

TRAITÉS CONTRE LE TERRORISME NUCLÉAIRE UN CADRE JURIDIQUE POUR CHANGER LE COURS DES CHOSES

LARRY D. JOHNSON

Deux traités internationaux - l'un en cours d'élaboration et l'autre déjà sur le papier - traitent spécifiquement du terrorisme nucléaire. Tous deux pourraient exiger que des mesures soient prises dans le monde pour protéger et sécuriser les installations nucléaires contre les attentats terroristes et le sabotage. Or, aucun ne le fait. Les efforts déployés - avant le 11 septembre 2001 - pour inclure de telles clauses n'ont pas abouti. Aujourd'hui, le temps est venu, suite aux enseignements tirés, de les relancer et de les soutenir.

Enseignements tirés. La première leçon tirée des attentats de septembre est que l'on ne peut plus compter, comme facteur dissuasif, sur l'instinct de conservation. On ne peut plus partir du principe qu'aucune personne "normale" ne s'exposerait à des rayonnements ionisants dangereux pour commettre un acte terroriste. Des missions suicides s'en sont chargées, réduisant à néant une hypothèse qui avait joué un rôle important dans l'évaluation des mesures à prendre pour se protéger contre le terrorisme et le sabotage.

Le deuxième enseignement tiré est que l'emploi de bombes dites "sales" est plus plausible. Si le terroriste ne craint pas d'être irradié, rien ne l'empêchera d'obtenir des matières radioactives pour construire une bombe "sale", terme populaire

employé pour décrire un engin explosif classique conçu pour disperser de la radioactivité.

Une bombe "sale", bien entendu, serait loin d'avoir l'effet dévastateur d'une arme nucléaire. L'objectif, cependant, n'est ni stratégique ni militaire ; il est psychologique et politique. À Goiânia, au Brésil, la découverte d'une "source" radioactive utilisée à des fins médicales puis égarée par négligence a entraîné des perturbations, une panique, quelques décès et la contamination de centaines de personnes. La dispersion de radioactivité lors d'une manifestation sportive, lors d'un concert ou dans un circuit de distribution d'eau viserait à susciter terreur, crainte et désespoir.

Il en irait de même si quelqu'un utilisait, à proximité d'un centre urbain, des explosifs classiques pour endommager un réacteur nucléaire afin de libérer de la radioactivité ou nuire à son fonctionnement, ou pour détruire un bassin de combustible usé où refroidissent des barres hautement radioactives.

Troisième enseignement : la sûreté et la sécurité ne valent que ce que vaut leur maillon le plus faible. Ce qui se passe loin de chez nous peut avoir une incidence partout dans le monde.

Tandis que nous protégeons nos installations nucléaires contre le vol et le sabotage et assurons la sécurité de notre pays, des terroristes obtiennent, par vol ou achat illégal dans des pays apparemment éloignés, des matières dont ils se serviront pour frapper à notre porte.

Le quatrième enseignement est qu'il faut renforcer la législation pour nous protéger contre les actes terroristes. Les traités relatifs au terrorisme criminalisent les actes et punissent les terroristes, ce qui est bien mais intervient un peu tard. Compte tenu de la nature du danger - des matières radioactives, il faudrait, pour commencer, veiller à ce que le voleur ne s'en approche pas, et tout faire pour l'en empêcher. Les traités relatifs au terrorisme nucléaire devraient par conséquent exiger des pays qu'ils prennent des *mesures spécifiques* visant à prévenir tout acte de terrorisme et de sabotage nucléaire.

Quel type de matières radioactives "dangereuses" ? Autrefois, les traités et règlements internationaux se concentraient sur certaines matières radioactives jugées dangereuses car elles permettent de fabriquer des armes nucléaires. Il s'agit de "matières fissiles" pouvant, dans certaines circonstances, provoquer une

M. Johnson, professeur de droit invité à la Davis School of Law de l'Université de Californie en 2001 et 2002, a été conseiller juridique de l'AIEA de 1997 à 2001. Auparavant, il avait été conseiller principal au Bureau des affaires juridiques de l'ONU. Il est diplômé de la Harvard Law School, de la JFK School of Government of Harvard University, et de l'Université du Nebraska.

réaction en chaîne qui, non contrôlée, peut se solder par une explosion nucléaire.

Ces mêmes matières sont utilisées à des fins pacifiques dans des centrales nucléaires pour produire une réaction en chaîne contrôlée. Appelées techniquement "matières nucléaires", elles sont soumises à divers traités et accords de non-prolifération. Elles peuvent être décrites, de façon non technique, comme des matières radioactives "de qualité militaire". Ce qui est intéressant, c'est que ces matières, en fonction des circonstances et du stade de production, peuvent présenter ou ne pas présenter de danger radiologique particulier.

D'autres matières radioactives ne peuvent servir à produire une explosion ou une arme nucléaire, mais sont jugées "dangereuses", car les rayonnements ionisants qu'elles émettent peuvent gravement nuire à votre santé. Ces matières, utilisées par exemple en médecine et dans l'industrie, sont censées être strictement réglementées par les pays.

Les deux types de matière radioactive intéressent le terroriste. Bien évidemment, il pourra tenter de se procurer une arme nucléaire ou des matières de qualité militaire pour construire une bombe grossière. Il pourra aussi, cependant, tenter d'obtenir l'autre type de matière radioactive afin de disperser des rayonnements pour susciter la panique et la terreur, ainsi que pour tuer et pour blesser.

Aspects juridiques du problème. À ce jour, la communauté internationale ne s'est pas penchée de façon intégrée sur les deux types "dangereux" de matière radioactive.

C'est pourquoi il existe aujourd'hui, en matière de terrorisme nucléaire, deux traités - l'un déjà sur le papier et l'autre en cours de négociation, avec quelques chevauchements, c'est qui n'est pas idéal. Tous deux pourraient faciliter la prévention mais présentent, à cet égard, de terribles lacunes.

■ **Protection et sécurité des matières de qualité militaire.** Le premier traité, connu sous le nom de Convention sur la protection physique des matières nucléaires, a été adopté en 1980 sous les auspices de l'AIEA. Il ne couvre que les matières de qualité militaire et ne prévoit leur protection que pendant le transport international. Il criminalise également des actes tels que le vol et l'acquisition, la possession et l'usage illicites.

À part cela, c'est aux pays qu'il revient de décider comment ils protègent et sécurisent leurs matières nucléaires ; c'est une question de souveraineté nationale. En 1999, cependant, le Directeur général de l'AIEA a publié des directives concernant les mesures à prendre pour protéger les matières nucléaires contre tout enlèvement non autorisé et les installations nucléaires contre le sabotage ; ces directives, en fait, ne sont malgré leur nom que des recommandations.

En 1999, une procédure d'examen a été engagée pour vérifier si et comment l'on pouvait renforcer le traité. Tant le Directeur général de l'AIEA que divers gouvernements estiment depuis longtemps que le traité est trop limité et doit être modifié ; à cette fin, des juristes et des techniciens ont été réunis.

Il a été décidé certains ajouts tels que de grands objectifs et des principes fondamentaux. Leur

application, cependant, dépendra de chaque pays. On ne s'est toujours pas entendu sur des dispositions exigeant la mise en œuvre des mesures préventives déjà recommandées par l'AIEA, pas plus qu'on ne s'est entendu sur un mécanisme d'examen des mesures prises par les pays pour protéger et sécuriser leurs matières et installations nucléaires.

À la lumière des enseignements tirés des attentats de septembre, il est urgent de renforcer le traité et d'y inclure l'obligation, pour tous les pays, de prendre des mesures préventives concrètes pour protéger leurs matières et installations nucléaires contre les actes terroristes.

Si les mesures déjà énoncées dans les recommandations de l'AIEA ont besoin d'être ajustées, il faut les ajuster. Si la présentation de rapports sur la mise en œuvre du traité est trop inquisitrice, il faut au moins que les pays insistent pour que celui-ci rende obligatoire ce qui est aujourd'hui facultatif, à savoir la réalisation, par des experts de l'AIEA indépendants, de visites périodiques d'évaluation des mesures prises pour protéger et sécuriser les matières et les installations. Il n'est pas sérieux de confier à chaque pays le soin de se policer lorsqu'il s'agit de s'assurer que des matières pouvant servir à fabriquer une arme de destruction massive sont en sûreté.

■ **Projet de traité sur la répression des actes de terrorisme nucléaire.** Le second traité est élaboré actuellement à New York dans le cadre de la campagne mondiale contre le terrorisme menée par l'ONU. La Commission juridique de l'Assemblée générale est saisie d'un projet de traité, initialement proposé par la Russie, sur la répression des actes de terrorisme nucléaire. Contrai-



rement à la Convention de l'AIEA, ce projet porte sur les deux types de matière radioactive - les matières de qualité militaire et les matières pouvant mettre la vie en danger. Un texte finalement approuvé, même s'il devait être ratifié par un certain nombre de pays avant de pouvoir entrer en vigueur, aurait au moins l'avantage d'être universel - ayant été approuvé par quelque 190 pays - et de contribuer à la campagne mondiale contre le terrorisme. Le projet, s'il contient les dispositions habituelles criminalisant le terrorisme, ne comprend qu'un faible volet préventif, ne faisant qu'inviter les pays à tenir compte des recommandations de l'AIEA relatives à la protection des matières radioactives.

L'Assemblée générale devrait décider qu'il faut inclure dans le traité des mesures préventives si l'on veut combattre de façon intégrée le terrorisme nucléaire. Les rédacteurs devraient, outre la répression des actes criminels et l'extradition/poursuite des délinquants, introduire des mesures contraignantes visant à empêcher, en premier lieu, un terroriste de s'approcher de matières radioactives.

L'Assemblée devrait de nouveau examiner la question en septembre 2002. Elle devrait alors prier le Directeur général de l'AIEA de proposer des mesures de prévention qui pourraient être incluses à titre contraignant dans le traité. Ce qu'il faut, c'est que les gouvernements décident qu'il faudrait inclure une telle disposition dans le traité, et que les experts reçoivent pour instruction de présenter, pour examen, un texte techniquement viable aux délégations.

Arguments en faveur du *statu quo*. Les personnes opposées aux positions défendues ici avanceront que nous devrions pas risquer de saper les résultats déjà obtenus dans les deux traités. Ils soutiendront qu'une démarche exclusivement juridique serait trop méticuleuse, prendrait trop de temps et ignorerait les difficultés techniques. D'autres craignent que si le traité est trop précis quant aux mesures préventives à prendre, il ne révèle à d'éventuels terroristes des informations sensibles que ceux-ci pourraient utiliser. D'autres encore mentionneront que certains pays en conseillent déjà plusieurs autres, de façon discrète et bilatérale, en matière de protection et de sécurité.

Il faut, en effet, débattre des questions sensibles de sécurité à l'écart de terroristes potentiels. Or, les recommandations de 1999 de l'AIEA sont déjà publiques ; les rendre contraignantes ne reviendrait pas à livrer des secrets. En outre, les missions consultatives menées par l'AIEA n'ont pas entraîné la divulgation d'informations sensibles. L'action bilatérale peut jouer un rôle très important (bien que relativement ignoré) dans la prévention ; pourquoi,

dès lors, ne pas y adjoindre une dimension multilatérale si nous voulons combattre le terrorisme partout dans le monde ? Enfin, le public ainsi que les responsables politiques et les législateurs qui rendent compte à ce public pourraient bien changer d'avis, surtout si un acte de terrorisme nucléaire venait à être perpétré avec succès.

Un impératif : l'intervention des politiques. Toutes les mesures possibles et légales devraient être prises pour protéger les civils innocents contre des actes de terrorisme. Tous les moyens devraient être envisagés à cette fin, y compris l'adoption de traités internationaux.

Ce sont là des questions de politique publique qui doivent retenir l'attention des responsables politiques. Il faudra sensibiliser ces derniers au problème et leur proposer des solutions, qu'ils pèseront et mettront en balance avant de prendre des décisions éclairées et de donner des instructions aux techniciens et aux juristes. Il s'agit d'assurer la sécurité et le bien-être de chacun, tâche qui doit s'inscrire dans le cadre de la campagne mondiale contre le terrorisme.

Plus les responsables politiques utiliseront rapidement ces outils - y compris les traités - pour combattre le terrorisme nucléaire, plus il sera rapidement possible d'empêcher que des matières nucléaires et radioactives ne tombent en de mauvaises mains. □

Photo : Suite à des réunions d'experts tenues à l'AIEA, des mesures renforcées de lutte contre le terrorisme nucléaire sont mises en place.

(Crédit : D. Calma/AIEA)