CONVENTION INTERNATIONALE POUR LA RÉPRESSION DES ACTES DE TERRORISME NUCLÉAIRE

Par Rohan Perera
Ancien conseiller juridique au Ministère des affaires étrangères, Sri Lanka
Président du Comité spécial institué par la résolution 51/210 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 17 décembre 1996 (Mesures visant à éliminer le terrorisme international)

Contexte historique

Le Comité spécial de l'Organisation des Nations Unies institué par la résolution 51/210 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 17 décembre 1996 (Mesure visant à éliminer le terrorisme international) a été chargé par l'Assemblée générale d'élaborer d'urgence une Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif puis une Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

Le scénario alarmant qui résulterait de l'acquisition par des terroristes d'armes ou de matières nucléaires avait préoccupé la communauté internationale durant l'ère de l'après-guerre froide. Ces préoccupations étaient d'autant plus grandes que de grosses quantités de matières fissiles enrichies seraient devenues introuvables, principalement dans les pays de l'ex-Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS), faisant craindre que ces matières ne soient passées en contrebande à travers les frontières internationales en Asie centrale. Il convient également de rappeler que le champ de la seule convention internationale en vigueur sur ce chapitre, à savoir, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980, se limitait alors aux matières nucléaires utilisées à des fins pacifiques et ne couvrait pas les matières nucléaires de nature militaire.

C'est dans ce contexte que le Comité spécial a lancé ses travaux sur le projet de Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire en 1998, à partir d'un texte présenté par la Fédération de Russie, qui ont abouti à l'adoption le 13 avril 2005 de ladite Convention par l'Assemblée générale et à son ouverture à la signature le 14 septembre 2005.

Étapes majeures de l'historique des négociations et résumé des principales dispositions

La Convention oblige les États parties à ériger en infraction pénale au regard de leur législation nationale les infractions visées par elle et à réprimer lesdites infractions par des peines appropriées tenant compte de leur gravité. En outre, la Convention oblige chaque État partie à établir sa compétence, territoriale et extraterritoriale, s'il y a lieu, en ce qui concerne les infractions énoncées par elle.

Dans le sillage des conventions sectorielles qui l'ont précédée, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire se fonde sur la règle obligeant à « extrader ou à poursuivre ». À l'appui de cette règle, la Convention reprend également la disposition type des conventions sectorielles antérieures, entre autres, qui tient les infractions visées dans la Convention pour infractions donnant lieu à extradition dans tout traité d'extradition, la possibilité d'extradition *ad hoc*, considérant la Convention comme base juridique de l'extradition en l'absence de traité, et la modification des dispositions des traités d'extradition existants dans la mesure où elles sont incompatibles avec les dispositions de la Convention.

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved

Cette dernière disposition, contenue dans le paragraphe 5 de l'article 13, en rapport avec la modification des dispositions des traités d'extradition en vigueur, acquiert une signification particulière dans le contexte de l'article 15, qui a pour effet juridique de considérer les infractions visées dans la Convention comme des infractions « non politiques » aux fins de l'extradition. Ainsi, 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 politiques.

Ainsi, étant donné le caractère abject et indiscriminé des infractions impliquant l'utilisation de matières nucléaires ou radioactives, une défense « bien connue » dont peut bénéficier un auteur d'infraction en fuite, en l'occurrence l'« exception concernant les infractions politiques », est refusée à tout auteur d'une infraction visée dans la Convention. Cette disposition s'enracine dans la Déclaration de 1996 complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international et les conventions sectorielles de nouvelle génération qui ont suivi, en particulier la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (voir la note d'introduction sur la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international).

L'article 7 de la Convention oblige les États parties à coopérer, entre autres, en prenant toutes les mesures possibles pour prévenir ou contrarier la préparation, sur leurs territoires respectifs, des infractions visées à l'article 2 destinées à être commises à l'intérieur ou à l'extérieur de leurs territoires, en échangeant des renseignements exacts et vérifiés et en coordonnant des mesures administratives et autres prises afin de détecter, prévenir et combattre, et d'enquêter sur elles et aussi afin d'engager des poursuites contre les auteurs présumés de ces crimes.

Aux fins de prévenir les infractions visées dans la Convention, les États parties doivent s'efforcer dans toute la mesure du possible, en vertu de l'article 8, d'adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives, en tenant compte des recommandations et fonctions pertinentes de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) applicables en la matière.

Les dispositions novatrices de la Convention, qui traitent de la nature spéciale des problèmes susceptibles de se poser dans les situations d'après crise, notamment l'utilisation illicite des matières nucléaires et radioactives, sont visées à l'article 18. Ainsi, le paragraphe 1 de l'article 18 dispose que, 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 matières ou engins radioactifs, ou les installations nucléaires ;
(b) veiller à ce que les matières nucléaires soient détenues de manière conforme aux garanties applicables de l'AIEA ; et
(c) prendre en considération les recommandations applicables à la protection physique ainsi que les normes de santé et de sécurité publiées par l'AIEA.

L'article poursuit en précisant, entre autres, les modalités de restitution et d'entreposage, une fois achevée l'instruction relative à une infraction visée dans la Convention. Ainsi, un État partie est tenu de restituer des matières ou engins radioactifs ou installations nucléaires, après consultation avec les États parties concernés, en particulier en ce qui concerne les modalités de restitution et d'entreposage, à l'État partie auquel ils appartiennent, à l'État partie dont la personne physique ou morale propriétaire de ces matières ou engins radioactifs ou installations nucléaires est un ressortissant ou un résident,

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved

ou à l'État partie sur le territoire duquel ils ont été dérobés ou obtenus illicitement d'une autre manière.

L'article traite également des régimes spéciaux applicables à la détention de matières radioactives ou nucléaires. Ainsi, par exemple, le paragraphe 3 (b) de l'article 18 aborde le cas où 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. Dans ce cas, cet État doit veiller à ce que ces matières, engins ou installations soient, dès que possible, confiés à un État qui peut les détenir de manière licite et qui a fourni des assurances conformes aux exigences formulées au paragraphe 1 de l'article (quant à leur neutralisation, sécurité et protection physique).

Dans les cas où les matières ou engins radioactifs ou les installations nucléaires 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, le sort de ceux-ci fera l'objet d'une décision distincte prise après consultation avec les États concernés et toute organisation internationale compétente.

Ces dispositions détaillées qui prennent en considération les régimes spéciaux applicables à la détention de matières ou engins radioactifs ou d'installations nucléaires, ainsi que leurs exigences spécifiques quant à la neutralisation, protection physique, etc., soulignent également le rôle spécial des États dotés de la capacité voulue pour fournir une assistance dans les situations d'après crise ainsi que le rôle central dans ces situations joué par les organisations internationales investies d'un mandat spécialisé telles que l'AIEA.

L'État partie qui détient des matières ou engins radioactifs ou des installations nucléaires peut ainsi demander l'assistance et la coopération d'autres États parties et des organisations internationales compétentes, en particulier l'AIEA, et ces États et organisations sont encouragés à fournir dans toute la mesure possible une assistance. Les États parties qui décident du sort des matières ou engins radioactifs ou des installations nucléaires ou qui les conservent doivent également informer le Directeur général de l'AIEA du sort qu'ils ont réservé à ces matières, engins ou installations ou de la manière dont ils les conservent.

Le champ d'application de la Convention a été un des aspects cruciaux que les négociations ont dû aborder, lequel a retardé tout accord sur le texte pendant plusieurs années. Certains États ont avancé que, les matières et les réacteurs nucléaires étant détenus ou contrôlés par les États, la licéité de l'utilisation ou de la menace de l'utilisation des armes nucléaires devait être traitée de manière adéquate et les activités des acteurs étatiques devaient ainsi être également visées par la Convention proposée.

D'autres États, toutefois, ont fait remarquer que le régime juridique sur lequel reposent les conventions sectorielles existantes vise dans son essence à faire respecter le droit et est exclusivement axé sur la responsabilité pénale individuelle des personnes qui ont commis des actes spécifiques de nature terroriste, excluant soigneusement de leur champ toute question liée à la responsabilité des États régie par d'autres principes du droit international. La position par rapport à la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, ont-ils affirmé, ne pouvait en aucune manière être différente.

La question a finalement été résolue grâce à un compromis inséré sous la forme d'un alinéa du préambule et d'un dispositif, avec pour objectifs :

(a) d'exclure certains types d'activités entreprises par les acteurs étatiques, régies par d'autres domaines du droit, du champ de la Convention ; et

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved

(b) de préciser que cette exclusion ne signifie pas l'impunité et que d'autres lois s'appliqueraient, s'il y a lieu, aux activités en question

Ainsi, l'alinéa 13 du préambule de la Convention se lit comme suit :

« Notant que les activités des forces armées des États sont régies par des règles de droit international qui se situent hors du cadre de la présente Convention et que l'exclusion de certains actes du champ d'application de la Convention n'excuse ni ne rend licites des actes par ailleurs illicites et n'empêche pas davantage l'exercice de poursuites sous l'empire d'autres lois ».

Cette disposition s'inspire d'une disposition similaire contenue dans la Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, qui avait été formulée dans le cadre de l'exclusion des activités des forces armées des États du champ de ladite Convention.

Cette disposition préambulaire a été renforcé par l'insertion d'un dispositif correspondant au paragraphe 4 de l'article 4 visant à délimiter le champ de la Convention et à exclure de celui-ci d'autres régimes applicables à ces questions. Le paragraphe se lit comme suit :

« 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. »

Cette disposition, s'appuyant sur une proposition faite par le Mexique, était largement acceptable pour les délégations dans la mesure où elle offrait un contrepoids approprié aux paragraphes 2 et 3 de l'article (exclusion du champ de la Convention des activités des forces armées et des forces militaires d'un État, selon le cas, laquelle exclusion n'équivaut pas à l'impunité).

Ainsi, l'article 4 de la Convention interprété à la lumière du préambule souligne l'exclusion d'actes spécifiques du champ de la Convention, d'autres régimes juridiques étant applicables à ces activités et cette exclusion n'équivalant pas à l'impunité. Il est également établi que la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, étant un instrument visant à faire respecter le droit, n'aborde pas la question de la licéité de l'emploi ou de la menace de l'emploi des armes nucléaires qu'il reste à soumettre aux régimes spéciaux applicables.

Influence sur les évolutions juridiques ultérieures

Des questions similaires en rapport avec le champ d'application de la Convention, abordant le problème de la responsabilité des acteurs étatiques en matière d'actes de terrorisme, et l'exclusion des activités des forces armées des États du champ de la Convention, sont réapparues dans le cadre des négociations en cours sur le projet de Convention générale sur le terrorisme international.

L'approche poursuivie dans le cadre de ces négociations est similaire à celle adoptée pour la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, en l'occurrence délimiter le régime juridique applicable, mais il reste à parvenir à un compromis étant donné le champ et la nature non sectorielle du projet de Convention générale sur le terrorisme international.

Il est également utile de rappeler dans ce contexte que, lors de l'émergence d'un consensus sur la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, l'opinion générale voulait que la préparation du projet de ladite Convention soit

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved

une question distincte à considérer dans sa perspective propre, et que les questions à régler relatives à ce projet le soient distinctement des questions à régler en rapport avec le projet de Convention générale sur le terrorisme international.

Documentation connexe

Convention sur la protection physique des matières nucléaires, 26 octobre 1979, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1456, p. 101.

Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, Résolution 49/60 de l'Assemblée générale du 9 décembre 1994 (Mesures visant à éliminer le terrorisme international).

Déclaration complétant la Déclaration de 1994 sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, résolution 51/210 du 17 décembre 1996 de l'Assemblée générale (Mesures visant à éliminer le terrorisme international).

Convention internationale pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, New York, 15 décembre 1997, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 2149, p. 256.

Copyright © United Nations, 2012. All rights reserved