et les plans opérationnels des groupes terroristes dont l'intention est de faire exploser des engins nucléaires. De plus, ces objectifs doivent être menés à bien moyennant une forte volonté politique de la part des gouvernements, qui, à cette fin, doivent notamment être disposés à faire usage de la force armée si nécessaire. En tant qu'instrument international, la Convention sur le terrorisme nucléaire établit en fin de compte un cadre juridique pour la criminalisation des actes de terrorisme nucléaire et le traitement des auteurs arrêtés. Il incombe toutefois aux décideurs politiques des États d'employer tous les moyens légaux qui s'imposent, y compris la force armée, afin d'appliquer les dispositions de la Convention de manière à protéger et à préserver leur société de la menace du terrorisme nucléaire. En faire autrement équivaldrait à dilapider la valeur pratique et l'utilité de la Convention. Pire encore, les sociétés les plus menacées par les terroristes qui cherchent à acquérir des armes nucléaires seraient mises en péril. À l'heure où la détention d'armes de destruction massive par un seul acteur suffit à menacer l'ensemble de la population, le manque d'action a un prix bien trop élevé pour que la communauté internationale le paie.