NATIONS UNIES

A

Assemblée générale

Distr.
LIMITÉE

A/AC.252/L.3/Add.1
14 janvier 1998
FRANÇAIS
ORIGINAL : RUSSE

COMITÉ SPÉCIAL CRÉÉ PAR LA RÉSOLUTION 51/210
DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EN DATE
DU 17 DÉCEMBRE 1996
Deuxième session
16-27 février 1998

Note explicative relative au projet de convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire présenté par la Fédération de Russie (A/AC.252/L.3)*

I. INTRODUCTION

1. Depuis qu'existent les technologies nucléaires, la communauté internationale s'est trouvée à plusieurs reprises face à des affaires de "fuites" de composants nucléaires. On n'aura pas oublié non plus les cas où des particuliers et des groupes se disaient résolus à faire usage à des fins terroristes et criminelles du potentiel nucléaire dont ils prétendaient disposer.

2. Les attaques terroristes ont généralement pour objet la production d'un effet spectaculaire immédiat obtenu plus facilement au moyen d'armes de destruction massive ou de matières radioactives. Ainsi, une attaque menée par un petit groupe de terroristes dotés d'armes légères contre une installation nucléaire, ou le fait de déclarer utiliser des armes ou des matières nucléaires peut, sans causer en définitive de dégâts réels, produire un effet psychologique énorme de panique et de frayeur, perspective tout à fait séduisante pour des terroristes.

3. C'est donc à la prévention qu'il faut avant tout s'attacher en la matière, en créant un mécanisme international efficace de lutte contre les actes de terrorisme nucléaire, qui peuvent constituer une menace réelle pour des vies humaines et nuire à la paix et à la sécurité internationales. La nécessité d'un nouvel instrument de droit international procède des lacunes considérables que présente la Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires pour ce qui est des mesures à prendre contre les actes de terrorisme

---

* Dans une lettre adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de la Fédération de Russie auprès de l'Organisation des Nations Unies.

faisant appel aux armes ou aux matières nucléaires (surtout au stade de la répression des actes terroristes et de l'élimination des conséquences).

4. La Convention de 1980 vise principalement ce qui a trait à la sûreté du "nucléaire civil", et ne porte pour l'essentiel, de l'avis de la Fédération de Russie, que sur un seul aspect, assez limité, de la lutte contre l'usage criminel des matières nucléaires, celui qui concerne les moyens d'empêcher que des composants nucléaires n'échappent au contrôle des organes gouvernementaux. Il est évident que seul cet instrument ne suffit pas à écarter le risque de terrorisme nucléaire dans toutes ses manifestations.

5. C'est pour ces motifs que la Fédération de Russie a présenté à l'Organisation des Nations Unies un projet de convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire. L'objectif poursuivi ainsi est d'inciter la communauté internationale à se préoccuper plus activement de la lutte contre les inquiétantes manifestations nouvelles de terrorisme, de faire prendre des mesures efficaces de prévention dans ce domaine, de mettre en place un mécanisme juridique international fiable d'entraide à tous les stades de la lutte contre le terrorisme nucléaire (prévention, répression, enquête, poursuites contre les coupables, action face aux conséquences d'un épisode de terrorisme nucléaire). La Fédération de Russie est disposée à cette fin à examiner dans un esprit constructif les propositions éventuelles que d'autres États présenteraient pour renforcer les dispositions du projet russe.

6. Le projet russe de convention ne prévoit pas de clauses qui débordent de quelque manière le cadre de l'entraide judiciaire classique en matière de lutte contre le terrorisme. Il est basé pour l'essentiel sur le schéma des conventions bien connues concernant la lutte contre le terrorisme (principe de la compétence universelle, principe aut dedere aut judicare, etc.). Plusieurs articles du projet sont repris textuellement de conventions contre le terrorisme, et de la Convention de 1980, déjà approuvées par la communauté internationale.

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Préambule

7. Le préambule du projet permet d'exposer les buts et objectifs de la Convention.

8. Au quatrième alinéa du préambule, qui renvoie à la Déclaration sur les mesures visant à éliminer le terrorisme international, on pourrait ajouter une référence à la résolution 51/210 de l'Assemblée générale, en date du 17 janvier 1997. On n'aura pas oublié que l'Assemblée a approuvé dans cette résolution une déclaration complétant la Déclaration de 1994, et a en outre créé un comité spécial chargé notamment d'élaborer une Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (par. 9 de la résolution).

Article premier

9. L'article définit les principales expressions utilisées dans la Convention. Cette dernière n'a pas pour objet d'établir une terminologie unifiée (notamment

en ce qui concerne le corps du délit), qui puisse passer sans modification dans la législation nationale des États parties. Il s'agit plutôt d'un ensemble de notions devant permettre de donner effet aux dispositions de l'accord, aussi l'article premier commence-t-il par les mots "Aux fins de la présente Convention".

10. Le paragraphe 1 de l'article premier définit ce qu'on entend par "acte de terrorisme nucléaire".

11. Cette définition a été rédigée à partir des méthodes par lesquelles sont définis les actes relevant de la justice pénale dans les conventions universelles de lutte contre le terrorisme, compte tenu également d'avis de spécialistes et de praticiens.

12. On tente d'englober dans cette définition la gamme la plus large possible d'actes illégaux pouvant être qualifiés d'actes de terrorisme nucléaire.

13. Ce qui distingue cette définition d'autres définitions analogues (et notamment de celle des infractions visées à l'article 7 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980), c'est la mention du but poursuivi par les actes énumérés, qui fait partie intégrante du corps du délit et différencie l'acte de terrorisme nucléaire des autres infractions liées à l'emploi de composants nucléaires.

14. Il est à noter en particulier que cette définition ne fait pas de la motivation politique un élément intrinsèque spécial des actes terroristes. Comme il est dit dans l'étude réalisée sur ce sujet en 1972 par le Secrétariat (A/C.6/418) :

> "Il apparaît aujourd'hui que des actes tout à fait identiques, qui répandent dans les populations une terreur ou une inquiétude analogues, sont commis dans un but purement criminel, par exemple en vue d'extorquer des sommes importantes... Du point de vue de leurs effets sur les innocents, il n'y a aucune raison de ne débattre au niveau international que des actes de terrorisme dont l'objectif est politique, en faisant abstraction d'actes tout à fait semblables perpétrés pour des motifs criminels."

15. Les différences essentielles entre la définition de l'acte de terrorisme nucléaire proposée dans le projet et celle de l'article 7 de la Convention de 1980 peuvent se récapituler comme suit :

a) Comme on l'a déjà dit, la définition de la Convention de 1980 ne dit rien des buts terroristes de l'infraction (elle vise essentiellement les conséquences de ces actes, et non pas la motivation et l'intention);

b) La Convention de 1980 ne règle pas les questions que soulèvent les atteintes à des installations présentant des risques particulièrement élevés du fait qu'il s'y emploie des matières nucléaires (centrales nucléaires, navires à réacteurs nucléaires, etc.);

c) Le champ de la Convention de 1980 est beaucoup trop limité pour permettre de lutter efficacement contre le terrorisme (en vertu du paragraphe 1 de l'article 2, "la présente Convention s'applique aux matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours de transport international"). Le projet russe prévoit la mise en place d'un régime de droit international garantissant également des poursuites pénales en cas d'atteinte à des installations et des matières destinées et utilisées à des fins militaires;

d) La Convention de 1980 ne vise que la responsabilité des actes illégaux faisant appel à des matières nucléaires telles qu'elles y sont définies aux alinéas a) et b) de l'article premier. Dans le projet russe, on s'efforce d'étendre la portée de l'accord à la gamme la plus large possible d'installations, d'engins et de matières présentant des propriétés potentiellement dangereuses d'action nucléaire (combustible nucléaire, déchets radioactifs, dispositifs et réacteurs nucléaires, engins nucléaires explosifs, y compris de fabrication artisanale, etc.);

e) Enfin, il est proposé dans le projet russe de reconnaître comme relevant de la justice pénale non seulement les tentatives de commettre les actes énumérés et la participation à de tels actes (comme c'est le cas dans la Convention de 1980), mais également le fait de les préparer (alinéa c) du paragraphe 1 de l'article premier du projet).

16. À la différence de l'article 7 de la Convention de 1980, le projet de convention ne retient pas pour la définition du corps du délit le critère de l'intention délictueuse, car en indiquant expressément le but des actes, on exclut la possibilité qu'ils aient été commis par imprudence ou relèvent de la conception du "dol éventuel".

17. Paragraphe 2 de l'article premier. La définition des "matières nucléaires" est reprise textuellement des alinéas a) et b) de l'article premier de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980.

18. Paragraphe 3 de l'article premier. La définition du "combustible nucléaire" est reprise textuellement de l'alinéa f) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, de 1963.

19. Paragraphes 4 et 5 de l'article premier. Pour les définitions des "produits radioactifs" et des "déchets radioactifs", on s'est inspiré des définitions correspondantes figurant à l'alinéa g) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention de Vienne de 1963 susmentionnée, et de l'alinéa iv) du paragraphe a) de l'article premier de la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris de 1960).

20. Paragraphe 6 de l'article premier. Ce paragraphe a pour objet de faire entrer dans le champ du projet de convention les autres substances radioactives quelles qu'elles soient (possédant des caractéristiques nuisibles manifestes), qui ne seraient ni des "matières nucléaires", ni du "combustible nucléaire", ni des "substances nucléaires" ou des "déchets nucléaires". L'expression "substances nucléaires" figure dans la Convention de Paris de 1960 susmentionnée (notamment à l'alinéa v) du paragraphe a) de l'article premier).

21. Paragraphe 7 de l'article premier. Pour la définition du "dispositif nucléaire", on s'est inspiré de la définition correspondante figurant à l'alinéa j) du paragraphe 1 de l'article premier de la Convention de Vienne de 1963. À la différence de cette dernière, on a jugé utile d'inclure dans le champ du projet, en tant qu'objectif éventuel d'une tentative ou qu'instrumentalis crimen, les réacteurs nucléaires dont peuvent être équipés un navire, un aéronef ou un engin spatial.

22. Paragraphes 8 et 9 de l'article premier. Les définitions données dans ces paragraphes des engins "nucléaires explosifs" et "nucléaires irradiants" ne se trouvent pas dans les accords internationaux universels. Ces expressions étant employées dans la définition de l'acte de terrorisme nucléaire, il est utile de leur donner un sens concret, pour empêcher qu'elles ne soient interprétées dans un sens trop large.

Article 2

23. Paragraphe 1 de l'article 2. Cette disposition est une des clauses cruciales du projet. On a délibérément exclu du champ du projet de convention les questions relevant d'autres domaines du droit international, en particulier le comportement des États en situation de guerre et de paix, la non-prolifération des armes nucléaires, la légitimité pour les sujets du droit international d'utiliser et de détenir des armes nucléaires, etc.

24. Paragraphe 2 de l'article 2. Le texte présente la formule habituelle visant l'immunité en droit international des navires et aéronefs appartenant aux États, exploités à des fins militaires, douanières ou policières : des clauses analogues figurent en particulier dans la Convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs (Convention de Tokyo, 1963, par. 4 de l'article premier), dans la Convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs (Convention de La Haye, 1970, par. 2 de l'article 3), dans la Convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile (Convention de Montréal, 1971, par. 1 de l'article 4), et dans la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Rome, 1988, art. 2).

25. Pour ce qui est des engins spatiaux, ils sont constitués en catégorie distincte dans la clause considérée, du fait qu'à la différence des navires et aéronefs, protégés par une immunité fonctionnelle, ils jouissent d'une immunité absolue sui generis.

26. En vertu de l'article VIII du Traité de 1967 sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, "l'État partie au traité sur le registre duquel est inscrit un objet lancé dans l'espace extra-atmosphérique conservera sous sa juridiction et son contrôle ledit objet et tout le personnel dudit objet, alors qu'ils se trouvent dans l'espace extra-atmosphérique ou sur un corps céleste".

27. Ainsi le Traité de 1967 établit un lien univoque entre la juridiction et le contrôle d'un État d'une part, et de l'autre, l'inscription d'un engin spatial sur le registre de cet État, donnant donc à cette inscription, sauf accord

contraire, une importance prépondérante sur les autres critères envisageables (tels que la citoyenneté du personnel, le droit de propriété exercé sur l'engin, le lieu de lancement, etc.).

Article 3

28. L'article 3 énonce une norme approuvée dans les conventions universelles de lutte contre le terrorisme (voir notamment, mutatis mutandis, le texte du paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires), concernant l'obligation de faire tomber sous le coup du droit pénal national les actes visés dans l'accord international.

Article 4

29. La coopération entre les États a pour objet essentiel les mesures prises à titre préventif, notamment pour empêcher sur leurs territoires respectifs les préparatifs et l'organisation d'actes terroristes dirigés contre d'autres États ou des particuliers (par. 1 de l'article 4 du projet); l'échange d'informations et la coordination des mesures indispensables (par. 2 de l'article 4 du projet); l'adoption de mesures en vue de la protection physique des matières et installations nucléaires, etc. (par. 3 de l'article 4 du projet).

30. Le texte des paragraphes 1 et 2 figure dans pratiquement toutes les conventions de lutte antiterroriste, le paragraphe 3 a pour objet de réaffirmer et de développer en termes généraux les obligations énoncées dans la Convention de 1980.

Article 5

31. Le paragraphe 1 de l'article 5 du projet de convention dispose que l'État partie est tenu d'établir sa compétence vis-à-vis de tous les crimes visés au paragraphe 1 de l'article premier du projet dans des cas largement attestés en droit international :

a) Compétence territoriale (infraction commise sur son territoire ou à bord d'un navire, aéronef ou engin spatial immatriculé dans ledit État partie);

b) Compétence personnelle [de la nationalité active] (infraction commise par un national dudit État indépendamment du lieu où elle est commise);

c) Compétence de sauvegarde [de protection] (infraction dirigée contre l'État lui-même en vue de le contraindre à accomplir une action quelconque ou à s'abstenir d'une action quelconque].

32. Un État peut établir sa compétence (dispose de la compétence facultative) dans les cas suivants :

a) Compétence personnelle passive (infraction commise à l'encontre d'un national dudit État ou d'une personne morale relevant dudit État, ou infraction retombant sur un national dudit État ou une personne morale dudit État)[1].

b) Si l'infraction est commise ailleurs que sur le territoire dudit État par un apatride ayant sa résidence permanente dans ledit État.

33. Paragraphes 2 et 3 de l'article 5. Ces dispositions figurent dans presque toutes les conventions de lutte contre le terrorisme (voir par exemple les paragraphes 4 et 5 de l'article 6 de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Rome, 1988), les paragraphes 2 et 3 de l'article 8 de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires de 1980, etc.).

Article 6

34. Cet article énonce des normes faisant obligation à l'État partie de réprimer effectivement les actes de terrorisme. La Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires ne comporte pas de dispositions de cet ordre (autrement dit, elle ne réglemente pas le stade de la répression d'une infraction commise et qui se poursuit).

35. En vertu du paragraphe 1 de l'article 6 du projet, l'État partie sur le territoire duquel est commis un acte de terrorisme nucléaire, ou sur le territoire duquel se trouve l'auteur présumé, est tenu de prendre toutes les mesures voulues pour le faire cesser, y compris des mesures de coercition. Naturellement, ces mesures (comme il est dit expressément dans le projet) sont à prendre en stricte conformité avec le droit international.

36. Le paragraphe 3 de l'article 6 du projet présente une grande importance. Avec l'accord d'un État intéressé ou suite à une demande d'assistance adressée par un État intéressé, un État partie quelconque (et non pas seulement l'État susceptible de disposer de la compétence) a la faculté de prendre des mesures pour faire cesser l'acte de terrorisme nucléaire sur un territoire étranger, y compris des mesures de coercition. Cette disposition est extrêmement importante, du fait que les États dotés d'armes nucléaires ou de techniques énergétiques nucléaires avancées sont en règle générale seuls à disposer des ressources humaines, matérielles, techniques et autres qui sont indispensables pour résoudre une situation de crise en causant le moins de dommage possible.

Articles 7, 8 et 9

37. Ces articles reprennent des dispositions habituelles réglementant le principe aut dedere aut judicare, l'aide juridique à apporter en cas d'ouverture d'une instruction judiciaire, la protection des droits garantis au suspect (à l'accusé) et les mesures d'extradition.

---

[1] L'expression "retombant sur" se rapporte au cas où une personne physique ou morale qui n'était pas visée par l'acte terroriste s'en trouve victime par la force des circonstances. L'expression "à l'encontre" se rapporte au cas où l'acte terroriste vise directement une personne physique ou morale.

38. Des clauses analogues figurent dans toutes les conventions de lutte contre le terrorisme, notamment dans la Convention de 1980 (art. 10 à 13).

Article 10

39. L'article 10 vise la coopération entre États une fois réglé l'épisode de terrorisme nucléaire, au premier chef la coopération concernant la restitution des composants nucléaires utilisés pour commettre un acte terroriste.

40. La Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires (art. 5 essentiellement) comporte plusieurs dispositions prévoyant la restitution des matières nucléaires qui auraient été l'objet d'un "vol, vol qualifié ou [de] toute autre obtention illicite". Toutefois l'interprétation du paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention de 1980 permet de conclure que la restitution est à effectuer :

Premièrement, en conformité avec la législation nationale de l'État qui restitue les matières nucléaires;

Deuxièmement, à tout État qui en fait la demande;

Et enfin, "le cas échéant".

41. À la différence de la Convention de 1980, le projet dispose au paragraphe 1 de l'article 10 qu'une fois terminé un épisode de terrorisme nucléaire, tous les composants nucléaires utilisés pour commettre cet acte de terrorisme doivent être restitués

a) à l'État partie auxquels ils appartiennent; ou

b) à l'État partie d'origine.

42. Il s'agit en quelque sorte d'un élément complémentaire du mécanisme de non-prolifération des armes nucléaires, encore que la convention n'aborde pas ces questions. L'État partie qui se trouve, par l'effet du hasard (ou peut-être d'actions délibérées), détenir des armes nucléaires ou des matières nucléaires à la suite d'un acte de terrorisme nucléaire, sera donc responsable, en droit international, en cas de non exécution de son obligation de restituer ces armes ou ces matières.

43. Dans l'original (en langue russe) du projet de convention, cette norme est de caractère inconditionnel et impératif. Les mots "dans la mesure du possible" [seront intégralement rendus...] figurant au paragraphe 1 de l'article 10 ne visent incontestablement que le cas où les matières nucléaires ne peuvent être restituées du fait qu'elles ont été entièrement détruites. Certaines versions dans les autres langues, la version anglaise en particulier, permettent d'interpréter cette clause comme si elle signifiait "[seront intégralement rendus] si on le juge utile", ce qui modifie considérablement le sens que donnent à ce paragraphe les auteurs du projet.

44. Le paragraphe 2 de l'article 10 prévoit entre les États intéressés des consultations distinctes portant sur la destination des composants nucléaires

mis en jeu lors d'un acte de terrorisme nucléaire, s'il semble impossible de déterminer l'État d'origine ou celui auquel ils appartiennent.

45. Cette disposition, bien que rédigée en termes généraux, devrait faire obstacle à une "appropriation" arbitraire et unilatérale de matières nucléaires qui se seraient trouvées sur le territoire d'un des États.

Article 11

46. À la différence de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et d'autres conventions universelles de lutte contre le terrorisme, le projet contient à l'article 11 des dispositions assez détaillées concernant la coopération entre les États en matière d'échange d'informations, y compris ce qui touche la préservation du caractère confidentiel de ces informations.

47. En vertu du paragraphe 3 de l'article 11, l'obligation d'échanger des informations ne concerne pas les cas où la divulgation en serait contraire à la législation nationale, ou risquerait de faire peser un risque sur la sécurité de l'État intéressé ou la protection physique de matières nucléaires, d'armes nucléaires, etc. Vu l'importance qu'il y a à garantir le secret, et le caractère sensible des questions qui touchent la protection de l'information sur les armes et les matières de destruction massive, il est absolument indispensable d'inclure une telle disposition.

48. Les lois et règlements applicables à la protection des installations nucléaires contre les atteintes terroristes pouvant eux-mêmes être secrets dans certains pays, on n'a pas jugé utile d'inclure dans le projet (comme cela a été fait au paragraphe 1 de l'article 14 de la Convention de 1980) une clause faisant obligation à chaque État partie d'informer le dépositaire des lois et règlements donnant effet à la convention.

49. Pour garantir un échange effectif d'informations, le paragraphe 4 de l'article 11 prévoit pour les États parties l'obligation de se communiquer mutuellement le nom de leurs organes et centres de liaison compétents chargés de communiquer et de recevoir lesdites informations. On ne prévoit pas que cette disposition suscite de grandes difficultés pour les États parties (une disposition analogue figure par exemple au paragraphe 1 de l'article 5 de la Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires).

Article 12

50. Les dispositions de cet article sur la possibilité pour les États parties de se consulter selon ce qu'ils auront convenu sont évidentes et n'appellent pas de commentaires.

Article 13

51. Il est de tradition, dans la pratique des traités, de rappeler que les obligations assumées en vertu de la convention ne portent pas atteinte aux obligations assumées en vertu d'autres accords internationaux.

Article 14

52. Le principe du règlement pacifique des différends survenant entre les parties contractantes à propos de l'interprétation ou l'application des conventions correspondantes est un élément important de la coopération en vue de la lutte contre le terrorisme international.

53. En vertu de l'article 14 du projet de convention, les États parties ont la faculté de régler ces différends par voie de négociation, de recourir à l'arbitrage ou de les porter devant la Cour internationale de Justice. Conformément à la pratique établie dans les conventions multilatérales, chaque État partie a également le droit d'émettre une réserve en déclarant ne pas s'estimer lié par la procédure du recours obligatoire au règlement judiciaire et arbitral (par. 3 de l'article 14).

54. Compte tenu des rapports étroits entre le projet de convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire et la Convention de 1980, l'article 14 du projet reprend textuellement l'article correspondant (art. 17) de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires.

Articles 15, 16, 17, 18, 19 et 20

55. Pour la raison indiquée précédemment, dans le commentaire de l'article 14 du projet, les dispositions finales sont également rédigées par référence aux dispositions correspondantes (art. 18) de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires.