

TERRORISME ET CRIMINALITÉ

« Une très petite quantité de plutonium, pas plus grosse qu'une pomme, pourrait tuer des centaines de milliers de personnes et déclencher une crise mondiale. »

Barack Obama, Président des États-Unis, Université Hankuk des affaires étrangères, Séoul (République de Corée), le 26 mars 2012

Une étude de 2007 réalisée par l'ancien Secrétaire américain à la défense, William Perry, chiffrait à environ 50 % le risque de survenance d'un incident terroriste d'ordre nucléaire dans les dix ans.⁹⁰ À la suite d'une enquête effectuée auprès de 85 spécialistes nationaux de la sécurité, le sénateur américain Richard Lugar a établi une estimation médiane de 20 % de « probabilité d'une attaque comprenant une explosion nucléaire quelque part dans le monde au cours des dix prochaines années ».⁹¹

On considère généralement que la menace d'une attaque terroriste nucléaire est triple. Un acteur non-étatique pourrait s'appropriier et utiliser une arme nucléaire : c'est le danger potentiellement le plus destructif mais aussi le moins probable. Il y a ensuite le risque d'attaque d'installations utilisant ou traitant des matières nucléaires (centrales nucléaires, par exemple). Enfin, le risque assorti de la plus haute probabilité est lié à l'acquisition par des acteurs non étatiques de matières fissiles (uranium hautement enrichi ou plutonium) susceptibles d'être utilisées dans un engin nucléaire improvisé tel qu'un dispositif de dispersion radiologique (« bombe sale »).

Le cadre juridique international contre le terrorisme nucléaire comprend différents instruments. Citons en particulier la résolution 1540 (2004) du Conseil de sécurité de l'ONU concernant la non-prolifération des armes de destruction massive, la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, entrée en vigueur en 1987, son amendement de 2005, la Convention internationale pour la répression des attentats

terroristes à l'explosif, en vigueur depuis 2001, et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (Convention sur le terrorisme nucléaire), entrée en vigueur en 2007. Ces mécanismes ont été renforcés en 2010 par le Sommet sur la sécurité nucléaire de Washington auquel participaient les représentants de 47 gouvernements qui ont débattu du meilleur moyen de protéger le plutonium et l'uranium de qualité militaire afin de prévenir le terrorisme nucléaire.

L'engagement politique en faveur de l'application de ces instruments a été confirmé par les Sommets sur la sécurité nucléaire qui se sont tenus à Washington en 2010 et à Séoul en 2012.

Il est certes important de prendre des mesures pour sécuriser les matières fissiles et les installations nucléaires et éviter la dissémination des armes, des composants et du savoir-faire nucléaires (auprès des États comme des acteurs non étatiques). Soulignons toutefois que si l'objectif est de créer et de maintenir les conditions d'un monde plus sûr, ces mesures doivent s'inscrire dans une approche plus exhaustive de la sécurité nucléaire impliquant des efforts concrets, sérieux et sincères de réduction des arsenaux nucléaires dans le but de les éliminer totalement et de sécuriser toutes les matières nucléaires, y compris celles que possèdent les États détenteurs d'armes nucléaires à des fins militaires. Le marché noir de matières et d'expertise nucléaires mis en place par A. Q. Kahn montre, par exemple, que tant qu'il y aura des bombes, des matières fissiles et des programmes nucléaires, les acteurs non étatiques pourront les voler, les acheter ou les détourner. Sam Nunn, ancien haut responsable américain, a ainsi déclaré : « Si nous voulons que d'autres nations du monde se rallient à notre approche rigoureuse de la prévention du terrorisme nucléaire et de la dissémination des armes nucléaires, nous devons être prêts à revenir à la vision d'un monde exempt d'armes nucléaires ».⁹²

Par ailleurs, il est intéressant de noter qu'il existe des définitions divergentes du « terrorisme nucléaire ». Pour certains, il se limite aux actions d'acteurs non étatiques, tandis que d'autres considèrent que l'utilisation d'armes nucléaires est, en elle-même, un acte criminel et terroriste, qu'elle soit le fait d'acteurs étatiques ou non étatiques.

En règle générale, les mesures internationales de lutte contre le terrorisme nucléaire citées plus haut visent les acteurs non étatiques. Toutefois, dans

Les crimes de guerre dans le Statut de Rome

Aux termes du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le fait d'employer des armes ou des méthodes de guerre de nature à frapper sans discrimination constitue un crime de guerre. En ratifiant le Statut de Rome, le Gouvernement français a déclaré que cette disposition ne s'appliquerait pas à l'emploi de l'arme nucléaire. La Nouvelle-Zélande a présenté une déclaration interprétative indiquant qu'« il serait contraire aux principes du droit international humanitaire » de limiter le champ d'application du Statut à des « événements ne concernant que des armements classiques ».

Dans la droite ligne de l'avis consultatif de 1996 de la Cour internationale de Justice affirmant le caractère généralement illicite de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, le Mexique a proposé en 2009 que le Statut de Rome soit modifié pour faire de « l'emploi ou de la menace de l'emploi d'armes nucléaires » un crime de guerre (au titre de l'Article 8). Cet amendement n'a pas été adopté pour le moment.

leur application, certains pays étendent aussi les contrôles et les mesures pénales aux acteurs étatiques.

En outre, quelques pays, s'appuyant sur la déclaration de la Cour internationale de Justice selon laquelle la menace d'utilisation d'armes nucléaires est illégale en soi (voir le **Chapitre 9. Lois et règles : vers le non-emploi et l'interdiction**), souhaitent que le recours aux armes nucléaires soit reconnu comme un crime relevant de la compétence de la Cour pénale internationale (voir encadré ci-dessous).

Bonnes pratiques**TOUS LES ÉTATS****Exemples****A. Résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU**

Renforcement des capacités

B. Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

Encourager la coopération

A**Résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU****Renforcement des capacités**

La résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU oblige, entre autres, les États à « s'abstenir 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 ». ⁹³ Elle pose des obligations contraignantes pour tous les États concernant la mise en place de dispositifs intérieurs de contrôle destinés à prévenir la prolifération des armes nucléaires, chimiques ou biologiques ou de leurs vecteurs, y compris en mettant en place des dispositifs de contrôle appropriés pour les éléments connexes. À cette fin, elle encourage la coopération internationale, conformément aux traités de non-prolifération internationale dont il convient de promouvoir l'adoption universelle. Il est demandé aux États de présenter un rapport sur l'application de la résolution au comité 1540, lequel rend lui-même des comptes au Conseil de sécurité de l'ONU.

Au départ, certains États ont reproché au Conseil de sécurité d'avoir outrepassé son mandat en adoptant la résolution 1540 et d'avoir assumé une fonction législative en posant des obligations contraignantes à l'intention de pays qui, n'étant pas membres du Conseil de sécurité, n'étaient pas impliqués dans la décision d'adoption de telles mesures. Néanmoins, en 2011, plus de 120 États avaient remis au Comité 1540

un rapport sur leur cadre juridique national de non-prolifération et le mandat du Comité a été prorogé pour une durée de dix ans.

De nombreux États ont signalé au Comité 1540 qu'ils ne disposaient pas des capacités nécessaires à la mise en œuvre de toutes les mesures requises par la résolution 1540. Avec le soutien de leurs parlements (notamment via le vote d'allocations budgétaires), les gouvernements de certains pays plus riches ont décidé d'apporter leur aide pour faciliter l'application de la résolution 1540 à des pays moins développés. De ce fait, le Comité 1540 travaille de plus en plus avec des parlements nationaux par le biais de consultations, séminaires et autres activités.

B

Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire

Encourager la coopération

La Convention de 2005 sur le terrorisme nucléaire est un traité multilatéral ouvert à la ratification de tous les États qui complète les instruments universels contre le terrorisme.⁹⁴ Elle détaille les infractions constituées notamment par la détention et l'utilisation illicites et intentionnelles de matières radioactives ou d'engins radioactifs, ainsi que par l'utilisation ou l'endommagement d'une installation nucléaire par des acteurs non étatiques. Elle a été conçue pour promouvoir la coopération entre pays dans le but de prévenir ce type d'actes, d'en poursuivre et d'en punir les auteurs.

Élaborée sur la base d'un instrument proposé par la Fédération de Russie en 1998, la convention donne une définition des actes de terrorisme nucléaire et couvre un large éventail de cibles potentielles telles que les centrales ou les réacteurs nucléaires. Elle dispose que les auteurs présumés d'une infraction doivent être soit extradés soit poursuivis. En outre, elle encourage les États à coopérer pour prévenir les attentats terroristes, notamment en partageant les informations et en s'aidant mutuellement dans la conduite des enquêtes criminelles et des procédures d'extradition. Le traité prévoit également qu'en cas de saisie de matières nucléaires, celles-ci seront détenues conformément au régime de garantie de l'AIEA et que les normes de santé et de sécurité de l'AIEA ainsi que ses

recommandations applicables à la protection physique seront prises en considération au moment de la manipulation de matériaux nucléaires ou radioactifs.

La convention, qui est entrée en vigueur en juillet 2007, dispose également que tous les « États parties s'efforcent d'adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives, en tenant compte des recommandations et fonctions de l'Agence ».⁹⁵ Au moment de la rédaction du présent document, 79 États étaient parties à la convention (et 115 l'avaient signée). Parmi les États détenteurs d'armes nucléaires, le Pakistan et la République populaire démocratique de Corée n'ont pas signé tandis que les États-Unis d'Amérique et la France ont signé mais n'ont pas encore ratifié la convention.



Recommandations à l'intention des parlementaires

- Exhorter les gouvernements à signer et à ratifier la Convention sur le terrorisme nucléaire et les autres conventions anti-terrorisme.
- Encourager les gouvernements à appliquer les dispositions de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU et à apporter un soutien aux États qui n'ont pas les moyens de mettre en œuvre certaines de ces dispositions.
- Voter les mesures législatives nécessaires à l'application de la Convention sur le terrorisme nucléaire et de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU.

Bonnes pratiques

ENDAN

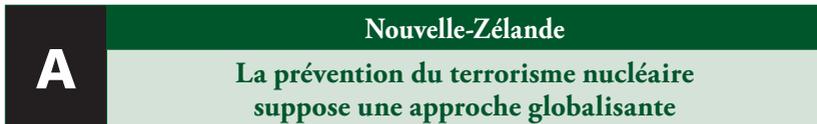
Exemples

A. Nouvelle-Zélande

La prévention du terrorisme nucléaire suppose une approche globalisante

B. Canada

Des mesures pénales qui ouvrent la voie d'une protection efficace



La Nouvelle-Zélande est l'un des pays qui, comme indiqué plus-haut, aide des pays moins développés à renforcer leurs capacités en vue de l'application de la résolution 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU. Cette aide est orientée vers les États insulaires du Pacifique.

La Nouvelle-Zélande a, par ailleurs, adopté une approche globalisante de l'application de la résolution 1540 qui intègre la prolifération et l'emploi d'armes nucléaires par les acteurs non étatiques et étatiques. Le rapport 2004 de la Nouvelle-Zélande au Comité 1540 confirme que « la politique ferme et cohérente de la Nouvelle-Zélande vise à l'élimination de **toutes** les armes de destruction massive et que cette élimination doit être vérifiée et réalisée par le biais de solides instruments de désarmement multilatéraux juridiquement contraignants. La Nouvelle-Zélande n'apporte un appui, de quelque forme que ce soit, à aucune entité – **acteur étatique ou non étatique**⁹⁶ – qui tenterait de mettre au point, de se procurer, de fabriquer, de détenir, de transporter, de transférer ou d'utiliser des armes de destruction massive ou leurs vecteurs.⁹⁷

Le rapport expose comment la législation et la politique néo-zélandaises mettent en œuvre les dispositions de la résolution 1540. S'agissant des interdictions prévues par la loi néo-zélandaise, le New Zealand Nuclear Free Zone, Disarmament, and Arms Control Act de 1987 qualifie

« expressément d’infraction le fait d’aider, d’encourager ou d’inciter qui que ce soit à fabriquer, acquérir, détenir ou prendre le contrôle d’un engin nucléaire explosif ». Cette interdiction s’applique également extra-territorialement aux agents et fonctionnaires de la Couronne hors de la zone dénucléarisée de la Nouvelle-Zélande⁹⁸ (pour des détails sur la législation néo-zélandaise, voir le **Chapitre 9. Lois et règles : vers le non-emploi et l’interdiction**).

Il convient de souligner que le rapport met l’accent sur la connexion entre la résolution 1540 et le désarmement nucléaire et spécifie que la non-prolifération, étant un problème impossible à régler hors contexte, doit être abordée de manière globale : « les mesures de non-prolifération les plus efficaces, qui pourraient être prises collectivement, concernent le respect et l’application stricte [du traité de non-prolifération nucléaire] sous tous ses aspects, y compris le désarmement nucléaire ».⁹⁹

B	Canada
	Des mesures pénales qui ouvrent la voie d’une protection efficace

Le 17 mai 2012, le sénateur Romeo Dallaire prend la parole devant le Sénat canadien à l’occasion de la seconde lecture du projet de loi S-9 portant modification du Code pénal canadien pour une meilleure conformité avec la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire.

Dans son discours, le sénateur Dallaire déclare notamment :

« Si nous voulons que la planète soit un endroit meilleur pour ceux qui nous suivront, il faut accorder une importance beaucoup plus grande aux armes nucléaires et il faut faire tous les efforts possibles afin que ces armes ne soient pas utilisées. »

Le projet de loi peut être considéré comme un outil permettant d’éliminer les échappatoires juridiques lorsque des poursuites sont intentées contre ceux qui s’adonnent à des activités liées au terrorisme nucléaire. Grâce à sa dimension extraterritoriale, cette mesure législative étend la portée du droit canadien, alors qu’auparavant les poursuites intentées risquaient d’avorter en raison d’un vide juridique. Elle prévoit aussi l’extradition dans le cas de terrorisme

nucléaire, sans qu'il soit nécessaire que des accords bilatéraux aient été conclus au préalable. »¹⁰⁰

Le sénateur Dallaire souligne néanmoins qu'il ne suffit pas d'élaborer une règle exhaustive d'illégalité ou d'établir des mécanismes de poursuite pénale systématique pour régler le problème et prévenir tous les risques d'utilisation des armes nucléaires. Il remarque en particulier :

« Le problème du terrorisme nucléaire ne peut pas être considéré isolément. En effet, ce n'est qu'un aspect – sans doute important et significatif – du problème général des armes nucléaires. [...] Un « nouvel ordre nucléaire » est essentiel pour confirmer la relation symbiotique entre la non-prolifération des armes nucléaires et le désarmement nucléaire. [...] Un monde bipolaire où les puissants augmentent leur puissance grâce aux armes nucléaires tandis qu'ils interdisent à d'autres États d'en acquérir n'est pas viable. »¹⁰¹

Enfin, le sénateur Dallaire rappelle les résolutions de 2010 appelant le gouvernement canadien à lancer une grande initiative diplomatique internationale sur cette question, adoptées à l'unanimité par le Sénat et la Chambre des communes du Canada, à la demande de plus de 500 lauréats de l'Ordre du Canada, dans la droite ligne du Plan en cinq points du Secrétaire général de l'ONU (voir à ce propos le **Chapitre 10. Négociations en vue d'un traité ou d'une série d'accords sur les armes nucléaires**).

Recommandations à l'intention des parlementaires

- Adopter les mesures les plus strictes possibles pour prévenir les crimes liés au nucléaire, notamment en votant des textes législatifs prévoyant une incrimination pénale pour la fabrication, l'acquisition, la détention ou le contrôle d'un engin nucléaire explosif, ainsi que l'encouragement ou l'incitation à ces actes, qu'ils soient le fait d'acteurs étatiques ou non étatiques ; prévoir l'application extraterritoriale de ces textes.
- Renforcer la règle internationale de lutte contre les crimes liés au nucléaire en soutenant l'adoption d'un amendement du Statut de Rome de la Cour pénale internationale au titre duquel l'emploi et la menace d'emploi de l'arme nucléaire deviendraient des crimes de guerre.