

N° 360

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juin 1989

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires,*

Par M. Michel MOREIGNE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Levaudet, président ; Yvon Bourges, Pierre Maitreja, Michel d'Aillieres, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloucle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean Pierre Bayle, Jean Luc Becart, Anore Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldagues, Jean Chamant, Jean Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles Henri de Cosse-Brassac, Michel Crocis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golluet, Mme Nicole de Hautecloque, MM. Marcel Henry, André Jarrat, Louis Jung, Paul Kausa, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueque, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudouon, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Volquin.

Voir le numéro :

Sénat : 268 (1988-1989)

Traité et conventions.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>A - L'élaboration de la convention de Vienne et New York sur la protection physique des matières nucléaires</b> .....	7
1) Genèse de la convention .....	7
2) Conceptions rivales des négociateurs sur la portée de la convention .....	8
3) Objectifs assignés à la convention de Vienne et de New York .....	10
a) participer au processus général de non-prolifération nucléaire .....	11
a1. historique de la non-prolifération .....	11
a2. place et rôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) dans le mécanisme de non-prolifération .....	12
a3. pérennité du danger de prolifération nucléaire .....	13
b) contribuer à prévenir la fraude nucléaire .....	16
c) prévenir la menace terroriste dans le domaine nucléaire .....	17
<b>B - Le contexte juridique français dans lequel intervient la convention</b> .....	18
1) La loi n° 80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires .....	18
2) Le décret n° 81-512 du 17 mai 1981 relatif à la protection et au contrôle des matières nucléaires .....	19
<b>C - Analyse du contenu de la convention</b> .....	21
1) Champ d'application .....	21
a) matières nucléaires concernées .....	21
b) délits visés par la convention .....	23
c) définition du transport nucléaire international .....	24
2) Obligations souscrites par les signataires .....	24
a) obligations en matière de protection physique des matières nucléaires .....	25
b) engagements souscrits afin d'assurer la répression des infractions visées par la convention .....	28
c) engagements souscrits en matière d'échanges et de coopération .....	30

3) Clauses relatives à la modification de la convention et au règlement des différends	32
a) modalités d'amendement et de réexamen de la convention	32
b) règlement des différends entre Etats parties	33
<b>D - Conséquences, pour la France, de l'approbation de la convention de Vienne et New York</b>	<b>34</b>
1) Des stipulations souples et respectant la souveraineté des parties	34
a) clauses relatives au respect de la souveraineté des Etats	34
b) réserves exprimées par la France	35
2) La convention sur la protection physique des matières nucléaires et la législation française : commentaire du projet de loi présenté au Parlement simultanément à la convention de Vienne et New York	36
3) Limites de la portée de la convention de Vienne et New York	38
a) limites imputables au caractère souple de la convention	38
b) limites induites par le caractère non universel de la convention de Vienne et New York	39
c) problèmes liés à la prévention et à la répression du terrorisme	40
<b>Conclusions</b>	<b>42</b>
<b>Annexes :</b>	
I - Liste des Etats ayant participé aux négociations	44
II - Liste des signataires de la convention de Vienne et New York	46

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation par la France de la convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires, négociée dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique, entre octobre 1977 et octobre 1979, et ouverte à la signature à Vienne et à New York le 3 mars 1980.

Cette convention tend à assurer la protection physique des matières nucléaires en cours de transport international, à prévenir à la fois les détournements de matières nucléaires réservées à l'usage civil et les actes de malveillance et de sabotage, pouvant survenir pendant les transports, et à réprimer les infractions visées.

La convention de Vienne et de New York s'inscrit dans deux dispositifs juridiques distincts.

L'un concerne la prévention des risques liés à l'atome lui-même (contamination, pollution, notamment), et dont les événements de Tchernobyl ont constitué une illustration. A cet égard, la convention de Vienne du 26 octobre 1986, adoptée, elle aussi, sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique, a mis en place des structures d'assistance internationale en cas d'accident nucléaire, encourageant de ce fait l'intervention de structures internationales de coopération et d'information.

Si la présente convention est relative aux actes de malveillance internationale et non aux accidents, elle vise, comme l'accord international conclu après Tchernobyl, les dangers induits par la circulation imprévue et non encadrée de matières par définition nocives.

. L'autre dispositif a pour objet la prévention et la répression d'actes de violence, et plus précisément de terrorisme, dirigés contre la sécurité des transports internationaux. Il s'agit de la convention de Tokyo (14 septembre 1963) relative aux infractions survenant à bord d'aéronefs, de la convention de La Haye (16 décembre 1970) pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, de la convention de Montréal (23 septembre 1971) pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile, récemment complétée par un protocole (24 février 1988) pour la sécurité des aéroports servant à l'aviation civile internationale, et, enfin, de la convention du 10 mars 1988 pour la répression des actes illicites dirigés contre la sécurité de la navigation maritime.

Ces conventions sont destinées à obliger les contractants à prendre les mesures de surveillance et de sécurité qui s'imposent et, en outre, à empêcher l'impunité des actes de violence considérés.

Tel est précisément le but de la présente convention, que les circonstances de son élaboration ont, par ailleurs, intégrée au processus général de non-prolifération des matières nucléaires.

Votre rapporteur vous propose donc, avant d'entrer dans le détail de la convention proposée, de rappeler les circonstances de l'élaboration de ce texte, en précisant notamment quels objectifs doit satisfaire la présente convention, et dans quel contexte juridique français l'adoption de celle-ci intervient.

## **A- L'ÉLABORATION DE LA CONVENTION SUR LA PROTECTION PHYSIQUE DES MATIÈRES NUCLÉAIRES**

Votre rapporteur examinera successivement la genèse du texte proposé, les différentes conceptions exprimées par les négociateurs sur la portée de la convention ainsi que les objectifs auxquels doit satisfaire la convention de Vienne et New York.

### **1 - Genèse de la convention**

. Ce sont les Etats-Unis qui ont, dès octobre 1977, proposé un projet de convention sur la protection physique des matières nucléaires. La présente convention a été négociée par les représentants de 58 Etats (1) et de la Communauté européenne de l'énergie atomique. Ces négociations se sont achevées le 28 octobre 1979 par la signature d'un acte final.

Cette convention a été signée par 48 Etats (1), parmi lesquels 24 ont déjà déposé leur instrument de ratification. Les Etats parties sont donc, à ce jour, les suivants : Etats-Unis, Suisse, Guatemala, Philippines, RDA, Paraguay, URSS, Hongrie, Suède, Yougoslavie, Pologne, Canada, Brésil, Bulgarie, Tchécoslovaquie, République de Corée, Norvège, Turquie, Liechtenstein, Indonésie, Australie, Mexique, Japon et Chine.

La convention est entrée en vigueur le 8 février 1987, soit le trentième jour à dater du dépôt du vingt-et-unième instrument de ratification, celui de la Suisse.

---

(1) En annexe est indiquée la liste de ces Etats

. La France a signé la présente convention le 13 juin 1980, en même temps que les autres membres de la communauté et que l'EURATOM.

La participation de la Communauté européenne de l'énergie atomique avait, en effet, été estimée opportune par la Cour de Justice des communautés européennes, qui avait, par un arrêt du 14 novembre 1978, considéré que la convention concernait des domaines relevant des attributions d'EURATOM.

La procédure de ratification engagée par le Gouvernement français en 1982 a dû être interrompue, en raison des difficultés que suscitait le partage des compétences entre EURATOM et les Etats membres de la communauté.

Ces difficultés expliquent que la présente convention ne soit soumise à l'approbation du Parlement qu'en 1989, puisqu'une solution satisfaisante pour EURATOM et les Etats membres n'a pu être définie qu'en 1987. Il a, à cette occasion, été précisé que la définition et la mise en oeuvre des mesures de protection physique concernant les matières nucléaires placées sous la juridiction des Etats-membres relevaient de la compétence de ceux-ci, et non de la communauté.

. La ratification, par la France, de la convention sur la protection des matières nucléaires présente aujourd'hui un caractère d'urgence. Elle conditionne, en effet, le dépôt, par nos partenaires européens, de leurs instruments de ratification, alors que ceux-ci ont presque tous achevé leur procédure interne de ratification.

## **2 - Conceptions des négociateurs sur la portée de la convention**

Il importe de préciser quelles conceptions rivales se sont affrontées pendant les négociations au sujet de la portée de la présente convention.

. Tout d'abord, les puissances nucléaires -Etats-Unis, France, Grande-Bretagne et URSS- ont exigé une limitation du champ d'application de la convention au seul nucléaire civil, afin d'éviter toute remise en cause de leur souveraineté en matière de défense.

. Le projet initialement présenté par les Etats-Unis prévoyait que l'obligation de protection physique de matières nucléaires s'appliquerait à toutes les matières se trouvant sur le territoire ou sous la juridiction d'un Etat, y compris aux installations nucléaires et aux dispositifs de transport.

Cette conception extensive de l'obligation de protection physique relevait très nettement de l'objectif de non-prolifération.

. Toutefois, la France, ainsi que la Suède et la Belgique -ces deux pays connaissaient, à l'époque des négociations, un fort développement nucléaire- ont fait prévaloir l'idée de limiter au transport international des matières nucléaires la portée de la convention, et d'en exclure les installations nucléaires internes, étant donné que celles-ci sont déjà l'objet d'un contrôle dans le cadre de l'AIEA.

La position française à l'égard de la portée de la présente convention s'explique par référence à l'argument de souveraineté en matière nucléaire, auquel notre pays est historiquement attaché.

La France, soucieuse de son indépendance vis-à-vis des superpuissances, n'a, en effet, pas signé le traité de non-prolifération. Elle a donc, selon les Etats-Unis, pu profiter des limitations que s'étaient imposés les signataires du TNP pour acquérir un marché non négligeable, signant notamment des traités de coopération nucléaire avec le Pakistan, l'Irak et la Corée du Sud. Les Etats-Unis ayant stigmatisé le manque de rigueur de la politique nucléaire extérieure française et, surtout, l'insuffisance des contrôles français à l'exportation, la France accepta en 1976 les contrôles de l'AIEA et adhéra de fait aux principes de la non-prolifération. Néanmoins, la position française est demeurée modératrice au sein des pays fournisseurs de matières nucléaires, et la France s'est fréquemment opposée à la volonté américaine de restreindre le plus possible les

transferts de matières et d'équipements nucléaires sensibles. La France est notamment hostile à la volonté américaine de conférer aux normes de sécurité édictées par l'AIEA un caractère contraignant, ce qui reviendrait à reconnaître à l'Agence un rôle supranational peu conforme aux positions françaises.

Enfin, les Pays en Développement sont traditionnellement réticents à l'égard de toute politique tendant à limiter la prolifération, qu'ils accusent de viser en réalité à entraver leur développement nucléaire. Ils considèrent que toutes les dépenses engagées par l'AIEA en vue d'accroître la protection physique des matières nucléaires sont autant de moyens financiers soustraits à l'aide technique et aux transferts de technologie nucléaire aux pays en développement.

C'est pourquoi ceux-ci ont ressenti les mesures de sécurité proposées par la présente convention comme des contraintes, que les pays fournisseurs tentaient d'imposer à leurs clients du tiers-monde sous couvert de la non-prolifération.

Dans ce contexte, sept pays du tiers-monde, qui avaient participé aux négociations, ont refusé de signer l'acte final : il s'agit de l'Inde, de l'Algérie, de Cuba, de la Libye, du Pakistan, du Qatar et du Venezuela.

### **3 - Objectifs assignés à la convention de Vienne et New York sur la protection physique des matières nucléaires**

La convention de Vienne et New York, négociée sous l'égide de l'Agence internationale pour l'énergie atomique, devait satisfaire trois catégories d'objectifs : participer au processus général de non-prolifération des matières nucléaires, limiter la vulnérabilité du commerce nucléaire international à la fraude, et assurer la prévention d'actes de terrorisme nucléaire.

## **a) Participer au processus général de non-prolifération nucléaire**

Le régime de non-prolifération des matières nucléaires, dans lequel s'intègre la présente convention, mis en place à la fin des années 1960, est fragilisé par l'accès d'un nombre croissant de pays aux technologies nucléaires permettant la fabrication d'armes atomiques.

### **a.1. Historique de la non-prolifération**

Après la seconde guerre mondiale, la rapidité avec laquelle les Etats-Unis ont perdu le monopole de la technologie nucléaire a semblé suffisamment alarmante au président Eisenhower pour que celui-ci lance, en décembre 1953, le programme qui fut connu par la suite sous le nom d'"Atoms for peace". Les propositions du président américain tendaient à créer, sous les auspices des Nations-Unis, une sorte de banque internationale des matériaux nucléaires, qui encouragerait et encadrerait la recherche, et favoriserait l'assistance et le commerce international, dans le domaine des applications pacifiques des technologies nucléaires, tout en mettant un frein au développement, potentiellement déstabilisant, de programmes nucléaires militaires. Le fonds international imaginé par Eisenhower devait être géré par un organisme nouveau, dépendant de l'ONU, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), chargé de garantir, par un contrôle adapté, que les matériaux fournis aux pays qui demanderaient une assistance ne serviraient qu'à des fins pacifiques.

En 1968, le Traité de non prolifération (TNP), entré en vigueur en 1970, a assis le programme "atoms for peace" sur un instrument juridique prescrivant aux signataires de ne pas fournir d'armes nucléaires aux pays qui n'en sont pas encore détenteurs, et de ne pas aider d'autres pays à fabriquer des armes nucléaires. Quant aux pays ne possédant pas d'armes nucléaires, ils s'engageaient à ne pas acquérir d'armes de ce type, et à accepter les contrôles de l'AIEA sur leur territoire (l'Agence devait, dans ce dispositif, envoyer les inspections aux pays contractants pour vérifier le respect du traité).

Le TNP visait donc à limiter la diffusion des technologies permettant de fabriquer des armes atomiques, tout en favorisant les transferts de matières nucléaires sous conditions d'utilisation pacifique.

## **a.2. Place et rôle de l'AIEA dans le mécanisme de non-prolifération**

. L'AIEA ne joua jamais le rôle de "banque" de matières fissiles démilitarisées qu'avait envisagé Eisenhower. Le deuxième aspect des fonctions de l'AIEA l'emporta donc, et l'agence devint, au lendemain de l'affrontement soviéto-américain à Cuba -événement qui fit comprendre aux Soviétiques l'intérêt d'un système international d'inspection- un organisme chargé de veiller à la non-prolifération des matières nucléaires sensibles.

L'AIEA fut dès lors considérée comme un instrument, mis à la disposition des pays fournisseurs de matières et d'équipements nucléaires, désireux de s'assurer, par un contrôle international approprié, que leurs exportations ne servaient qu'à l'usage pacifique.

. Cette politique d'assistance contrôlée, acceptée par les pays importateurs, se généralisa à la fin des années 1960 dans le contexte d'un commerce nucléaire international croissant.

Le contrôle de AIEA se fonde sur un système de garanties qui comprend trois aspects :

- une méthode de comptabilité destinée à déterminer si un matériau sensible a été détourné d'un programme nucléaire civil,
- un système de confinement du matériau sensible permettant de limiter, par des mesures de sécurité appropriées, l'accès à ce matériau,

- et un système de surveillance, équipé de caméras, de moniteurs de radiations et de télévisions, qui peut détecter les trafics illégaux et non prévus de matières et de technologies nucléaires.

. L'AIEA peut imposer des sanctions contre ses membres qui se procureraient de manière illicite des matières fissiles ou du savoir-faire sensible : elle peut supprimer toute assistance et toute prestation de services au pays mis en cause, déférer l'affaire au Conseil de sécurité des Nations-Unies, et confisquer les matériaux précédemment fournis.

. Toutefois, l'efficacité de ces garanties semble limitée, puisque ce système de surveillance et de contrôle n'empêche pas un pays souhaitant acquérir l'arme atomique de détourner vers l'usage militaire des équipements et technologies importés et assujettis à l'usage civil. Le système de garanties ne peut pas non plus prévenir les transferts illégaux, d'un pays à l'autre, de matières fissiles et de savoir-faire sensibles. De plus, les normes mises en place par l'AIEA ne s'imposent pas aux Etats qui n'ont pas adhéré à l'agence.

En définitive, l'apport de l'AIEA concerne surtout la confiance à l'égard du nucléaire : accepter les garanties de l'AIEA est, pour un importateur de matières nucléaires, le moyen de montrer qu'il s'engage dans le nucléaire à usage civil, ce qui est susceptible de rassurer son fournisseur, ainsi que l'opinion publique internationale.

a.3. Les insuffisances du système de garanties par l'AIEA expliquent que toutes ces précautions n'aient pas empêché que ne se perpétue le danger de prolifération, qu'il provienne des pays désignés comme "Etats-seuils", qui sont très près de posséder la technologie permettant de fabriquer des armes nucléaires, ou qu'il soit causé par des pays qui, sans avoir encore accédé à ces technologies, suscitent cependant des inquiétudes à plus ou moins long terme, et présentent un risque de déstabilisation très alarmant.

. Ainsi, l'explosion souterraine indienne de mai 1974 produisit un choc considérable dans le monde entier, en apportant la preuve qu'un pays en voie de développement, non signataire du TNP, était susceptible d'appartenir au "club" des puissances nucléaires. Malgré

les assurances du gouvernement indien sur les fins pacifiques de l'expérience, il est attesté que l'Inde est capable de fabriquer des armes nucléaires, alors que ce pays n'est pas soumis aux contraintes de la non-prolifération.

. Le Pakistan a, en février 1989, procédé à l'essai d'un missile balistique pouvant éventuellement lancer des armes nucléaires. Le Pakistan, qui poursuit depuis longtemps un programme d'acquisition des technologies nucléaires sensibles, serait devenu une puissance nucléaire de fait en 1986. Néanmoins, le Pakistan, bien que non partie au TNP, a signé avec l'AIEA des accords de garantie qui concernent toutes les activités nucléaires.

Bien qu'Israël n'admette pas posséder d'armes nucléaires, il est certain que ce pays possède une capacité nucléaire évoluée dans le secteur militaire.

. Depuis 1981, l'Afrique du Sud est capable de produire l'uranium nécessaire à la fabrication d'armes nucléaires.

. L'Argentine et le Brésil possèdent des installations de production d'uranium enrichi -mais il semble que la qualité de cet uranium ne permette pas encore de fabriquer des armes atomiques. Toutefois, ces deux pays, dont aucun n'est signataire du TNP, ont mis au point des missiles capables de lancer des armes nucléaires. L'Argentine comme le Brésil ont, certes, signé le traité de Tlatelolco qui interdit aux pays latino-américains de développer des armes nucléaires, mais ce traité ne leur est pas encore, pour des raisons juridiques, opposable.

. D'autres pays suscitent des inquiétudes à plus long terme. Contrairement aux précédents, ils ont signé le Traité de non-prolifération. Il s'agit de la Libye, de l'Irak et de l'Iran.

La Libye aurait tenté d'acquérir des technologies nucléaires sensibles, en essayant notamment, pendant les années 1970, d'acheter à la Chine une bombe atomique. Son potentiel nucléaire est demeuré, grâce au refus chinois, relativement marginal, mais le colonel Kadhafi a plusieurs fois déclaré que son pays devait posséder des armes nucléaires. Plus récemment, l'achat

au Brésil de missiles possédant une portée de 1 000 km est des plus inquiétants, puisque ces missiles peuvent porter des charges nucléaires.

Il semble que l'Irak ait essayé plusieurs fois, au début des années 1980, d'acquérir des matériaux et des équipements excédant manifestement la vocation exclusivement civile de ses installations nucléaires. Comme la Libye, l'Irak paraît s'être procuré des missiles susceptibles de porter des charges nucléaires, dont la portée est de 650 km.

Quant à l'Iran, son programme d'énergie nucléaire à usage pacifique a été pratiquement interrompu en 1979. Pendant la guerre avec l'Irak, de nombreux raids aériens ont détruit ses quelques centrales nucléaires. Il est donc peu probable que l'Iran soit capable de se doter d'un arsenal nucléaire militaire.

. Qu'il s'agisse des Etats-seuils ou des pays dont la maîtrise des technologies nucléaires sensible est moins affirmée, tous ces pays ne présentent pas moins un risque considérable de déstabilisation, dont votre rapporteur évaluera quelques aspects.

La rivalité historique qui oppose l'Inde au Pakistan est, en effet, de nature à générer une véritable course aux armements. Toutefois, l'établissement de relations diplomatiques entre les deux pays pourrait aboutir à un règlement concerté des différends.

Le fait qu'Israël semble posséder des armes atomiques pourrait inciter les autres pays de la région à acquérir ou développer des armes chimiques à des fins de dissuasion. Il est clair qu'une telle réplique contient en elle-même une menace d'escalade éminemment dangereuse pour toute la communauté internationale.

Quant à la Libye, à l'Iran et à l'Irak, l'accès éventuel de ces pays aux technologies nucléaires à usage militaire suscitent les plus grandes craintes, étant donné le manque de respect dont ces pays ont déjà plusieurs fois fait preuve à l'égard des normes internationales. A titre d'exemple, le soutien qu'ils ont apporté aux

réseaux terroristes, et leur participation plus ou moins avouée à la prolifération d'armes chimiques, attestent assez l'influence déstabilisatrice qu'aurait l'acquisition d'armes atomiques par l'Iran, l'Irak et la Libye.

C'est précisément dans ce contexte de lutte contre une prolifération nucléaire menaçante qu'est intervenue la présente convention, dont l'objet est notamment de veiller à ce que les opérations liées au commerce international des matières nucléaires respectent les principes de la non-prolifération.

### **b) Contribuer à prévenir la fraude nucléaire**

Le deuxième objectif assigné à la convention de Vienne et New York était de contribuer à prévenir la fraude nucléaire.

Le fait que des pays comme le Pakistan aient réussi à se procurer les technologies et les matières sensibles pourtant contrôlées par l'AIEA, montre que le système de garanties mis en place à des fins de non-prolifération comporte des failles.

Divers événements, dont la plupart figurent dans le rapport consacré par M. Michel Chauty dans le cadre de la commission scientifique et technique de l'Assemblée de l'Atlantique Nord au problème de la non-prolifération et de la sécurité nucléaires, ont mis en évidence des cas de fraude extrêmement préoccupants. Ainsi, un homme d'affaires américain a été découvert, en 1981, à bord d'un avion de Pakistan Airlines, en train d'essayer de passer en fraude du zirconium. Cette matière, qui sert, dans le domaine civil, à gagner le combustible des réacteurs nucléaires, a également des applications militaires.

En 1983, quelque 15,8 tonnes d'eau lourde, vendues par la Norvège à une société ouest-allemande, ont été expédiées à Bâle, d'où l'eau lourde fut envoyée vers une destination inconnue. Or, l'eau lourde, indispensable pour obtenir du plutonium, est un matériau particulièrement sensible.

A l'encontre du danger très préoccupant que constituent ces types de fraudes, diverses stipulations de la présente convention sont destinées à assortir tout mouvement international de matières nucléaires, donnant lieu à transports internationaux, de précautions et de formalités particulières.

### **c) Prévenir la menace terroriste dans le domaine nucléaire**

Enfin, la menace terroriste dans le domaine nucléaire faisait partie des risques envisagés par les négociateurs de la convention sur la protection physique des matières nucléaires.

Malgré les accidents nucléaires qui ont été répertoriés depuis les années 1960, la menace terroriste n'a pas connu de manifestation dans le domaine de l'atome. Pourtant, des catastrophes telles que la contamination de l'eau potable, le sabotage de réacteurs ou le vol d'armes nucléaires, même si elles relèvent, pour le moment, de la littérature, sont, à bien des égards, envisageables.

Ainsi, on rapporte que la commission de surveillance et d'enquête de la Chambre des Représentants des Etats-Unis aurait découvert que des exercices de simulation d'attaque terroriste contre des installations du ministère de l'énergie auraient été suivis d'un vol, non simulé cette fois, de plutonium. En 1987, un technicien employé dans l'une des installations du ministère américain de l'énergie aurait été inculpé pour avoir vendu des documents confidentiels à l'OLP.

Les activités liées au transport international de matières nucléaires, pour lesquelles la surveillance est, par définition, moins aisée que quand ces substances demeurent dans des installations statiques, méritent une protection particulière au regard de la lutte antiterroriste.

Votre rapporteur estime extrêmement positif que la présente convention ait été négociée afin de répondre à un danger qui reste potentiel, contrairement à tous les accords internationaux visant à prévenir et à réprimer les actes de terrorisme, qui sont tous, malheureusement, intervenus a posteriori.

## **B - LE CONTEXTE JURIDIQUE FRANCAIS DANS LEQUEL INTERVIENT LA CONVENTION DE VIENNE ET NEW YORK**

La législation française a déjà, pour l'essentiel, tiré les conséquences de la convention sur la protection physique des matières nucléaires, à travers les textes suivants, qui en sont très largement inspirés :

- loi n° 80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires

(et décret n° 83-100 du 10 février 1983 fixant les conditions d'assermentation des agents habilités à participer à la protection des matières nucléaires)

- décret n° 81-512 du 17 mai 1981 relatif à la protection et au contrôle des matières nucléaires.

### **1 - La loi du 25 juillet 1980 : principales dispositions**

. Dans le but d'éviter les vols et détournements de matières nucléaires, et d'assurer la sécurité de leurs manipulations, cette loi soumet à un régime d'autorisation et de contrôle l'importation, l'exportation, l'élaboration, la détention et l'utilisation des matières nucléaires destinées à l'usage civil, ainsi que les transferts et transports entre installations nucléaires, pour autant que ces transferts se produisent sur le territoire français (art. 2).

. Les infractions aux dispositions de l'article 2 de cette loi sur l'autorisation et le contrôle des activités précédemment mentionnées, ainsi que l'appropriation indue de matières nucléaires, sont passibles de peines d'emprisonnement de 2 à 10 ans, et d'amendes de 5 000 à 50 millions de francs, assorties éventuellement de mesures de confiscation des matières nucléaires et des équipements. Ces peines sont également applicables aux infractions de même nature concernant le nucléaire militaire (art. 6).

. Par ailleurs, la loi du 25 juillet 1980 oblige le titulaire d'une autorisation, qui constaterait la disparition, le vol ou le détournement de matières nucléaires, à prévenir la police ou la gendarmerie dans les 24 heures.

Les infractions à ces dispositions sont passibles de peines d'emprisonnement de 15 jours à 2 ans, et d'amendes de 5 000 à 250 000 francs (art. 8).

. En application de l'article 5 de cette loi, le décret n° 83-100 du 10 février 1983 fixe les conditions d'assermentation des agents habilités à exercer le contrôle, prescrit par la loi, sur les matières nucléaires destinées à l'usage civil.

## **2 - Le décret du 12 mai 1981**

Le décret n° 81-512 du 12 mai 1981 précise les conditions d'application de la loi du 25 juillet 1980, et, comporte notamment les dispositions suivantes :

. L'article 3 définit les modalités d'attribution des autorisations. Celles-ci sont délivrées par le ministre de l'industrie, qui consulte également le ministre de l'intérieur et, pour les autorisations d'exportation ou d'importation, le ministre des affaires étrangères.

. L'autorisation n'est pas requise pour des manipulations concernant des quantités de matières nucléaires estimées comporter un risque mineur (art. 8). Néanmoins, les activités portant sur des quantités ne présentant qu'un risque mineur doivent faire l'objet d'une déclaration au ministre de l'industrie.

. Les mesures de confinement, de surveillance et de protection physique des matières nucléaires (décrites aux articles 13 à 18) sont destinées à éviter les mouvements de matières non autorisés ou non justifiés. Ces mesures doivent garantir l'intégrité du confinement, l'absence de sorties par des issues anormales, ainsi que le fonctionnement correct des appareils utilisés pour la comptabilité et la surveillance. Le dispositif de sécurité mis en place est déterminé en fonction de la nature des matières, des quantités traitées et des opérations auxquelles ces matières sont soumises (art. 14). D'autre part, l'article 22 impose l'obligation, pour le transport des matières nucléaires, d'utiliser des moyens agréés par le ministre de l'industrie.

. Dans le but d'éviter toute appropriation indue et tout détournement de matières nucléaires, le caractère confidentiel du dispositif de sécurité adopté doit être respecté.

. Une commission de la protection des transports de matières nucléaires, instituée auprès du ministre de l'industrie, donne son avis sur les demandes d'autorisation, et sur les modalités du transport de matières nucléaires (elle peut, à ce titre, conseiller les itinéraires ou les modes de transport appropriés).

Placée sous la présidence du ministre de l'industrie, cette commission est composée de représentants des ministres chargés des douanes, de l'intérieur et des transports. Elle peut se faire assister de techniciens ou de spécialistes (art. 20).

Au moment où la France entreprend sa procédure de ratification de la convention, la législation française a donc déjà réglementé, dans la mesure des compétences nationales, les activités visées par la présente convention.

La portée de la convention sur la protection physique des matières nucléaires excède cependant celle des dispositions françaises.

## **C - ANALYSE DU CONTENU DE LA CONVENTION**

Votre rapporteur commentera successivement le champ d'application de la convention, les engagements souscrits par les signataires, et les procédures permettant de modifier la convention.

### **1 - Champ d'application**

a) Les matières nucléaires concernées par la présente convention, définies à l'article 1-a de la convention, sont les suivantes :

- plutonium (à l'exception du plutonium dont la concentration isotopique en plutonium 238 dépasse 80%),
- uranium 233,
- uranium enrichi en uranium 233 ou 235,
- uranium contenant le mélange d'isotopes qui se trouve dans la nature autrement que sous forme de minerai (c'est-à-dire uranium naturel),
- et toute matière contenant un ou plusieurs des éléments ci-dessus.

La première annexe à la convention détermine les trois niveaux de protection applicables à ces matières, en fonction non seulement de leur plus ou moins grande sensibilité mais aussi des quantités transportées. Ces niveaux de protection sont définis selon des catégories, des barèmes et des seuils précisés par la seconde annexe.

Sans entrer dans les caractéristiques techniques de ces matières, on remarque que la liste établie par la présente convention

diffère quelque peu des matières nucléaires auxquelles s'applique le statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que des matières nucléaires visées par le décret du 12 mai 1981 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires.

**. L'article XX du statut de l'AIEA concerne les matières suivantes :**

- uranium 233,
- uranium enrichi en uranium 233 ou 235,
- plutonium 239,
- tout produit contenant un ou plusieurs des isotopes ci-dessus,
- thorium.

Deux différences apparaissent entre la liste établie par l'AIEA et la liste visée par la convention de Vienne et New York.

Le statut de l'AIEA s'applique au plutonium 239, non expressément intégré dans le champ d'application de la convention. Or, le plutonium 239 étant une matière fissile (c'est-à-dire susceptible, à partir d'une certaine masse, de déclencher une explosion nucléaire), il est normal qu'il concerne le statut de l'AIEA, puisque cette agence, spécialisée dans la non-prolifération des armes nucléaires, a pour vocation de contrôler le caractère pacifique de l'utilisation des matières nucléaires.

Pour ce qui est du thorium, cette substance fait partie de la liste établie dans les statuts de l'AIEA, mais n'est pas mentionnée dans la liste établie par la convention. Il ne s'agit pas d'une matière fissile, mais, irradié dans un réacteur nucléaire, le thorium produit de l'uranium 233, qui est une matière fissile et est, quant à lui, visé par la convention. De plus, le commerce international du thorium portant sur de très faibles quantités, il a semblé aux négociateurs peu opportun de l'intégrer à la liste des produits visés par la convention.

. Quant au décret du 12 mai 1981, il concerne un nombre de matières nucléaires beaucoup plus large que la présente convention et le statut de l'AIEA :

- plutonium
- uranium
- thorium
- deuterium
- tritium
- lithium 6

Quatre substances apparaissent donc dans le décret du 12 mai 1981, alors qu'elles ne sont pas visées par la convention de Vienne et de New York : le deuterium, le tritium, le lithium 6 et le thorium.

L'intégration de thorium au champ d'application du décret du 12 mai 1981 s'explique par le caractère sensible de cette matière, transformable en matière fissile.

En ce qui concerne les autres matières, il s'agit d'éléments dits légers, dont on a considéré, dans le cadre des négociations de Vienne et de New York sur la présente convention, qu'elles présentaient un risque d'ordre sanitaire exclusivement (radiations, contamination radioactive) et non en termes de prolifération nucléaire. C'est pourquoi le parti a été adopté par les négociateurs de la convention de faire relever les mesures de sécurité relatives aux transports internationaux de ces éléments dits "légers" uniquement des législations nationales. Ce choix permettait de ne pas alourdir le dispositif de surveillance prescrit par la convention, et d'étendre la souveraineté des Etats en matière nucléaire.

b) Les délits visés par la convention sur la protection physique des matières nucléaires concernent, de manière générale, l'obtention et l'usage illicites des matières nucléaires, c'est-à-dire :

- . le recel, la détention, l'utilisation, la cession, l'altération, l'aliénation ou la dispersion de matières nucléaires, et susceptibles d'entraîner la mort ou des blessures graves, ou des dommages considérables aux biens,
- . le vol, simple ou qualifié, de matières nucléaires,
- . le détournement ou toute autre appropriation indue,
- . le fait d'exiger des matières nucléaires par la menace ou toute autre forme d'intimidation.

La convention s'applique également à la menace d'utiliser les matières nucléaires pour tuer, blesser ou causer des dommages considérables aux biens, ou de voler des matières nucléaires afin d'exercer un chantage sur un Etat, une personne ou une organisation internationale.

La tentative ainsi que la complicité (art. 7) figurent aussi parmi les infractions concernées.

c) La convention définit le transport nucléaire international par l'envoi, en dehors de l'Etat d'origine, de matières nucléaires spécialement conditionnées à cet effet. Tous les moyens de transport sont envisagés.

Le dispositif de sécurité dont les matières nucléaires doivent faire l'objet pendant le transport international s'applique dès que les substances en question quittent l'installation de l'expéditeur, jusqu'à l'arrivée des matières fissiles dans l'installation du destinataire. La définition proposée est donc assez large.

## **2 - Obligations souscrites par les signataires**

Les signataires s'engagent à assurer la protection physique des matières nucléaires, ainsi que la répression des auteurs

d'infractions, et à participer à la coopération entre les Etats parties dans les domaines concernés par la convention.

**a) Obligations en matière de protection physique des matières nucléaires**

**- Les articles 3 et 4 de la convention définissent en termes généraux les obligations souscrites par les Etats parties.**

**. Chaque signataire s'engage à prendre toutes les dispositions nécessaires afin de protéger les matières nucléaires se trouvant, à l'occasion d'un transport nucléaire international, sous sa responsabilité (c'est-à-dire sur son territoire, ou à bord d'un navire ou d'un aéronef participant au transport à destination ou en provenance de cet Etat). (art. 3).**

**. Les Etats ne peuvent exporter, importer ou autoriser l'exportation, l'importation ou le transit sur leur territoire de matières nucléaires que s'ils ont reçu l'assurance que ces substances seraient protégées pendant les opérations liées au transport international (art. 4-1, 2 et 3).**

**. Le même dispositif de sécurité s'applique aux matières nucléaires ne franchissant pas les frontières d'un Etat, mais qui emprunteraient, pendant un transfert, les eaux internationales ou l'espace aérien international (art. 4-4).**

**. Chaque signataire, avant même d'obtenir l'assurance que les matières nucléaires seront protégées, est tenu d'informer les Etats par lesquels des matières nucléaires transiteront, à l'occasion d'un transport international, que ce transit s'effectue par voie terrestre, par voie navigable, ou que des escales soient prévues dans les aéroports ou les ports maritimes de ces Etats (art. 4-5).**

. L'exportateur de matières nucléaires peut éventuellement se décharger sur l'importateur de la responsabilité d'obtenir l'assurance que le dispositif de sécurité adéquat sera mis en oeuvre (art. 4-6).

- L'annexe I fournit une description détaillée des mesures de sécurité dont doivent faire l'objet les matières nucléaires pendant les opérations de transport international.

L'annexe I définit deux catégories de mesures : celles qui interviennent au cours de l'entreposage lié aux opérations de transport nucléaire international (art. 1), et celles qui doivent être prises pendant le transport nucléaire international lui-même (art. 2.).

L'Annexe II classe les matières nucléaires selon trois catégories, en tenant compte à la fois des quantités envisagées, et des caractéristiques des substances considérées.

. L'entreposage des matières nucléaires à l'occasion d'un transport international nécessite des précautions différenciées selon la catégorie concernée.

Le plus faible degré de surveillance, destiné aux matières de la catégorie III, est assuré par l'entreposage des matières dans des zones dont l'accès est contrôlé (art. 1-a).

Les matières et les quantités de matières nucléaires relevant de la catégorie intermédiaire, c'est-à-dire les matières de la catégorie II, sont entreposées dans des zones d'accès contrôlé, placées sous la surveillance constante de gardes ou de dispositifs électroniques de sécurité, et entourées d'une barrière matérielle comportant un nombre limité de points d'entrée surveillés de manière adéquate.

Ces précisions ne sont qu'indicatives, puisque l'annexe I admet "toute protection physique d'un degré équivalent" (art. 1-b).

Enfin, la surveillance des matières et des quantités de matières nucléaires nécessitant les précautions les plus attentives (les matières de la catégorie I) est effectuée selon les mêmes procédés que pour la catégorie intermédiaire, à cette différence près que l'accès aux zones protégées où sont entreposées ces substances n'est permis qu'aux personnes présentant toutes les garanties en matière de sécurité. La surveillance de ces zones hautement protégées appartient par ailleurs à des gardes maintenus en liaison étroite avec les forces d'intervention appropriées (art. 1-c).

. Les mesures relatives aux transports nucléaires internationaux proprement dits sont, elles aussi, différenciées selon trois catégories de matières nucléaires : celles qui appartiennent aux catégories II et III (qui nécessitent les dispositifs de surveillance les moins rigoureux), celles qui relèvent de la catégorie I (qui justifie les précautions les plus attentives), auxquelles s'ajoute l'uranium naturel.

Les substances fissiles appartenant aux catégories II et III doivent faire l'objet, avant toute opération de transport international, d'arrangements entre l'expéditeur, le destinataire et le transporteur, qui déterminent à quel moment, ou selon quelles modalités, se produit le transfert de la responsabilité du transport (art. 2-a).

Le transport international des matières de la catégorie I s'effectue, une fois conclus les arrangements entre expéditeur, destinataire et transporteur, sous la surveillance constante d'une escorte, et dans des conditions assurant une liaison étroite avec des forces d'intervention appropriées (art. 2-6).

Quant à l'uranium naturel, il est prescrit, pour le transport de quantités dépassant 500 kg, de procéder, d'une part, à la notification préalable de l'expédition (notification précisant le mode de transport et l'heure d'arrivée prévue) et, d'autre part, à la confirmation que les matières ont bien été reçues.

**b) Engagements souscrits par les Etats parties afin d'assurer la répression des infractions visées par la convention**

La convention pour la protection physique des matières nucléaires peut, à bien des égards, être comparée sur ce point à d'autres conventions conclues par la France dans le cadre de l'ONU et, plus particulièrement, aux conventions de Tokyo (14 septembre 1963) relative aux infractions et à d'autres actes survenant à bord des aéronefs, de La Haye (16 décembre 1970) sur la répression de la capture illicite d'aéronefs, et de Montréal (23 septembre 1971) sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de l'aviation civile.

Comme les conventions de La Haye et de Montréal, la présente convention fonde la répression des infractions visées sur le principe "aut dedere aut judicare" (extrader ou poursuivre en justice), destiné à faire en sorte que la probabilité, pour les coupables (ce principe concerne au premier chef les auteurs d'attentats terroristes), d'échapper au jugement, soit la plus faible possible.

**. Dans ce but, cette convention définit assez largement les critères de compétence des Etats pour l'exercice de l'action pénale.**

Peuvent, en effet, établir leur compétence :

- l'Etat sur le territoire duquel est commise l'infraction,
- l'Etat d'immatriculation de l'aéronef ou du navire à bord duquel l'infraction est perpétrée,
- l'Etat servant de refuge à l'auteur présumé de l'infraction considérée,
- l'Etat dont l'auteur présumé de l'infraction est un ressortissant,
- ou, pour finir, l'Etat participant à l'opération de transport nucléaire international (exportation ou importation) pendant laquelle a été commise l'infraction (art. 8-1, 2 et 4).

Ce dernier critère n'apparaissait pas, pour des raisons évidentes, dans les conventions qui portaient sur la sécurité de l'aviation civile. Il convient de préciser qu'il n'est que facultatif, alors que les quatre premiers sont impératifs.

Quant au critère relatif à la nationalité de l'auteur de l'infraction, il ne figurait pas dans la convention de Montréal précitée, mais est déjà prévu par le droit pénal français. Il a probablement été intégré à la présente convention à titre de précaution, afin de couvrir à l'avance le cas où l'un des signataires ne reconnaîtrait pas la clause relative à la nationalité de l'auteur de l'infraction.

La définition des conditions dans lesquelles les Etats peuvent procéder à l'action pénale stipulée par la convention sur la protection physique des matières nucléaires, relève du concept de **compétence universelle**. Celui-ci permet aux Etats autres que l'Etat dont le territoire a été le cadre de l'infraction, d'exercer leur compétence pénale. La "compétence universelle de punir" procède donc de la "promotion internationale de l'individu en matière pénale" (*Droit international public - Dinh Nguyen Quoc, Patrick Daillier et Alain Pellet - Paris, LGDJ - 1987 - p. 579*), qui a pour effet de garantir plus efficacement la répression des infractions dites internationales, parmi lesquelles le terrorisme est tout particulièrement visé.

. Les conditions permettant à un Etat de requérir l'extradition d'un auteur d'infraction sont quelque peu différentes des critères de compétence pénale des Etats. Les Etats ayant participé, en tant qu'exportateur ou importateur, à un transport international de matières nucléaires ne sont pas habilités, bien que compétents pour l'exercice de l'action pénale, à demander l'extradition. Seuls détiennent ce droit l'Etat dont le territoire a été le cadre de l'infraction, l'Etat d'immatriculation de l'aéronef ou du navire à bord duquel l'infraction a été commise, ou bien l'Etat dont l'auteur présumé de l'infraction est un ressortissant (art. 8-4).

En conséquence du principe "aut judicare aut dedere", la présente convention précise que les infractions qu'elle définit doivent

être intégrées, dans les conventions d'extradition conclues entre Etats signataires, aux cas nécessitant l'intervention d'une procédure d'extradition (art. 11-1).

Toutefois, la convention sur la protection physique des matières nucléaires établit une distinction entre les pays qui, comme la France, reconnaissent les infractions prévues par la convention comme constituant des cas d'extradition (art. 11-3) et ceux qui subordonnent l'extradition à l'existence d'un traité spécifique (art. 11-2). Dans ce dernier cas, la présente convention peut constituer la base juridique de l'extradition.

Il convient, pour finir, de préciser que le champ d'application des dispositions pénales de la convention s'étend, non seulement aux transports internationaux, mais aussi au stockage, à l'utilisation et au transport, sur le territoire national, des matières nucléaires utilisées à des fins pacifiques.

Ainsi, l'engagement d'extrader ou de poursuivre en justice s'applique également en cas d'infractions commises à l'encontre des matières ou d'installations nucléaires non liées nécessairement à une opération de transport international (art. 2-2). Cette stipulation permet notamment d'accroître la chance de répression du terrorisme, dont la menace, difficilement circonscrite, ne se borne pas aux manipulations de matières nucléaires liées à un transport international.

#### **c) Engagements souscrits par les Etats parties en matière d'échanges et de coopération**

Plusieurs dispositions de la présente convention encouragent et prescrivent les échanges d'informations, la concertation et la coordination des politiques des Etats signataires dans les domaines visés par la convention.

. Les échanges d'informations et de renseignements concernent des domaines variés :

- les Etats ou parties s'indiquent mutuellement (ou transmettent ces données à l'Agence internationale de l'énergie atomique) les services chargés d'assurer la protection physique des matières nucléaires et de prendre part aux opérations d'intervention en cas de détournement, d'emploi ou d'altération illicites de matières nucléaires. L'échange de ces renseignements permet à chaque signataire d'identifier quelles instances sont, dans les autres Etats parties à la convention, censées assurer la mise en oeuvre de celle-ci (art. 5-1).

- les signataires doivent être informés dans les plus brefs délais, quand s'est produit dans l'un des Etats parties l'une des infractions concernées par la convention, afin de pouvoir prendre le plus rapidement possible les mesures qui s'imposent. Cette obligation, qui vise aussi l'information des organisations internationales concernées par l'application de la présente convention (art. 5-2.a), ne s'applique toutefois pas aux infractions perpétrées à l'encontre de matières nucléaires en cours d'utilisation, de stockage ou de transport sur le territoire national (à condition cependant que le coupable se trouve toujours sur le territoire de l'Etat considéré).

- des procédures de consultation peuvent être mises en place au sujet des dispositifs de sécurité permettant d'assurer la protection physique des matières nucléaires en cours de transport international (art. 5-3).

- les parties souscrivent à l'obligation de respecter le caractère confidentiel des informations commises par les autres signataires (art. 6-1).

- le dépositaire de la convention doit être tenu informé des mesures adoptées par les Etats membres afin de donner effet à la convention (art. 14-1).

- enfin, les signataires s'engagent à communiquer aux Etats parties le résultat des poursuites intentées sur leur territoire aux auteurs présumés d'infraction (art. 14-2).

. La coopération entre Etats parties permet d'harmoniser les mesures de protection des matières nucléaires adoptées par les signataires (art. 5-bi), favorise l'assistance des partenaires qui en feraient la demande (art. 5-bii), et facilite la coopération entre les Etats pour la récupération des matières acquises de manière illicite (art. 5-6.iii).

On remarque que les engagements souscrits en matière de notification rapide et d'assistance figurent également dans la convention du 26 septembre 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique. Cette ressemblance s'explique aisément pour des raisons d'ordre pratique.

. L'entraide judiciaire, prescrite par l'article 13, est consentie par les signataires de la manière la plus large possible. Elle comporte notamment la communication d'éléments de preuves nécessaires aux poursuites.

### **3 - Clauses relatives à la modification de la convention et au règlement des différends**

a) Les modalités d'amendement et de réexamen sont définies de manière à éviter qu'une procédure d'amendement ne puisse intervenir à tout moment, alors que la majorité des Etats participant aux négociations souhaitait adopter une procédure plus souple.

Ainsi, la rédaction retenue a exclu que la conférence, convoquée cinq ans après l'entrée en vigueur de la convention -et, par la suite, tous les cinq ans-, conformément à l'article 16, pût être l'occasion d'un réexamen de la présente convention. Cette conférence des Etats parties est uniquement destinée à l'examen et à l'évaluation de l'application de la convention.

Dans le même ordre d'idées, la procédure d'adoption des amendements est suffisamment restrictive pour empêcher que le texte de la convention ne soit trop fréquemment modifié. Les propositions d'amendement, soumises au dépositaire de la convention et communiquées par lui aux signataires, ne peuvent être étudiées que si la majorité des parties se prononce pour l'organisation d'une conférence. La majorité des deux tiers est requise pour l'adoption des amendements (art. 20).

Ces différentes précautions, dues pour la plupart à l'insistance de la France, s'expliquent dans le contexte des rivalités entre les négociateurs de cette convention sur la portée qu'il convenait de reconnaître à ce texte. La France tenant à limiter le champ d'application de la convention de Vienne et New York, elle a craint qu'une procédure de révision trop souple ne permit aux autres parties à la convention d'accroître inconsidérément le champ d'application de celle-ci dans un sens préjudiciable à la souveraineté des Etats.

b) En cas de différend entre Etats parties, la convention prévoit, de manière classique, deux procédures. La première fait appel à la négociation ou au règlement amiable du contentieux (art. 17-1). La seconde, qui intervient au cas où la première n'aurait pas abouti, fait appel à l'arbitrage et, si l'organisation de celui-ci est rendue impossible par des désaccords entre les Etats concernés, au président de la Cour internationale de justice ou au secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Il importe, à ce stade, d'envisager les conséquences, pour la France, de l'approbation de la convention sur la protection physique des matières nucléaires.

## **D) CONSÉQUENCES, POUR LA FRANCE, DE L'APPROBATION DE LA CONVENTION DE VIENNE ET NEW YORK**

Votre rapporteur évaluera les contraintes induites, pour la France, par l'approbation de la convention, avant d'examiner les dispositions d'ordre interne assurant l'application de l'accord proposé, et d'aborder les limites à l'efficacité de la présente convention.

### **1 - Une convention souple, et respectant la souveraineté des parties**

La convention sur la protection physique des matières nucléaires respecte dans une large mesure la souveraineté des Etats, ce dont témoignent par ailleurs les réserves françaises.

a) De nombreuses stipulations font référence au respect de la souveraineté des Etats, qui se manifeste dans différents domaines.

. Les droits souverains des Etats en matière d'utilisation, de stockage et de transport des matières nucléaires sur leur territoire national sont respectés par la convention (art. 6-3). Cette formulation tend à apaiser d'éventuelles réticences des puissances nucléaires, telle que la France, à l'égard de contrôles sur sa politique nucléaire.

. L'obligation de confidentialité des renseignements communiqués connaît une exception, en fonction de considérations relatives à la sécurité nationale des parties en matière nucléaire (art. 6-2).

. Les dispositions pénales de la convention se bornent à fixer les principes généraux, et prescrivent aux Etats de traduire ces principes conformément à leurs législations.

Ainsi, les infractions inventoriées par l'article 7-1 sont punissables en vertu du droit pénal de chaque Etat (art. 7-2).

Les critères de compétence des Etats pour l'exercice de l'action pénale, détaillés à l'article 8, n'excluent pas qu'un signataire n'exerce sa compétence conformément à sa législation (art. 8-3).

En ce qui concerne l'application du principe "aut judicare aut dedere", l'Etat sur le territoire duquel s'est réfugié l'auteur présumé de l'infraction procède aux poursuites judiciaires ou à l'extradition selon les dispositions de son droit pénal (art. 9). Dans le cas où l'Etat en question ne procéderait pas à l'extradition du coupable présumé, il soumet ce dernier à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. La procédure est celle que détermine la législation de cet Etat.

b) Les réserves françaises témoignent du caractère relativement souple de la convention, puisqu'elles sont toutes prévues par le texte même de celle-ci.

Ces réserves concernent trois aspects : la détermination des infractions, la définition des critères de compétence pénale des Etats, et l'intervention de la Cour internationale de justice dans la procédure d'arbitrage.

. Sur le premier point, la France a réservé sa position à l'égard de la tentative de délit et du recours à la menace, considérées l'une et l'autre comme des infractions par l'article 7.

La réserve exprimée par la France précise que la répression de ces deux infractions s'effectuera conformément au droit pénal français, ce que par ailleurs la rédaction de l'article 7 de la convention prévoit explicitement.

. La France a opposé une réserve au critère de compétence pénal relatif à l'Etat importateur ou exportateur de matières nucléaires (art. 8-4) : en effet, la législation française, pas plus, d'ailleurs, que le droit international, ne reconnaît ce critère pour l'exercice de l'action pénale par un Etat. La réserve française ne constitue en rien un obstacle à l'application de cette convention, puisque le critère en question n'est que facultatif.

. A l'égard de l'intervention, dans la procédure d'arbitrage prévue à l'article 17, du Président de la Cour internationale de justice et de la Cour internationale de justice, la réserve française est, pour notre pays, classique, étant donnée la traditionnelle réticence de la France à l'égard de la compétence de ce tribunal international.

En effet, depuis 1974, date à laquelle la France a dénoncé la clause de juridiction obligatoire prévue à l'article 36 du statut de la Cour internationale de Justice, la France oppose toujours une réserve aux stipulations concernant l'intervention de la Cour internationale de Justice dans les procédures d'arbitrage.

Cette possibilité de réserve est ouverte par une disposition de la convention, qui stipule qu'un Etat a le droit de ne pas se considérer lié par l'une ou l'autre des procédures d'arbitrage définies à l'article 17 (art. 17-3).

En dépit du caractère souple du texte proposé, le droit français doit tirer les conséquences de la convention sur la protection physique des matières nucléaires, de manière à assurer la mise en oeuvre effective de celle-ci.

## 2 - La convention sur la protection physique des matières nucléaires et la législation française : commentaire du projet de loi présenté simultanément à la convention de Vienne et New York

Le projet de loi (n° 289) proposé au Sénat lui aussi, en première lecture, simultanément à la convention, et qui a été soumis à l'examen des commissions compétentes, a pour objet de compléter la loi du 25 juillet 1980 ainsi que le code de procédure pénale, afin

d'assurer la conformité du droit interne aux engagements internationaux souscrits par la France.

. Ce projet de loi ajoute aux infractions visées par la loi du 25 juillet 1980 un nouveau délit : la détention, le transfert, l'utilisation ou le transport hors du territoire de la République des matières nucléaires entrant dans le champ d'application de la convention, sans y avoir été autorisé par les autorités étrangères compétentes.

La loi du 25 juillet 1980, qui ne s'applique pas aux transports internationaux de matières nucléaires, ne prévoyait que les autorisations délivrées par les autorités françaises. Le projet de loi permet donc de sanctionner les manipulations de substances fissiles qui interviendraient sans autorisation des pays concernés (art. 1).

. Il est par ailleurs précisé que le délit créé par le projet de loi ne concerne que les matières nucléaires définies par la convention, la définition, prévue par celle-ci, étant sensiblement plus restrictive, comme on l'a vu précédemment, que celle qui résulte du décret du 12 mai 1981.

. Enfin, le projet de loi complète le code de procédure pénale, afin d'appliquer au droit français le principe "extrader ou punir" pour les infractions visées par la convention. La législation interne permet d'ores et déjà de réprimer les infractions visées par la convention, à condition qu'elles soient commises en France ou par des ressortissants français. Afin d'intégrer au droit pénal français la compétence universelle en matière de sécurité nucléaire, le code de procédure pénale doit prévoir la compétence de juridictions françaises dans le cas où le coupable présumé se trouverait en France, et aurait commis l'infraction incriminée dans un autre pays (art. 2).

Néanmoins, la prise en compte, par le droit français, de la convention sur la protection physique des matières nucléaires ne peut prétendre exclure totalement l'existence de failles susceptibles d'altérer l'efficacité de cette convention.

### **3 - Les limites de la portée de la convention de Vienne et New York**

**a) En premier lieu, les limites de la portée de la convention sur la protection physique des matières nucléaires tiennent au caractère souple des stipulations de la convention.**

**Autant l'absence de véritable contrainte peut paraître favorable par son respect de la souveraineté des Etats, autant cette relative souplesse est susceptible d'affecter l'efficacité de l'accord international en question.**

**. Ainsi, en matière pénale, les multiples références aux législations nationales sont de nature à rendre aléatoire la répression des infractions visées. A titre d'exemple, votre rapporteur citera l'obligation faite aux Etats contractants d'appliquer aux infractions des "peines appropriées, proportionnées à la gravité de ces infractions" (art. 7-2) : la rédaction retenue laisse une très large place à l'appréciation de chaque Etat, seul juge des peines à appliquer. Il aurait été, certes, difficilement concevable d'imposer aux signataires un barème précis des peines à infliger, ce qui aurait constitué une violation de la souveraineté des Etats. Néanmoins, il convient de rappeler que la convention de Montréal (23 septembre 1971) sur la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile internationale prescrit des peines sévères (art. 3) à l'égard des infractions qui entrent dans son champ d'application. Si elle ne garantit pas non plus, en raison du caractère relatif de la formulation, la répression des actes illicites considérés, la convention de Montréal est, au moins sur le plan des principes, plus satisfaisante sur ce point.**

**. En ce qui concerne la mise en place, dans les Etats parties, des dispositifs de sécurité prescrits par la convention, on peut déplorer l'absence de sanctions à l'encontre des pays qui ne prendraient pas les précautions stipulées par la convention.**

En raison de cette lacune, les seules sanctions envisageables relèvent des traditionnels moyens de pression : suspension de toute aide économique, interruption des relations commerciales -et, éventuellement, politiques. Il est cependant évident que ce genre de réprimande ne peut être de quelque efficacité qu'à l'égard des pays demandeurs de matières et de technologies nucléaires et, par conséquent, dépendants de leurs fournisseurs.

Or, l'accès d'un nombre croissant de pays, dont le comportement international n'est pas des plus responsables, à la technologie nucléaire, ne rend pas inenvisageable l'hypothèse d'un doublement des fournisseurs occidentaux par d'autres producteurs. Cette évolution rendrait les importateurs de matières et d'équipements nucléaires moins dépendants de leurs fournisseurs occidentaux, et donc plus indifférents à l'égard d'éventuelles sanctions.

Précisons également que ces mesures de pression supposent une certaine cohésion de la part des pays qui les infligent, ce qui constitue un obstacle considérable à leur mise en oeuvre.

b) Une troisième "difficulté" réside dans le caractère non universel de la présente convention.

. La non-universalité de cette convention pose tout d'abord un problème au regard des objectifs de non-prolifération. Parmi les parties à la convention ne figurent pas les pays qui, non-signataires du Traité de non-prolifération de 1968, présentent un risque considérable sur le plan de la prolifération. Citons, à cet égard, les exemples de l'Inde, du Pakistan et de l'Irak, auxquels la convention n'est pas opposable.

. Sur le plan des mesures de surveillance et de contrôle pendant les transports internationaux stricto sensu, il s'en faut de beaucoup que tous les utilisateurs de matières nucléaires destinées à l'usage civil figurent parmi les parties à la convention de Vienne et New York. On peut dès lors envisager qu'un exportateur (ou importateur) de matières nucléaires n'ayant pas adhéré à la présente convention soit réticent à mettre en oeuvre le dispositif de sécurité prévu par cette convention pendant les opérations de transport international. Cette négligence serait regrettable tant sur le plan

sanitaire, étant donné le caractère sensible des matières concernées, que sur celui de la non-prolifération, un défaut de surveillance pouvant se trouver à l'origine d'un vol ou d'un détournement de substances plus ou moins aisément transformables en armes nucléaires.

c) Enfin, cette convention suscite les réserves d'usage pour ce qui est de son efficacité à l'égard de la prévention ou de la répression du terrorisme.

. En ce qui concerne tout d'abord la répression des actes de terrorisme en matière nucléaire, étant donné le danger que représente le terrorisme pour les installations nucléaires, et les moyens de pression dont disposent en général les organisations terroristes, rien ne garantit que l'Etat où trouverait refuge l'auteur d'un tel attentat ne céderait pas à un chantage en exerçant sa compétence pénale, et en infligeant au coupable une faible peine, afin d'éviter l'extradition vers un pays où la répression serait, de toute évidence, plus sévère.

. D'autre part, l'objectif de non-prolifération nucléaire dans lequel s'intègre cette convention semble peu compatible avec la lutte antiterroriste.

Ainsi, la définition des matières nucléaires visées par la présente convention offre quelques failles susceptibles d'altérer l'efficacité du dispositif mis en place.

Votre rapporteur vous a indiqué plus haut que le thorium n'entrait pas dans le champ d'application de la convention (bien qu'il puisse être transformé en matière fissile, présentant un danger en termes de prolifération nucléaire), en raison du fait que le commerce international de thorium porte sur des quantités extrêmement marginales. Or, l'exclusion du thorium du champ d'application de la convention est regrettable, puisque la lutte antiterroriste doit s'efforcer de couvrir toutes les possibilités d'action des terroristes. On peut donc déplorer que cette convention permette à des pays peu scrupuleux de laisser circuler, sans les précautions

adéquates, des matières susceptibles de donner lieu à la production d'explosifs nucléaires.

De plus, rien n'indique que le commerce international de certaines substances, négligeable aujourd'hui en volume, ne devienne considérable.

C'est pourquoi votre rapporteur a souhaité vous indiquer ces quelques réserves à l'égard de la liste des matières nucléaires visées par la convention, tant la frontière entre matières nucléaires d'usage civil et matières pouvant servir à l'usage militaire, est difficile à tracer. Un point de vue moins technique aurait sans doute été préférable.

Les considérations qui précèdent ne constituent en aucune manière une critique de la convention proposée. Cette dernière limite à l'efficacité de la convention sur la protection physique des matières nucléaires tient à la nature même du terrorisme, et non à une quelconque lacune de la convention.

C'est pourquoi, sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre rapporteur vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention de Vienne et New York sur la protection physique des matières nucléaires.

\*

\* \*

### **Examen en commission**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 7 juin 1989.

A l'issue de l'exposé de M. Michel Moreigne, rapporteur, M. Guy Cabanel a justifié la non-intégration du thorium au champ d'application de la convention de Vienne et New York, en indiquant le rôle thérapeutique que peut jouer cette substance, par ailleurs difficilement transformable en matière fissile.

A une interrogation de M. Xavier de Villepin, sur l'origine des réserves opposées par la France à cette convention, M. Michel Moreigne, rapporteur, se référa au caractère traditionnel de ces réserves pour la France.

### **Les conclusions de la commission et de votre rapporteur**

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la convention de Vienne et New York sur la protection physique des matières nucléaires.

## **PROJET DE LOI**

**(Texte présenté par le gouvernement)**

### *Article unique*

**Est autorisée l'approbation de la convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires ouverte à la signature à Vienne et à New York le 3 mars 1980 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).**

---

**(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 288 (1988-1989)**

## ACTE FINAL

### de la réunion de représentants gouvernementaux pour étudier la rédaction d'une convention sur la protection physique des matières nucléaires

1. La réunion de représentants gouvernementaux pour étudier la rédaction d'une convention sur la protection physique des matières nucléaires s'est tenue à Vienne, au Siège de l'Agence internationale de l'énergie atomique, du 31 octobre au 10 novembre 1977 et du 10 au 20 avril 1978, ainsi que du 5 au 16 février et du 15 au 26 octobre 1979. Des consultations officielles entre représentants gouvernementaux ont eu lieu du 4 au 7 septembre 1978 et du 24 au 25 septembre 1979.
2. A cette réunion ont participé des représentants de cinquante huit Etats et une organisation énumérés ci-après :

Afrique du Sud  
Algérie  
Allemagne, République fédérale d'  
Argentine  
Australie  
Autriche  
Belgique  
Brésil  
Bulgarie  
Canada  
Chili  
Colombie  
Congo, République de  
Costa Rica  
Cuba  
Danemark  
Egypte  
Emirats arabes unis  
Equateur  
Espagne  
Etats-Unis d'Amérique  
Finlande  
France  
Grèce  
Guatemala  
Hongrie  
Inde  
Indonésie  
Irlande  
Israël

Italie  
Jamahiriya arabe libyenne  
Japon  
Luxembourg  
Mexique  
Niger  
Norvège  
Pakistan  
Panama  
Paraguay  
Pays-Bas  
Pérou  
Philippines  
Pologne  
Qatar  
République démocratique allemande  
Roumanie  
Royaume-Uni de Grande-Bretagne  
et d'Irlande du Nord  
Saint-Siège  
Soudan  
Suède  
Suisse  
Tchécoslovaquie  
Tunisie  
Turquie  
Union des Républiques socialistes  
soviétiques  
Venezuela  
Yougoslavie  
Zaire  
Communauté européenne de l'énergie atomique

Liste des signataires de la Convention sur  
la protection physique des matières nucléaires  
-----

	<u>date de signature</u>
Australie	22 Février 1984
Autriche	3 Mars 1980
Argentine	28 Février 1986
Belgique	13 Juin 1980
Brésil	15 Mai 1981
Bulgarie	23 Juin 1981
Canada	23 Septembre 1980
Chine	
Tchécoslovaquie	14 Septembre 1981
Danemark	13 Juin 1980
République Dominicaine	3 Mars 1980
Equateur	26 Juin 1986
EURATOM	13 Juin 1980
Finlande	25 Juin 1981
France	13 Juin 1980
République démocratique allemande	21 Mai 1980
République fédérale d'Allemagne	13 Juin 1980
Grèce	3 Mars 1980
Guatemala	12 Mars 1980
Haïti	9 Avril 1980
Hongrie	17 Juin 1980
Indonésie	3 Juillet 1986
Irlande	13 Juin 1980
Israël	17 Juin 1983
Italie	13 Juin 1980
Japon	
République de Corée	29 Décembre 1981
Liechtenstein	13 Janvier 1986
Luxembourg	13 Juin 1980
Mexico	
Mongolie	23 Janvier 1986
Maroc	25 Juillet 1980
Pays-Bas	13 Juin 1980
Niger	7 Janvier 1985
Norvège	26 Janvier 1983
Panama	18 Mars 1980
Paraguay	21 Mai 1980
Philippines	19 Mai 1980
Pologne	6 Août 1980
Portugal	19 Septembre 1984
Roumanie	15 Janvier 1981
Afrique du Sud	18 Mai 1981
Espagne	7 Avril 1986

<b>Suède</b>	<b>2 Juillet 1980</b>
<b>Suisse</b>	<b>9 Janvier 1987</b>
<b>Turquie</b>	<b>23 Août 1983</b>
<b>Union des Républiques socialistes Soviétiques</b>	<b>22 Mai 1980</b>
<b>Grande-Bretagne</b>	<b>13 Juin 1980</b>
<b>Etats-Unis d'Amérique</b>	<b>3 Mars 1980</b>
<b>Yougoslavie</b>	<b>15 Juillet 1980</b>