

PROTECTION PHYSIQUE DES MATIÈRES NUCLÉAIRES RENFORCER LES NORMES MONDIALES

PAR GEORGE BUNN

Au cours des années 90, le trafic illicite de matières nucléaires a suscité une inquiétude croissante. Quelques mesures ont été prises pour faire face à ce problème, notamment avec la participation de l'AIEA. Mais une plus grande coopération internationale et des normes de protection physique plus strictes seront peut-être nécessaires pour se prémunir contre le risque que des matières de qualité militaire ne tombent entre de mauvaises mains. Le présent article — qui s'appuie sur un exposé présenté en novembre 1997 à la Conférence internationale de l'AIEA sur la protection physique (voir encadré page suivante) — préconise des mesures visant à renforcer les normes mondiales et à soumettre leur application à une surveillance internationale.

Pendant de nombreuses années, les craintes au sujet de la dissémination des armes nucléaires concernaient leur acquisition par des Etats-nations plutôt que par des terroristes. Il y avait probablement deux raisons à cela.

La première était que l'on considérait que les terroristes ne pouvaient se procurer les matières nucléaires nécessaires à la fabrication d'armes, à savoir l'uranium fortement enrichi et le plutonium séparé. On pensait que les problèmes que pose la production de matières de qualité militaire étaient techniquement hors de portée de groupuscules, et que les Etats capables de les produire disposaient d'un système de protection physique adéquat contre les voleurs et les trafiquants.

La seconde raison était que de nombreux experts estimaient que les groupes terroristes ne cherchaient pas à faire des milliers de victimes mais juste assez pour

forcer l'opinion publique à prêter attention aux messages qu'ils souhaitaient faire passer. En conséquence, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968 et le contrôle exercé par l'AIEA dans le cadre des garanties que ce traité impose aux Etats non dotés d'armes nucléaires qui en sont signataires ont été essentiellement conçus pour répondre à la crainte que des Etats, et non des terroristes, puissent ostensiblement orienter des activités nucléaires pacifiques vers la fabrication d'une bombe.

Les dispositions du TNP relatives aux garanties visent principalement à permettre de détecter le détournement de matières nucléaires à des fins militaires par les gouvernements qui en possèdent — et non à faire en sorte que ces matières soient protégées contre un vol, qu'il soit commis par des personnes extérieures ou par des personnes travaillant dans des installations, ayant pour but de les vendre à des terroristes ou à d'autres gouvernements.

Dans les années 90, des incidents ont démontré que le système de garanties TNP ne suffit pas à lui seul à faire face aux problèmes du trafic illicite de matières nucléaires. De fait, les garanties TNP ne concernent même pas les Etats dotés d'armes nucléaires, c'est-à-dire ceux où se trouvent le plus de matières de qualité militaire. En outre, ce système ne prévoit pas la protection physique des matières de qualité militaire, qui est aujourd'hui devenu un motif majeur de préoccupations internationales. Les normes mondiales de radioprotection ont été révisées au cours de la dernière décennie (voir encadré page 6),

mais il est nécessaire de les renforcer encore et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, la contrebande de matières nucléaires sensibles est un fait avéré. L. Koch, du Centre commun de recherche de la Commission européenne, qui est chargé d'effectuer des analyses dans le cadre d'affaires de trafic de matières nucléaires, dit que certaines des matières en jeu sont des matières "à usage militaire" ou "de qualité militaire". De fait, les autorités ont saisi à plusieurs reprises, en Russie et ailleurs, des matières pouvant servir à la fabrication d'armes, principalement de l'uranium fortement enrichi, en quantités de l'ordre du kilogramme.

Si l'on considère les énormes quantités de matières de qualité militaire produites par le prédécesseur de la Fédération de Russie et par les Etats-Unis, les bouleversements intervenus en Russie, et les 1 500 à 2 000 armes nucléaires actuellement démantelées chaque année par ces deux pays, le vol et le trafic de matières de qualité militaire n'ont rien de surprenant. De plus, nombre de ceux qui connaissent bien les problèmes de maintien de l'ordre estiment que des délits de toute sorte passent inaperçus et ne sont donc pas recensés. Il est possible que des cas de contrebande de matières de qualité militaire n'aient pas été détectés.

M. Bunn, juriste, ancien négociateur dans le cadre de la limitation des armements et professeur de droit, est l'auteur de nombreux textes sur des questions liées à la non-prolifération nucléaire. Il fait partie de l'équipe de professeurs et de chercheurs du Center for International Security and Arms Control de l'Université de Stanford, 320 Galvez Street, Stanford, Californie 94305, (Etats-Unis d'Amérique). Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur.

L'hypothèse que des terroristes, nationaux ou internationaux, n'ont pas la possibilité de se procurer des matières de qualité militaire ne tient plus.

Par ailleurs, l'hypothèse selon laquelle les terroristes ne cherchent pas à provoquer des milliers de morts et, par conséquent, n'utiliseraient pas d'armes de destruction massive s'est révélée fautive. S'il s'était déroulé comme prévu, l'attentat perpétré par des terroristes internationaux au World Trade Center de New York aurait pu tuer un grand nombre des 10 000 personnes présentes dans les deux tours qui auraient dû s'effondrer. L'explosion de la bombe placée par un terroriste national dans le Centre fédéral d'Oklahoma City a fait 169 morts et 600 blessés. Le gaz neurotoxique qui a été lâché dans le métro de Tokyo par la secte japonaise Aum Shinrikyo aurait dû tuer plus d'une douzaine de personnes; 5 000 ont été blessées. Pour quelle raison ces terroristes n'auraient-ils pas utilisé de dispositifs explosifs nucléaires, même rudimentaires, s'ils en avaient eu la possibilité?

DES REPONSES AU NIVEAU MONDIAL

L'an dernier, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu la menace terroriste et mis en place un comité spécial, dans le cadre de la sixième Commission, en vue de négocier de nouveaux traités pour répondre à cette menace. Le Groupe des sept principaux pays industrialisés plus la Fédération de Russie (le G-8) a saisi ce comité d'un projet de traité pour la répression des attentats terroristes à l'explosif (y compris les explosifs nucléaires). Ce projet donne une définition des attentats terroristes et prévoit l'adoption de législations nationales et une coopération policière pour faire face à ces attentats — tout comme le fait la Convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires pour les infractions qu'elle vise. Avec l'ajout des

propositions faites au sein du groupe de travail, le projet stipule que toute personne physique (et non un gouvernement) qui fait exploser un engin (y compris un engin nucléaire) dans un lieu public ou qui fabrique, possède, cède ou se procure un engin de ce type dans l'intention de le faire exploser dans un tel lieu commet une infraction.

La Fédération de Russie a soumis à l'examen de ce même comité spécial un projet de convention sur la répression des actes de terrorisme nucléaire. Les travaux sur ce projet ont été différés, probablement jusqu'en 1998, afin de mener d'abord à bien les travaux concernant le traité sur la répression des attentats terroristes à l'explosif. Pour l'essentiel, le texte russe, après avoir défini le terrorisme nucléaire, demande aux parties d'adopter des législations l'interdisant explicitement et les invite à arrêter, poursuivre et extradier les auteurs présumés de tels actes. Pourtant, il comporte un paragraphe qui ferait obligation aux parties de coopérer pour adopter des législations, des règlements et des "mesures techniques" visant à assurer la protection physique des matières nucléaires, des produits radioactifs, des installations nucléaires et des engins nucléaires, de même que la protection contre l'accès illicite ou non autorisé par des tiers. Par conséquent, s'il était adopté, ce texte définirait des mesures de protection physique des matières nucléaires allant au-delà de celles actuellement en vigueur.

Il est probable que le Comité spécial de l'Assemblée générale prendra d'autres mesures. Si les Etats Membres de l'AIEA n'étudient pas à Vienne de dispositions visant à renforcer la protection physique, ce comité pourrait se charger de certains aspects du problème à New York. Or, c'est à Vienne, plutôt qu'à New York, qu'existent des compétences en matière de normes physiques de protection — par

Plus de 200 experts venant de 48 pays et organisations ont

assisté, en novembre 1997, à la Conférence internationale de l'AIEA sur la protection physique des matières nucléaires, qui était essentiellement axée sur

l'expérience acquise aux niveaux national et mondial en matière de réglementation, d'application et d'administration de systèmes et de normes de protection physique. Des mémoires et des présentations couvrant des domaines très divers ont permis de faire le point sur les expériences nationales. Parmi les sujets abordés figuraient l'application de programmes de protection dans certains types d'installations nucléaires; les aspects organisationnels, réglementaires et juridiques des infrastructures nationales; les méthodes et les approches permettant d'évaluer et d'améliorer les procédures et les systèmes; les programmes de coopération bilatérale en matière de protection physique; la protection physique au cours du transport des matières nucléaires; la recherche, la mise au point et l'utilisation d'instruments et de systèmes de sécurité informatisés; et les programmes qui ont été mis en place pour combattre et empêcher le trafic illicite de matières nucléaires.

Les comptes rendus de la Conférence sont en cours de publication par l'AIEA.



opposition aux définitions des infractions pénales.

Il faut que la communauté internationale fasse pour la protection physique ce qu'elle a fait pour le système de garanties renforcé: rendre obligatoires les normes de protection physique au plan national, renforcer ces normes, et prévoir des inspections internationales, ou d'autres mécanismes contribuant à la transparence ou au respect des normes, afin de donner au plan international la garantie que les Etats appliquent effectivement des normes plus strictes.

RESPONSABILITE DES ETATS

Quelles sont les responsabilités des Etats dans ce domaine?

C'est en premier lieu à la Fédération de Russie et aux Etats-Unis — qui possèdent les plus gros stocks de matières explosives de qualité militaire — qu'incombe la plus grande part de responsabilité en matière de protection physique. Ces deux pays ont pris de nombreuses mesures dans ce domaine, mais ont rencontré tous deux des problèmes. Leur plus grand problème commun est peut-être de communiquer assez d'informations pour donner aux autres pays l'assurance que les efforts qu'ils déploient l'un et l'autre en matière de protection physique sont suffisants. De toute évidence, certaines informations sur la protection des armes doivent rester secrètes. Pourtant, il devrait être possible de fournir davantage d'informations que cela n'a été le cas jusqu'à présent.

De nombreuses négociations ont eu lieu entre la Fédération de

Russie et les Etats-Unis pour établir des échanges d'informations et une plus grande transparence concernant les armements et les matières en leur possession. Des efforts de coopération ont été entrepris pour améliorer la protection des explosifs nucléaires: c'est ainsi qu'une installation spéciale d'entreposage d'armes est en cours de construction à Mayak, en Fédération de Russie. Les deux pays ont proposé que l'AIEA assure la surveillance des matières de qualité militaire excédentaires provenant de leurs programmes d'armement, et l'AIEA a accepté cette offre à condition que lesdites matières soient ensuite employées de manière irréversible à des fins pacifiques. Lorsqu'enfin l'AIEA commencera à exercer sa surveillance, le reste du monde sera peut-être assuré que ces matières, au moins, sont protégées comme il convient. Mais elles ne

représenteront qu'une petite part du volume total de matières de qualité militaire actuellement stockées dans les deux pays.

Vient ensuite le G-8, qui a de toute évidence une grande part de responsabilité en matière de protection physique. Outre la Russie et les Etats-Unis, le G-8 comprend deux autres Etats dotés d'armes nucléaires, la France et le Royaume-Uni, ainsi que de grands pays industriels ayant d'importants programmes électronucléaires civils, tels que l'Allemagne et le Japon.

Outre le projet de traité sur la répression des attentats terroristes à l'explosif, évoqué plus haut, le G-8 travaille à l'élaboration d'un cadre politique de coopération pour lutter contre le trafic de matières nucléaires. Par ailleurs, lors du Sommet sur la sûreté et la sécurité nucléaires qui s'est tenu à Moscou en avril 1996, le G-8 a proposé un programme de prévention et de lutte contre le trafic

L'EVOLUTION DES NORMES INTERNATIONALES

C'est en partie parce que le régime du TNP ne requiert pas l'application de normes pour la protection physique des matières nucléaires de qualité militaire qu'il existe de grandes disparités quant aux mesures effectivement prises par les pays dans ce domaine. Des différences de culture et d'évaluation des risques que peuvent représenter le terrorisme et les vols commis par des employés expliquent certaines de ces disparités, tout comme pourrait les expliquer l'absence de normes internationales claires à caractère obligatoire.

La Convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires, achevée en 1980 et réexaminée pour la dernière fois par les parties en 1992, a une portée limitée. Pour générales qu'elles soient, les normes de protection qui y sont définies ne s'appliquent qu'aux "matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours de transport international". Le projet initialement soumis par les Etats-Unis prévoyait

l'application des normes à l'entreposage et à l'utilisation sur le territoire national. Mais des objections ont été soulevées à ce sujet. On est parvenu à un compromis en privilégiant le transport international, question jugée "la plus urgente", en ajoutant au préambule un alinéa soulignant l'importance de l'utilisation, du stockage et du transport sur le territoire national et en convenant que l'extension de la portée de la Convention aux matières sur le territoire national pourrait être réexaminée à l'occasion d'une future conférence d'examen. Des objections furent également émises au sujet de l'exclusion des matières à usage militaire du champ d'application de la Convention. Dans le cadre du compromis, un autre alinéa fut ajouté au préambule, pour indiquer que les Etats dotés d'armes nucléaires avaient donné à entendre aux négociateurs que ces matières "font et continueront à faire l'objet d'une protection physique

rigoureuse". Les normes de protection physique définies par la Convention ne s'appliquaient donc pas à la plupart des matières nucléaires de qualité militaire — ni aux matières à usage militaire ni aux matières employées à des fins pacifiques qui ne sont pas en cours de transport international. Même pour les cas auxquels elle s'applique, la Convention ne prévoit pas d'inspections, ni d'autres obligations de transparence, ni de dispositions relatives à son application qui donneraient l'assurance à tous les Etats qu'une protection physique appropriée est effectivement en place.

En 1989, l'AIEA a publié des recommandations détaillées concernant les normes de protection des matières nucléaires (INFCIRC/225/Rev.2), version révisée de celles initialement publiées en 1972. Ces recommandations ne concernent pas seulement les matières nucléaires employées à des fins pacifiques en cours de transport

illicite de matières nucléaires. Celui-ci demandait instamment l'adhésion universelle à la Convention sur la protection physique, l'acceptation des recommandations de l'AIEA en matière de protection physique et le renforcement des initiatives collectives du G-8 pour lutter contre le trafic illicite. Le G-8 a invité d'autres Etats à participer au programme et une trentaine d'Etats ont assisté à la réunion organisée en novembre 1997 sur ce sujet.

Le troisième groupe d'Etats qui devrait prendre l'initiative dans ce domaine est constitué par les parties à la Convention sur la protection physique, soit plus d'une soixantaine d'Etats, qui ont tous, à l'exception d'une douzaine, des activités nucléaires pertinentes dans ce contexte. Les parties à la Convention devraient tout mettre en œuvre pour faire en sorte que tous les Etats ayant des activités nucléaires adhèrent à la Convention.

international. Elles reconnaissent que la responsabilité en matière de protection physique incombe aux gouvernements mais que les "Etats tiers ne sauraient être indifférents" à la manière dont cette protection est assurée. L'objet de ces nouvelles normes était "de réduire au minimum les risques d'enlèvement non autorisé de matières nucléaires ou de sabotage".

En 1993, l'AIEA a légèrement révisé ces recommandations pour donner d'autres orientations sur des questions telles que le combustible usé et les matières nucléaires contenues dans des déchets (INFCIRC/225/Rev.3). En septembre 1997, l'AIEA a publié des orientations supplémentaires concernant l'application de la Convention.

Au cours des années 80, le Groupe des fournisseurs nucléaires (organisme indépendant de l'AIEA) a commencé à chercher à obtenir que les accords relatifs aux exportations nucléaires contiennent des dispositions préconisant l'application dans les Etats

Le quatrième groupe est constitué des Etats Membres de l'AIEA. L'AIEA est le dépositaire de la Convention sur la protection physique. Elle est chargée d'aider à organiser toute conférence d'examen qu'une majorité de parties à la Convention demanderait pour renforcer les normes de protection. En plus de recommander des normes précises, l'AIEA organise, pour les Etats qui en font la demande, des "examens par des confrères" pour analyser les mesures prises dans le domaine de la protection physique. Elle est l'organisation internationale responsable des garanties nucléaires, et la seule possédant les compétences nécessaires pour traiter des problèmes de protection physique.

QUE PEUT-ON FAIRE?

Aux Etats-Unis, un comité de la National Academy of Sciences

destinataires des normes de protection physique recommandées par l'AIEA.

Avant la Conférence d'examen de la Convention sur la protection physique qui s'est tenue en 1992, il a été proposé d'étendre le champ d'application de la Convention à des matières nucléaires autres que les seules matières en cours de transport international. Les Parties à la Convention décidèrent de ne pas la modifier. A cette époque, nombreux étaient ceux qui s'intéressaient davantage au fait que les garanties TNP étaient insuffisantes pour permettre de détecter l'acquisition d'armes nucléaires par un Etat qu'au fait que les dispositions de la Convention sur la protection physique étaient insuffisantes pour empêcher les terroristes de s'en procurer. En conséquence, rien ne fut entrepris pour rendre plus strictes les normes de protection physique, tandis que les garanties TNP furent considérablement renforcées par l'adoption du Programme 93+2 de l'AIEA.

— George Bunn

(NAS) a recommandé ce qu'il appelle une "norme de protection physique pour les armes entreposées", dont l'application serait surveillée par une organisation internationale. Toutes les matières de qualité militaire — qu'elles soient civiles ou militaires — seraient placées sous haute sécurité dans des casemates possédant plusieurs niveaux de protection contre le vol d'origine intérieure ou extérieure, surveillées en permanence et gardées par d'importantes forces armées. Tout comme dans les systèmes de sécurité américains et russes utilisés pour les armes, aucune personne ne serait autorisée à rester seule en présence de matières de qualité militaire et les personnes appelées à y avoir accès feraient l'objet d'une enquête avant et après leur embauche. Ces systèmes assureraient une protection contre des menaces d'actions extérieures cachées ou violentes de même que contre des menaces intérieures.

La norme recommandée par ce comité de la NAS, qui fixe un objectif élevé, mériterait que la communauté internationale s'y intéresse.

Les Etats devraient tout d'abord réexaminer les normes de protection recommandées par l'AIEA et celles, moins exigeantes, définies par la Convention sur la protection physique. L'examen devrait porter sur tout changement à y apporter compte tenu des risques de trafic illicite et de terrorisme nucléaire que l'on commence à percevoir. Ce processus exigerait bien sûr la création d'un comité d'experts et la coopération des Etats Membres de l'AIEA pour examiner les recommandations du comité et celles formulées par le Secrétariat de l'AIEA.

Les Etats désireux de montrer l'exemple dans ce domaine pourraient inviter l'AIEA à effectuer des inspections ou des examens par des confrères de leurs propres dispositifs de protection. Pour les Etats peu enclins à accepter des inspections ou des examens par des confrères, l'AIEA pourrait mettre au

point des formulaires grâce auxquels les Etats rendraient compte chaque année des initiatives qu'ils auraient prises concernant leurs grandes installations nucléaires. L'objectif serait à la fois d'augmenter l'intérêt accordé à la protection physique dans les Etats où se posent des problèmes et de donner l'assurance aux autres Etats que la protection dans lesdits Etats s'améliore.

Ensuite, le G-8 pourrait inviter ses membres à coopérer à cette entreprise. EURATOM est bien représenté parmi les membres du G-8 et possède, en matière de protection physique, une expérience qui pourrait être utile dans le cadre d'une initiative visant à renforcer les normes et à persuader les Etats de les accepter. Le Japon possède lui aussi une expérience précieuse. De plus, comme on l'a dit plus haut, la Russie et les Etats-Unis ont beaucoup d'expérience, et davantage de matières de qualité militaire à protéger que tout autre Etat.

Par ailleurs, tout comme le Groupe des fournisseurs nucléaires, les parties à la Convention sur la protection physique devraient décider d'adopter des contrôles à l'exportation exigeant que toutes les matières nucléaires qu'elles exportent soient soumises à des normes de protection physique plus strictes. La Convention sur la protection physique interdit désormais aux parties d'exporter des matières nucléaires à moins d'obtenir du destinataire l'assurance que ces matières bénéficieront d'une protection physique appropriée en cours de transport international. A l'occasion de la prochaine conférence d'examen de la Convention, les parties pourraient s'engager à exiger à l'avenir du destinataire qu'il continue d'assurer cette protection une fois les matières arrivées à destination.

Sans même modifier la Convention, les parties pourraient accepter de prendre à cet effet un engagement politique qui serait tout aussi contraignant que les directives du Groupe des fournisseurs nucléaires. Elles pourraient également convenir

d'accepter elles-mêmes de nouvelles normes à titre expérimental.

Par ailleurs, les parties à la Convention sur la protection physique pourraient décider, le moment venu, d'étendre la portée de la Convention pour qu'elle couvre toutes les matières nucléaires, d'appliquer des normes de protection physique plus rigoureuses et plus précises, et d'imposer des inspections ou l'établissement de rapports sur les efforts entrepris au niveau national en matière de protection physique.

Une modification de la Convention visant à instaurer une obligation juridique d'appliquer des normes plus rigoureuses ayant une portée plus large exigerait de réunir une majorité des deux tiers des parties; elle devrait par ailleurs être soumise aux parlements nationaux si des dispositions constitutionnelles l'exigent. Une telle modification pourrait aussi viser à ce que des inspecteurs internationaux soient autorisés à vérifier que les nouvelles normes sont respectées. Demander simplement que les normes actuellement définies dans la Convention s'appliquent à toutes les matières nucléaires sous le contrôle des parties (qu'il s'agisse ou non de matières en cours de transport international ou de matières employées à des fins pacifiques) pourrait ne pas être trop difficile si aucune inspection n'est requise. Mais dès lors qu'un mécanisme d'inspection sera exigé, les Etats dotés d'armes nucléaires pourraient objecter à son application à leurs installations d'entreposage. Peut-on envisager que des inspecteurs se contentent de vérifier le respect des prescriptions concernant les clôtures, les gardes, les capteurs, etc. à l'extérieur d'une installation sans pouvoir inspecter les matières à usage militaire ou de qualité militaire qui se trouvent à l'intérieur? Le problème est que le niveau de protection requis à l'extérieur dépend de la nature et du volume des matières stockées à l'intérieur des installations. Pour ne

pas avoir à inspecter de matières à usage militaire de la plus haute qualité se trouvant à l'intérieur, les inspecteurs devraient se fier à la parole donnée par le gouvernement faisant l'objet de l'inspection que les matières qui se trouvent à l'intérieur des clôtures, des murs ou du bâtiment appartiennent à telle ou telle catégorie.

Il serait plus judicieux que les Etats dotés d'armes nucléaires acceptent que l'inspection soit effectuée par une équipe composée d'experts venant d'autres pays dotés d'armes nucléaires. Le mieux serait encore d'associer les inspections de l'AIEA à un accès réglementé, tel qu'il est prévu par de nombreux traités sur le contrôle des armements, de sorte que les informations importantes concernant les armes ne soient pas révélées. Etant donné que l'objectif, du point de vue de l'AIEA, serait d'empêcher que des matières soient utilisées à des fins non pacifiques par des terroristes ou par un autre Etat, il serait possible de respecter le mandat statutaire de l'AIEA.

UNE PLUS GRANDE COOPERATION

Compte tenu des dimensions que pourraient prendre les menaces internationales qui sont apparues dans les années 90, une plus grande coopération mondiale est nécessaire. Il faut que la communauté internationale mette au point des normes internationales plus strictes pour protéger les matières nucléaires. Ces normes mondiales renforcées devraient être imposées au plan international pour toutes les matières de qualité militaire et être comparables à celles actuellement appliquées par les puissances nucléaires pour protéger leurs propres stocks d'armes.

Des événements ont montré que chaque pays a des raisons de se sentir concerné par la façon dont les autres pays assurent la protection de leurs matières nucléaires sensibles pour empêcher qu'elles ne tombent entre de mauvaises mains.