

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mercredi

6 février 2013

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 32

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

- ITER : échange de lettres avec l'Organisation internationale pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER (n° 138) – Mme Nicole Ameline, rapporteure..... 2
- Terrorisme nucléaire : ratification de la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (n° 546) – Mme Nicole Ameline, rapporteure ..... 6

**présidence  
de Mme Elisabeth  
Guigou,**  
*Présidente*



## **ITER : échange de lettres avec l'Organisation internationale pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER (n° 138)**

*La séance est ouverte à seize heures quinze.*

La commission examine, sur le rapport de Mme Nicole Ameline, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de sécurité sociale sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER (n° 138).

**Mme Nicole Ameline, rapporteure.** Avant de vous présenter le contenu de cette convention, il me paraît important de revenir sur l'historique et l'actualité de ce projet ambitieux qui a un lien fort avec la Russie c'est Mikhaïl Gorbatchev qui a proposé en 1985 à Ronald Reagan, après en avoir parlé au président Mitterrand et à Margaret Thatcher, de lancer une initiative internationale pour développer l'énergie de fusion à des fins pacifiques, répondre au défi de l'épuisement des ressources en combustibles fossiles alors même que la consommation augmente. Cette proposition s'est affirmée, a rassemblé les pays européens, le Japon, l'URSS et les Etats-Unis, rejoints en 2003 par la Chine et la Corée du sud, puis par l'Inde, en 2005, qui ont décidé de lancer, sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique, les études nécessaires à la conception d'un réacteur thermonucléaire expérimental. Le projet ITER est né de la volonté de démontrer la faisabilité scientifique et technologique de l'énergie de fusion, et la faisabilité de la réalisation d'un prototype préindustriel. L'énergie de fusion présente en effet plusieurs atouts : celui d'utiliser un combustible pratiquement inépuisable, le deutérium notamment, extrait de l'eau de mer, d'offrir des conditions de sécurité telles que les risques d'un accident de grande ampleur sont exclus, et enfin d'être moins problématique quant à la gestion des déchets radioactifs.

C'est précisément en raison de cet intérêt, et des enjeux, que la communauté internationale s'est engagée sur des investissements importants, sur les études à réaliser et sur un montage institutionnel qui est le suivant : Un accord international a été conclu entre les Parties, qui est entré en vigueur en octobre 2007, aux termes duquel une organisation internationale a été créée, *ITER Organization*, qui assure la maîtrise d'ouvrage de la construction de la machine avant d'en être, d'ici à quelques années, l'exploitant nucléaire. Une agence nationale a été créée dans chacun des Etats membres pour assurer l'interface avec l'organisation, notamment en matière d'approvisionnement du projet pour la fourniture des éléments qui constitueront le Tokamak, c'est-à-dire le réacteur.

La France est dans une position privilégiée dans la mesure où elle a revendiqué, et obtenu, après soutien de l'Union européenne, que le réacteur soit installé sur son sol, sur le site de Cadarache. C'est la raison pour laquelle elle a signé dès 2007 avec l'Organisation ITER un accord de siège, entré en vigueur en février 2008. Le projet de loi sur lequel notre commission doit se prononcer aujourd'hui en découle. Je pourrai revenir pour vous donner des éléments d'actualité ; il y a notamment une école internationale, financée et réalisée par la région PACA, installée à Manosque, est opérationnelle depuis la rentrée 2009, et le siège de l'organisation a été réceptionné en septembre dernier. En d'autres termes, les choses sont en bonne voie et le projet ITER suit son calendrier.

Ces rappels effectués, j'en viens maintenant à l'accord de sécurité sociale entre la France et l'organisation que nous examinons aujourd'hui. Il s'agit d'un accord qui complète l'accord de siège que nous avons conclu avec ITER. Son propos est des plus simple et, s'il ne concerne qu'un nombre restreint de bénéficiaires, il n'en est pas moins très opportun, urgent

et très utile. De manière très classique, l'accord de siège comporte des dispositions destinées à faciliter l'activité de l'organisation, et donc un certain nombre de privilèges et immunités pour l'institution comme pour ses fonctionnaires, en contrepartie d'obligations. Il prévoit aussi que l'Organisation, ses personnels et leurs ayants-droit sont exempts de l'ensemble des cotisations obligatoires du régime de sécurité sociale français en ce qui concerne leur revenu issu de leur activité auprès de l'Organisation et qu'en conséquence les intéressés ne bénéficient pas des prestations prévues par la législation française.

L'Organisation ITER a mis en place son propre système de retraite, qui est régi par l'article 27 du statut du personnel et, pendant la durée de leur contrat – de cinq ans, éventuellement renouvelables - les personnels ITER cotisent à ce système par capitalisation, en lieu et place du système national auquel ils étaient affiliés.

S'agissant des salariés français, cette situation peut entraîner des préjudices futurs, dans la mesure où une décote sera appliquée au moment de la liquidation de leurs retraites, dès lors qu'ils ne pourront justifier de la durée requise pour prétendre à une pension à taux plein. Ce cas de figure a d'ailleurs été prévu puisque nous avons adopté en 2008 dans la loi de financement de sécurité sociale une disposition qui, pour la détermination de la durée d'assurance permettant le calcul de la pension vieillesse, admet la prise en compte des périodes durant lesquelles un intéressé a été affilié à un régime obligatoire de pension d'une institution européenne ou d'une organisation internationale, dès lors qu'il est affilié à ce seul régime obligatoire. Cela étant, le mode de calcul prévu par la loi n'atténue que très partiellement l'effet de décote ; consécutivement, le personnel de l'Organisation préalablement affilié au système français verra le montant de sa pension de retraite française diminué faute d'avoir cotisé pendant la durée de son engagement auprès de l'Organisation, problème ressenti dans toutes son acuité par l'ensemble des personnels. La conclusion d'un accord de sécurité sociale entre le Gouvernement français et l'Organisation ITER répond précisément à cette situation et vise par conséquent à compenser l'effet de décote en permettant à ses membres qui le souhaitent d'adhérer au régime français d'assurance volontaire vieillesse dans l'année suivant leur entrée dans l'Organisation.

L'article 1<sup>er</sup> que « *Les membres du personnel de l'Organisation ITER (...) exerçant leur activité sur le territoire français, ne sont pas soumis à la législation française de sécurité sociale, conformément à l'article 18 de l'accord de siège.* » Il précise que « *L'Organisation ITER assure à son personnel le service des prestations familiales et la garantie contre les risques maladie maternité, accidents du travail et maladies professionnelles, invalidité et vieillesse dans les conditions du régime de prévoyance qu'elle a institué.* » L'article 2 de l'accord stipule ensuite que les membres du personnel d'ITER ont la faculté, dans le délai de douze mois suivant leur engagement par l'Organisation ITER, d'adhérer à l'assurance volontaire vieillesse du régime français de sécurité sociale. C'est une possibilité offerte à l'ensemble des personnels qui, avant leur entrée en fonction au sein de l'Organisation, étaient soumis pour l'assurance vieillesse à la législation de sécurité sociale d'un Etat membre de l'Union européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, se voient également proposer, à la fin de leur engagement avec ITER, la possibilité de racheter des cotisations au régime de sécurité sociale français dans la limite de leur temps de service dans l'Organisation, s'ils n'ont pas adhéré en temps utile à l'assurance volontaire vieillesse. L'article 4 précise ensuite que les membres du personnel d'ITER en fonction à la date d'entrée en vigueur de l'accord peuvent demander leur admission à l'assurance volontaire vieillesse dans le délai d'un an suivant cette date, avec possibilité de rachat de cotisations dans la limite de leur temps de service au sein de l'Organisation ITER. De même, ceux qui ont cessé leurs fonctions à la date d'entrée en

vigueur de l'accord ont-ils la faculté de racheter des cotisations dans la limite de leur temps de service au sein de l'Organisation ITER. Enfin, il est précisé que le montant des versements rétroactifs dus par les intéressés est calculé selon le barème prévu par la réglementation française et que sont pris en considération les salaires afférents à l'emploi occupé à la date de la demande d'adhésion.

Ce projet de loi porte sur un nombre restreint de bénéficiaires, il y a aujourd'hui quelque 145 Français employés par ITER, mais dans la mesure où cet accord vise avant tout à éviter de les pénaliser et où l'on peut considérer que des dispositions de cette nature peuvent contribuer à l'attractivité de l'organisation pour des candidats de nationalité française, je vous recommande bien sûr d'en autoriser la ratification.

**M. Noël Mamère.** L'écologiste que je suis souhaite réagir. Pas forcément sur cet accord qui cherche à protéger les privilèges des cadres d'ITER. Je veux surtout dénoncer la gabegie, les dangers et l'inutilité d'ITER qui s'apparente à ce qu'on appelle les « éléphants blancs » dans certains pays où le FMI et la Banque mondiale ont sévi. En tant que député de Gironde, je m'intéresse à ITER mais aussi au laser mégajoule construit à 20km de Bordeaux. ITER et ce laser sont injustifiés. Ces deux installations visent à maîtriser la fusion nucléaire, respectivement par la voie du confinement magnétique et par celle du confinement inertiel. Aucune évaluation des chances de succès de ces deux options n'a été faite. Aucune expression démocratique n'est possible s'agissant du financement. Le laser mégajoule est officiellement présenté comme indispensable au maintien des bombes atomiques françaises mais le CEA met actuellement en place des équipes mixtes ITER-Laser mégajoule, ce qui confirme bien le double emploi de ces installations. En ce qui concerne la gabegie, ITER a été encensé comme étant une source d'abondante énergie à bon marché. Or, le coût initial a d'ores et déjà triplé, puisque nous sommes passés de 5 à 16 milliards d'euros. Des physiciens reconnus ont même émis des doutes quant à la capacité de maîtriser les turbulences induites par le plasma porté à 200 millions de degrés. C'est un gouffre financier pour l'Europe qui supporte 45,5 % du chantier. C'est aussi le cas pour la France car, avec ce triplement du coût d'ITER, le budget européen de la fusion pourrait représenter près de celui du double de celui en faveur des sources d'énergie non nucléaire. Pour la France, le coût d'ITER est supérieur à celui de l'ensemble des moyens des laboratoires de physique et chimie.

**Mme la présidente Elisabeth Guigou.** Merci pour ces remarques qui débordent un peu le sujet précis de la convention mais qui méritaient d'être entendues.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Je remercie la rapporteure d'avoir essayé de nous expliquer de la façon la plus claire possible des choses peu aisées à comprendre. Je voudrais rappeler que le thème du rapport est un accord de sécurité sociale. Notre collègue Mamère nous en a éloignés. L'accord en matière de retraite semble excellent mais je n'ai pas tout compris s'agissant de celui relatif à l'assurance maladie. Quand on dit que les personnels « *sont exempts de l'ensemble des cotisations obligatoires du régime de sécurité sociale français uniquement en ce qui concerne leur revenu issu de leur activité auprès de l'Organisation ITER* » et que, en conséquence, ils « *ne bénéficient pas des prestations prévues* », cela signifie-t-il qu'ils n'ont pas de couverture assurance maladie s'ils ne passent pas par une assurance complémentaire ? Or, cela me semble important et je rejoins en ce sens Noël Mamère : il y a des risques de pathologies qui peuvent se révéler 20 ou 30 ans après comme pour les irradiés de Mururoa, par exemple. Je n'imagine pas qu'ils n'aient pas de couverture maladie performante.

**M. Jean-Pierre Dufau.** En ce qui concerne la retraite, je n'ai pas compris la disposition relative à la décote qui grâce cet accord, pourrait être compensée. Comment ?

**M. Serge Janquin.** Je plaide qu'il plaise à la Commission de statuer sur le texte qui lui est proposé et dans sa compétence. Je comprends les réserves de M. Noël Mamère mais je ne suis pas sûr que ce soit dans cette enceinte que nous puissions faire quelque chose. Le texte qui nous est proposé traite de la protection sociale des travailleurs sur le site et la Rapporteuse a expliqué les raisons pour lesquelles nous devons prendre en charge cette responsabilité. Je voterai donc ce projet de loi car c'est sur lui seul que nous nous prononçons aujourd'hui.

**Mme Nicole Ameline, rapporteure.** Je serais tentée de répondre à M. Noël Mamère, mais ce débat, passionnant, nous l'avons déjà eu ailleurs et nous l'aurons sans doute encore. Beaucoup d'entre nous considèrent que le projet ITER est un formidable défi pour le monde et 34 pays y participent aujourd'hui. La question qui nous est posée aujourd'hui n'est pas celle de la pertinence du projet ITER et de la légitimité de la recherche en matière nucléaire, mais celle du respect des personnels et je souhaite que nous puissions statuer sur ce point précis.

Je souhaite rassurer M. Jean-Paul Bacquet : le projet de loi traite de l'assurance-vieillesse ; l'assurance maladie est totalement prise en compte par l'organisation. Pour répondre à M. Jean-Pierre Dufau, c'est l'assurance-vieillesse qui prend en charge la mise à niveau et neutralise totalement les périodes hors cotisation.

Je réitère mon souhait que ce projet de loi soit ratifié, car il est important, même s'il est incomplet.

Suivant les conclusions de la rapporteure, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 138).

## **Terrorisme nucléaire : ratification de la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (n° 546)**

La commission examine, sur le rapport de Mme Nicole Ameline, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (n° 546).

**Mme Nicole Ameline, rapporteure.** Cette convention est le treizième instrument international de lutte contre le terrorisme adopté sous l'égide des Nations Unies. En l'absence d'accord sur une définition générale du terrorisme et de convention globale sur ce sujet, c'est une logique sectorielle et pragmatique qui a prévalu. Il existe notamment une convention contre la prise d'otage, une convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime, une convention pour la répression du financement du terrorisme et une autre encore pour la répression des attentats terroristes à l'explosif.

Il est vrai qu'aucun acte de terrorisme nucléaire n'a jamais été commis jusqu'à présent – et c'est heureux –, mais les risques ne sont pas une vue de l'esprit ou un fantasme. « Tout ce qui est imaginable est possible », disait Picasso, et l'on a pu constater les capacités d'imagination de certains groupes terroristes depuis 2001. Les responsables du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) et le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère en charge de l'énergie, que j'ai souhaité rencontrer pour la préparation de mon rapport, tiennent compte de cette menace et s'y préparent activement. Il en est de même pour Interpol, qui a notamment créé une équipe de prévention du terrorisme radiologique et nucléaire.

De quoi s'agit-il ? Quatre risques distincts ont été identifiés par l'Agence internationale de l'énergie nucléaire (AIEA) : le détournement d'armes nucléaires détenues par des Etats dotés, officiellement ou non ; la fabrication de dispositifs explosifs nucléaires à partir de matières dérobées ; l'emploi de bombes radiologiques ; des actes de malveillance contre des installations nucléaires ou des opérations de transport.

Tous ces risques ne sont bien sûr pas équivalents.

Celui de voir des groupes terroristes s'emparer d'armes nucléaires est considéré comme très limité compte tenu du faible nombre d'Etats dotés, des mesures de sécurisation mises en place, ainsi que des connaissances et des technologies nécessaires pour faire fonctionner ces armes très sophistiquées.

Le risque de voir des organisations terroristes fabriquer leurs propres dispositifs explosifs nucléaires est également limité, car il faudrait acquérir des matières fissiles très protégées, disposer de connaissances physiques très poussées et mettre en œuvre des moyens technologiques très importants et assez peu discrets. Même si des craintes ont pu voir le jour à la chute de l'ex-URSS, la prolifération nucléaire ne paraît donc pas accessible à des acteurs non étatiques : selon le SGDSN, les risques de dissémination des matières nucléaires, des personnels scientifiques et des connaissances sont désormais bien identifiés et contenus.

En revanche, le risque de voir des groupes terroristes fabriquer et utiliser des bombes dites « radiologiques » est jugé élevé. Il s'agirait de combiner des explosifs classiques et des matières radioactives non susceptibles de produire une explosion nucléaire mais dangereuses pour la santé humaine et l'environnement en raison des rayonnements ionisants émis. L'effet psychologique et économique serait bien réel.

Enfin, en ce qui concerne les installations nucléaires, plusieurs risques sont envisageables : des incursions terrestres, à l'image de celles très médiatisées mais non malveillantes – j'y insiste – qui ont été commises récemment en France par Greenpeace, mais aussi la chute intentionnelle d'un avion ou encore des cyberattaques. Des menaces de référence ont été établies dans la directive nationale de sécurité (DNS) du sous-secteur nucléaire, mais la description détaillée de ces menaces et de leurs effets potentiels est couverte par des mesures de confidentialité stricte.

Même s'ils sont plus ou moins élevés selon les cas, ces risques ne sont pas imaginaires. Ils ont déjà été pris en compte au plan international par plusieurs initiatives que je vais rapidement présenter. Elles témoignent de l'importance accordée au terrorisme nucléaire et constituent le cadre dans lequel vient s'insérer la convention dont nous sommes saisis.

Dans le cadre des Nations Unies, la résolution 1540, qui a été adoptée en 2004 par le Conseil de sécurité, vise à lutter contre le risque de prolifération nucléaire par des organisations terroristes en imposant une série d'obligations aux Etats : d'abord une obligation d'abstention qui consiste à n'apporter aucun appui à des acteurs non étatiques désireux de fabriquer ou de se procurer des armes nucléaires ; puis deux obligations positives, la première consistant à adopter et à appliquer une législation interdisant et réprimant de telles activités, la seconde consistant à mettre en place des dispositifs internes de contrôle pour lutter contre la prolifération nucléaire.

Les risques de détournement ont également été traités dans le cadre du partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive – le PMG8. De nombreux projets de démantèlement de sous-marins nucléaires hors service, d'élimination de matières nucléaires fissiles et de reconversion d'anciens chercheurs du secteur de l'armement ont vu le jour depuis 2002.

Par ailleurs, depuis 2006, une initiative globale pour combattre le terrorisme nucléaire (GICNT) a été lancée conjointement par les Etats-Unis et la Russie pour améliorer la culture de sécurité des Etats participants, pour mieux partager des outils de prévention, de détection et de réponse, et plus généralement pour renforcer la coopération contre le terrorisme nucléaire.

A cela s'ajoutent toutes les actions entreprises au sein de l'AIEA en matière de prévention et de détection des risques. L'Agence a développé un ensemble de documents qui, bien que dépourvus de portée obligatoire, servent de cadre international dans le domaine de la sécurité nucléaire. L'AIEA apporte aussi une aide directe à ses Etats membres par divers moyens : des plans intégrés d'appui en matière de sécurité nucléaire (INSSP), des missions d'évaluation sur lesquelles j'aurai l'occasion de revenir, de nombreuses formations dispensées dans le monde, ainsi qu'une base de données sur le trafic illicite (IDTB) qui est tenue à jour depuis 1995.

Tel est le cadre général dans lequel vient s'insérer la convention pour la répression des actes de terrorisme nucléaire. Il témoigne d'une volonté commune d'approfondir la coopération internationale dans ce domaine.

Comme son nom l'indique, la convention tend d'abord à organiser une répression efficace des actes de terrorisme nucléaire au plan international. Son objectif premier est de garantir que les Etats parties disposent en droit interne de normes pénales adaptées pour

poursuivre les auteurs d'une liste d'infractions à caractère international, concernant plusieurs Etats.

Ces infractions, définies à l'article 2, couvrent toutes les formes de terrorisme nucléaire que j'ai évoquées. Je n'y reviens donc pas. L'article 5 vise à incriminer ces infractions et à les réprimer par des peines tenant dûment compte de leur gravité.

Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, notre droit interne répond d'une manière satisfaisante à ces exigences, notamment du fait de notre culture de sécurité et de notre implication dans les négociations internationales. Aucune modification législative ne s'imposerait donc en France. La convention pourrait cependant avoir un effet directement utile pour d'autres pays. Elle demande de veiller à instaurer un arsenal pénal efficace dans tous les Etats ayant ratifié la convention.

Il faut également noter que le texte ne concerne pas les activités des forces armées en période de conflit armé, au sens donné à cette notion en droit international humanitaire, ou dans l'exercice de leurs fonctions officielles. C'est un point qui a fait l'objet d'un blocage assez longtemps, mais qui est désormais acté. L'insertion d'autres éléments a permis d'obtenir un compromis, en particulier le paragraphe 4 du même article 4, en vertu duquel l'exclusion des activités des forces armées ne doit pas être interprétée comme excusant ou rendant licites des actes par ailleurs illicites.

A ce volet de nature répressive s'ajoutent des stipulations tendant à garantir une coopération efficace au plan international : la convention demande des échanges d'information afin de prévenir les actes de terrorisme définis à l'article 2 ; elle exige une enquête lorsqu'un Etat partie est informé qu'une infraction visée par la convention est ou a été commise sur son territoire ou que son auteur pourrait s'y trouver ; elle impose de juger ou d'extrader l'auteur présumé d'une infraction ; elle prévoit une entraide judiciaire « *la plus large possible* » en matière pénale ; elle demande la remise temporaire de personnes détenues à des fins d'identification ou de témoignage dans le cadre d'une enquête ou de poursuites engagées en vertu de la convention ; elle exige enfin la communication aux autres parties, par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies, du résultat des poursuites engagées au plan national. La confidentialité qui prime souvent dans ce domaine ne fait donc pas obstacle à l'échange d'un certain nombre d'informations en matière de sécurité.

Enfin, contrairement à ce que pourrait laisser entendre le titre de la convention, relative à « *la répression des actes de terrorisme nucléaire* », des stipulations de nature préventive sont également prévues.

L'article 7 demande ainsi aux Etats de collaborer en prenant toutes les mesures possibles afin de prévenir ou de contrarier la préparation, sur leurs territoires respectifs, des infractions visées à l'article 2. L'article 8 invite ensuite plus spécifiquement à adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives en tenant compte des recommandations de l'AIEA. C'est une novation qu'il faut saluer. A la différence de la convention sur la protection physique des matières nucléaires, telle qu'elle a été amendée en 2005, la présente convention n'impose cependant pas d'obligation contraignante en matière de protection des matières radioactives. Il est simplement stipulé que les Etats « *s'efforcent d'adopter des mesures* ».

En France, dans l'attente de l'adoption du projet de loi sur la protection des sources radioactives contre les actes de malveillance et de ses textes d'application, il n'existe



pas d'exigences législatives ou réglementaires explicitement relatives à la protection des matières radioactives. Certaines dispositions du code de la santé publique contribuent à la sécurité des sources, mais la convention invite utilement à parachever le travail engagé dans notre pays.

Au total, la convention qui nous est soumise est très complète puisqu'elle comporte un volet répressif, des stipulations tendant à garantir une coopération internationale efficace, ainsi qu'un volet préventif.

Le seul manque est peut-être celui d'un mécanisme permettant de surveiller la mise en application effective de la convention par les Etats l'ayant ratifiée. L'article 20 se contente de demander aux parties de se consulter directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire général des Nations Unies, au besoin avec l'assistance d'organisations internationales, telles que l'AIEA, pour assurer la bonne application du texte.

Cette lacune est bien sûr regrettable, mais assez compréhensible. Un examen périodique des mesures prises au plan national impliquerait en effet un droit de regard sur les dispositions adoptées par chaque Etat pour protéger ses installations nucléaires de toute nature et pour sécuriser les matières nucléaires et radioactives présentes sur son territoire. Comme l'a rappelé le communiqué final du deuxième sommet sur la sécurité nucléaire, organisé à Séoul en 2012, c'est d'abord aux Etats eux-mêmes qu'il revient de prendre les mesures nécessaires, dans le respect de leur souveraineté nationale.

Plusieurs stipulations favoriseront cependant la bonne application de la convention. Les Etats doivent notamment se tenir informés de la compétence qu'ils établissent en vertu de leur législation nationale pour connaître des infractions visées par la convention. Par ailleurs, en cas de différends concernant l'interprétation ou l'application du texte, un arbitrage est prévu, avec une saisine de la Cour internationale de justice si cet arbitrage échoue.

Enfin, les Etats parties à la convention pourront faire appel à des services consultatifs et à des mécanismes d'examen par les pairs dans le cadre des missions d'experts réalisées par l'AIEA. Il s'agit notamment du service consultatif international sur la sécurité nucléaire (INSServ) et du Service consultatif international sur la protection physique (IPPAS) que je présente dans mon rapport écrit. L'AIEA fournit aussi une aide aux Etats pour la définition d'une menace de référence afin de concevoir, d'évaluer et d'actualiser les mesures de sécurité nécessaires. Au 30 juin 2012, l'AIEA avait organisé 49 ateliers nationaux sur la définition, l'application et la tenue à jour d'une menace de référence.

Malgré la lacune que j'ai signalée, nous sommes saisis d'un texte très utile, qui s'inscrit dans la famille des instruments internationaux visant à renforcer la lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes, et qui présente une réelle valeur ajoutée. La France est très attachée à ce texte qui permettra de faire évoluer la réponse internationale à un risque qui l'est aussi de plus en plus. Il permettra de mieux coordonner les réponses apportées. C'est pourquoi je vous invite à adopter le projet de loi autorisant la ratification de cette convention.

**M. Jean-Paul Bacquet.** Je trouve d'abord très surprenant que l'on signe une convention qui réprime des actes de terrorisme et qu'en introduction on indique qu'il n'y a toujours pas de définition de cette notion.

Ensuite, le dispositif est affaibli par le fait que l'on s'appuie sur un certain nombre de dispositions établies par l'AIEA sans qu'elles soient obligatoires.

Enfin, il me semble qu'il y a une contradiction entre l'article 3 qui prévoit l'inapplicabilité de la convention dans les cas de caractère purement national, la nécessité – signalée par l'étude d'impact – d'insérer un article nouveau dans le code pénal pour prévoir la compétence des juridictions françaises même dans le cas où l'infraction a été commise en dehors du territoire de la République, dès lors que l'auteur présumé se trouve sur le territoire national et que la France ne l'extrade pas vers un autre Etat partie à la convention, et l'article 11 qui prévoit l'obligation de juger ou d'extrader l'auteur présumé d'une infraction visée par la convention.

**M. Noël Mamère.** Au risque que vous considériez encore que mes propos s'éloignent du sujet qui nous est soumis, je veux rappeler que récemment, après la catastrophe de Fukushima, une enquête sur la sécurité nucléaire a été déclenchée par l'Autorité de sûreté nucléaire et des « stress test » réalisés. Nous étions alors plusieurs à regretter que la question d'éventuels actes de terrorisme contre les centrales nucléaires n'ait pas été abordée.

Nous nous trouvons pourtant dans une situation de vulnérabilité. Un site comme celui de la Hague, où l'on trouve des petits bidons de plutonium de 2,5 kilos, représente l'équivalent de 70 fois Tchernobyl. Des avions arrivant de l'Est peuvent l'atteindre avant d'être interceptés par des chasseurs français. Nous nous souvenons d'ailleurs que des batteries antiaériennes avaient été disposées autour des centrales nucléaires après plusieurs incidents, afin de rassurer la population. Mais les spécialistes militaires s'accordaient à dire que cela ne servait à rien et ne protégeait personne.

Que l'on signe une convention sur la répression du terrorisme nucléaire est une chose, mais que l'on multiplie les centrales au niveau international et que l'on ne fasse rien contre la dissémination depuis la fin du rideau de fer et l'éclatement de l'ex-Union soviétique en est une autre. Et il est probable qu'il n'est pas très difficile aujourd'hui pour des apprentis terroristes établis au nord Mali ou ailleurs de s'en prendre ainsi aux populations. La première menace qui pèse sur ces populations est d'ailleurs en France, pays le plus nucléarisé par rapport au nombre d'habitants, où il n'existe pas une centrale qui ne soit à moins de 80 km d'une grande ville. Les risques sont donc considérables.

A cet égard, on ne peut pas comparer les actions de Greenpeace avec du terrorisme : cette organisation n'a fait que démontrer la vulnérabilité de nos centrales nucléaires. Et les moyens utilisés par Greenpeace sont très sommaires – que l'on se souvienne de la jeune femme entrée dans l'hémicycle avec des talons hauts. Ce dernier épisode m'a d'ailleurs valu, pour un bras d'honneur à des personnes qui me traitaient de voyou, que l'on supprime un tiers de mon indemnité. Je n'avais pourtant pas fait un doigt d'honneur contre la repentance à l'égard de l'Algérie, comme un collègue du Sénat.

Greenpeace avait seulement pour but de démontrer les risques que des personnes mieux équipées et animées par de mauvaises intentions pourraient faire peser. Ce ne sont pas des terroristes et il faut cesser les amalgames. Nous avons déjà un Président qui confond les Touaregs avec des terroristes et des preneurs d'otages. Le terrorisme a un sens précis et, comme l'a rappelé Jean-Paul Bacquet, il conviendrait d'en donner une définition.

Je voterai ce projet de loi, bien sûr, mais je déplore que l'on ne prenne pas réellement les mesures de protection nécessaires contre un risque aussi majeur. Voilà les observations que je voulais faire et je vous remercie de m'en avoir donné la possibilité.

**Mme la Présidente Elisabeth Guigou.** Je n'ai pas entendu d'amalgame entre le terrorisme et Greenpeace dans les propos qui ont été tenus, et il va de soi qu'un tel amalgame ne doit pas être fait.

**M. Noël Mamère.** Je voudrais aussi vous faire part d'une décision de justice intéressante dans le contexte de notre débat. Alors qu'EdF était accusée d'actes d'espionnage avérés à l'encontre d'un député européen, membre de notre parti, qui dirigeait également Greenpeace-France, cette entreprise vient d'être relaxée pour ces faits par la cour d'appel de Paris !

**M. Jean-Pierre Dufau.** Le groupe SRC votera le projet de loi. J'ai seulement une question : la convention étant ouverte à la signature de tous les Etats, qui l'a signée ?

**M. Jacques Myard.** L'idée que des bombes nucléaires pourraient être fabriquées ou volées par des terroristes relève du fantasme. Par ailleurs, il y a certainement encore beaucoup à faire pour la sécurité des centrales nucléaires, mais le vrai danger n'est pas là. Il serait plutôt dans la fabrication de « bombes sales » à partir de TNT et de cobalt, que l'on peut trouver dans tous les hôpitaux de France. Une zone pourrait ainsi être totalement irradiée. Cette question est bien plus urgente à traiter que ne le sont les fantasmes remués par Greenpeace. Nous attendons d'ailleurs toujours de connaître la comptabilité de cette organisation qui a des comptes aux Bahamas !

**M. Serge Janquin.** Je félicite la rapporteure non seulement pour la précision et la qualité de son travail mais aussi et surtout pour son honnêteté : elle n'a rien caché.

Pour ma part, ce qui me fait beaucoup hésiter est l'absence de définition internationale du terrorisme. Sans cette base juridique, tout le reste est défailant. On sait bien que des groupes terroristes peuvent entretenir des liens très étroits avec des Etats, en particulier au Liban et dans la bande du Sahel. Ne pourrait-on pas imaginer par ailleurs qu'Israël agresse Gaza ou l'Iran en invoquant des intérêts supérieurs de sécurité, avec un mélange d'armes conventionnelles et nucléaires ? Il manque donc une clarification suffisante du concept de terrorisme. Dans quelle mesure les Etats pourraient-ils être considérés comme partenaires de groupes terroristes ou comme terroristes eux-mêmes ?

**M. François Rochebloine.** L'article 24 de la convention l'ouvrait à la signature jusqu'au 31 décembre 2006. Cela signifie-t-il que l'on ne peut plus dès lors y adhérer ? Par ailleurs, comment fonctionne le mécanisme d'amendement prévu à l'article 26 ?

**M. François Loncle.** Cette convention remonte à 2005. Je suis toujours étonné que nous examinions des conventions si longtemps après leur signature. Au demeurant, sept ans ne représentent pas un record. Quelles sont les causes de cette situation ?

Je voudrais aussi revenir sur l'intervention de Noël Mamère. Je partage ce qu'il a dit sur la sécurité nucléaire. En revanche, je ne peux pas laisser dire, comme il l'a fait, que le Président de la République a fait un amalgame général des populations touareg ! Bien au contraire, une différence très claire a été faite entre ceux qui appartiennent incontestablement

à Ansar-Dine ou au Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'ouest (MUJAO) et ceux avec lesquels il convient de négocier urgemment pour l'apaisement du Mali.

**M. Pouria Amirshahi.** La lutte contre le terrorisme peut amener les Etats à prendre des mesures de restriction des droits et des libertés. C'est le cas des Etats non-démocratiques mais aussi parfois des démocraties. Quelles sont donc les garanties apportées par la convention ? Est-il précisé en particulier que l'on ne vise que des actes avérés et non de simples intentions prêtées à des individus ? J'observe par ailleurs que la déclaration universelle des droits de l'homme est absente des textes, pourtant nombreux, auxquels le préambule fait référence.

**Mme Nicole Ameline, rapporteure.** Greenpeace n'est effectivement pas un groupe terroriste au sens de cette convention. Il n'y a pas eu d'intention malveillante de sa part.

La directive nationale de sécurité prend en compte les risques évoqués par M. Mamère, mais tous ces éléments sont classifiés. Une feuille de route sur cinq ans, comprenant toute une série de renforcements en matière de sécurité, a été adressée aux opérateurs.

La question de la définition du terrorisme s'est posée, ainsi que celle d'un instrument complet. C'est un sujet que j'ai bien sûr évoqué ce sujet avec les différents interlocuteurs que j'ai rencontrés. Ils m'ont dit à quel point il était difficile d'établir une définition générale, et que ce texte comportait, en revanche, des définitions concrètes et aisées à appliquer.

La convention précise qu'un pays doit juger ou extradier, sans qu'un motif politique puisse être opposé. Afin d'être en mesure de juger, chaque Etat doit établir sa compétence en ce qui concerne les infractions visées par la convention. Il n'y a pas de contradiction entre l'article 3 et l'article 11.

La question des sources radioactives se pose en effet. Sur les 40 000 sources identifiées en France, on estime à 4 000 les plus sensibles d'entre elles. Il convient aussi de prêter une grande attention aux sources dites « orphelines », qui ne sont plus contrôlées et pourraient être détournées.

Plus de 80 pays ont à ce jour ratifié la convention, qui est entrée en vigueur après le dépôt du 22<sup>e</sup> instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion. Nous consacrons malheureusement plus d'énergie en France à élaborer des conventions qu'à les ratifier rapidement et à les appliquer. Il n'est pas dans notre intérêt d'attendre aussi longtemps que nous l'avons fait.

Les activités des forces armées sont clairement exclues de l'application de ce dispositif, Monsieur Janquin. Si un Etat était responsable d'un acte de terrorisme nucléaire, nous serions dans un tout autre cadre juridique.

J'ajoute que ce texte s'inscrit dans un continuum. La procédure d'amendement est décrite très précisément et d'autres conventions pourront venir compléter le dispositif par la suite. De nombreux acteurs continuent en effet à travailler sur ce sujet dans divers cadres, notamment le G8, l'AIEA et les Nations Unies.

Il est vrai que l'on peut relever plusieurs paradoxes. D'une part, la convention porte sur un domaine très régalien, mais elle favorise une coopération internationale ; d'autre

part, malgré la confidentialité des informations dans ce secteur, des échanges sont prévus. S'agissant de l'AIEA, le texte a été conçu de manière à prendre en compte son rôle tout en respectant pleinement celui des Etats.

Le plus important dans cette convention, outre une prise de conscience collective qui est nécessaire, est la valeur ajoutée du droit pénal dans la réponse au terrorisme international. La France étant déjà à un haut niveau d'exigence dans tous les domaines couverts par la convention, c'est surtout l'action engagée par les autres parties, avec notre soutien, qui sera le plus utile.

Je rappelle enfin que la convention a été négociée sous l'égide des Nations Unies et qu'elle s'inscrit donc dans le cadre de ses objectifs de paix, de sécurité et de respect de la démocratie.

La question de l'intention est appréhendée sous un angle pénal : l'article 2 vise la détention de matériaux radioactifs ou nucléaires dans l'intention de commettre un acte malveillant, avec des conséquences humaines ou environnementales.

Ensuite, des précautions ont été prises pour qu'un Etat ne puisse pas instrumentaliser la convention pour porter atteinte aux libertés et aux droits de l'homme. L'article 16 est clair : « *Aucune disposition de la présente Convention ne doit être interprétée comme impliquant une obligation d'extradition ou d'entraide judiciaire si l'Etat Partie requis a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition pour les infractions visées à l'article 2 ou la demande d'entraide concernant de telles infractions a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir une personne pour des considérations de race, de religion, de nationalité, d'origine ethnique* ».

**Mme la présidente Elisabeth Guigou.** Il me reste à vous remercier pour la qualité de votre rapport et de vos réponses.

Suivant les conclusions de la rapporteure, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 546).

*La séance est levée à dix-sept heures vingt.*

---

## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires étrangères**

Réunion du mercredi 6 février 2013 à 16 h 15

*Présents.* - Mme Nicole Ameline, M. Pouria Amirshahi, M. Avi Assouly, M. Jean-Paul Bacquet, M. Philippe Baumel, M. Guy-Michel Chauveau, M. Jacques Cresta, M. Jean-Luc Drapeau, M. Jean-Pierre Dufau, Mme Marie-Louise Fort, M. Jean-Claude Guibal, Mme Élisabeth Guigou, Mme Thérèse Guilbert, M. Serge Janquin, M. François Loncle, M. Noël Mamère, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jacques Myard, M. Axel Poniatowski, M. François Rochebloine

*Excusés.* - Mme Danielle Auroi, M. Alain Bocquet, M. Jean-Claude Buisine, M. Philip Cordery, M. Édouard Courtial, M. Jean-Louis Destans, M. Jean-Paul Dupré, M. Hervé Gaymard, M. Paul Giacobbi, M. Patrick Lemasle, M. Lionnel Luca, M. Jean-Claude Mignon, Mme Odile Saugues, M. Michel Terrot, M. Michel Vauzelle