

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Examen du projet de loi (n° 1652) relatif à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs (M. Michel Voisin, rapporteur)..... 2

Mardi

28 septembre 2010

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 41

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Présidence
de Guy Teissier,
président



La séance est ouverte à dix-sept heures.

Examen, sur le rapport de M. Michel Voisin, du projet de loi (n° 1652) relatif à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs

M. le président Guy Teissier. Mes chers collègues, je vous remercie d'avoir été nombreux à assister à la 8^e université d'été de la défense, qui se déroulait à Istres, Salon-de-Provence et Marseille. Nous avons ainsi eu l'occasion de découvrir – en votre présence, monsieur le ministre – l'A400M.

Nous sommes réunis pour examiner le projet de loi relatif à la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs

M. Hervé Morin, ministre de la défense. La prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs est une menace majeure pour la paix et la sécurité du monde.

Le Livre blanc français sur la défense et la sécurité nationale de 2008, les informations sur le réseau Khan comme les révélations sur la politique de la Corée du Nord ont mis en lumière l'impact de la mondialisation sur la prolifération des armes prohibées. Ce mouvement n'est plus seulement le fait d'États connus pour leurs activités proliférantes – Iran ou Corée du Nord – mais aussi celui de réseaux privés et clandestins.

Il s'est créé une économie de la prolifération, en partie souterraine, structurée autour de réseaux d'acquisition et de vente, qui profite de la plus grande accessibilité des technologies inhérente à la mondialisation du marché et des outils financiers. La possibilité que des acteurs non étatiques cherchent à acquérir des armes de destruction massive est aujourd'hui mise en exergue par les services de renseignement.

La résolution n° 1540 adoptée par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 2004, renforcée par la résolution n° 1810 de 2008, fait obligation aux États d'améliorer leurs outils juridiques afin de prendre en compte toutes les dimensions de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, de leurs vecteurs et des matériels connexes.

La résolution n° 1887 de 2009 reconnaît qu'il est nécessaire que tous les États adoptent des mesures efficaces pour empêcher que des terroristes aient accès à des matières nucléaires ou à une assistance technique.

Dans ce contexte, M. le Premier ministre a demandé en novembre 2006 qu'un diagnostic interministériel soit posé sur l'arsenal juridique de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Plusieurs améliorations sont apparues nécessaires : mise en cohérence des dispositions visant à lutter contre la prolifération des différentes armes de destruction massive, notamment en matière de sanctions pénales ; comblement de certaines lacunes, en particulier en matière de lutte contre le financement de la prolifération ; mise en place d'une répression accrue en cas d'activités prohibées conduites en bande organisée ou dans un but spécifiquement proliférant ; création d'une procédure pénale

particulière, sur le modèle de ce que prévoit le code de procédure pénale dans les domaines du terrorisme et du crime organisé.

Ce projet de loi a été élaboré en coordination avec d'autres ministères pour répondre à la complexité, aux lacunes et au peu de visibilité du dispositif actuel, éclaté entre le code pénal, le code des douanes et le code de la défense. Il s'agit de renforcer l'efficacité, la cohérence et le caractère dissuasif de notre arsenal juridique.

Avant de conclure, je rappelle les points forts du texte : harmoniser les dispositions relatives aux infractions et aux peines encourues au titre d'actes de prolifération ; introduire celles relatives à la prolifération des vecteurs ; accroître les peines encourues en matière de contrebande, d'importation et d'exportation de biens et technologies à double usage, élément essentiel de la lutte contre la prolifération ; combler une lacune importante du dispositif juridique existant en matière de financement de la prolifération.

M. Michel Voisin, rapporteur. Je me félicite que ce texte vienne enfin en discussion, même si son examen en séance publique, initialement prévu le 7 octobre, est reporté.

Ce projet de loi, de nature technique, ne modifie pas fondamentalement notre dispositif de défense ; il vise simplement à renforcer les peines applicables aux personnes se livrant à des activités favorisant la prolifération. Sous son apparente complexité – ses 20 articles créent ou modifient une cinquantaine d'articles du code de la défense, des codes pénal et de procédure pénale ainsi que des codes des douanes en métropole et outre-mer – il obéit à trois lignes directrices.

D'abord, il répond à l'obligation de mettre en œuvre la résolution n° 1540 du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptée en 2004.

Ensuite, il harmonise la définition des infractions et des peines applicables aux activités de prolifération dans les domaines nucléaire, biologique et chimique. Notre arsenal législatif réprimant les actes et comportements proliférants nécessite d'être révisé car il comporte des lacunes sur de nombreux points : absence de toute incrimination s'agissant des vecteurs et des financements, disparité des peines dans les domaines biologique et chimique. L'objectif du texte n'est pas de bouleverser un dispositif qui a fait ses preuves, mais de le compléter en définissant l'ensemble des incriminations et en harmonisant les sanctions pénales.

Enfin, le projet de loi étend aux activités proliférantes les règles de procédure applicables à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Les enquêtes sur ces activités seront centralisées au tribunal de grande instance de Paris et les infractions seront celles qui sont définies en matière de terrorisme.

Il n'est nul besoin de rappeler combien la prolifération des armes de destruction massive constitue une menace pour la paix et la sécurité internationale. L'étude d'impact transmise par le Gouvernement relève à juste titre l'aspect multiforme de cette menace, laquelle peut émaner du comportement de certains États, comme la Corée du Nord, mais aussi de réseaux clandestins privés – voire de particuliers – s'approvisionnant auprès de vendeurs de matières et de technologies nucléaires.

Le projet de loi a donc pour origine une obligation et un constat. L'obligation résulte de la résolution n° 1540 précitée, qui enjoint aux États d'améliorer leurs outils juridiques pour prendre en compte les formes multiples des modes de prolifération. Le constat a été opéré en 2008 par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Face aux évolutions des méthodes des États ou des trafiquants, qui, par exemple, abusent les petites et moyennes entreprises, rarement vigilantes sur l'usage militaire pouvant être fait de leurs technologies, il convenait de renforcer et d'adapter notre législation.

Mon rapport, classiquement, présente les formes prises par différentes proliférations, avant de livrer une analyse des articles du projet de loi.

S'agissant des modes de prolifération, l'inquiétude majeure porte sur les matières nucléaires plutôt que sur les substances biologiques ou chimiques, d'un usage plus difficile. L'Agence internationale de l'énergie atomique fait état d'un peu plus de 1 500 incidents entre 1993 et 2008, dont 336 correspondent à des possessions non autorisées de matières. Sur ce total, on relève 18 cas de trafic d'uranium hautement enrichi et de plutonium, le plus souvent en Europe centrale. Un cas, en juillet 2001, concernait la France.

Il convient de garder à l'esprit que si des individus peuvent être tentés de se livrer à des trafics de matières nucléaires, le phénomène de prolifération est essentiellement dû à des États souhaitant se doter d'armes de destruction massive. Le phénomène a été parfaitement analysé par nos collègues Jacques Myard et Jean-Michel Boucheron dans un rapport publié l'an dernier, ainsi que par le sénateur Jean-Pierre Chevènement.

La méthode est désormais bien connue. Les États recourent à des intermédiaires, qui profitent de la libéralisation du commerce international pour acheter de petites quantités de matériels ou de substances dans plusieurs pays sans éveiller les soupçons. Le financement des acquisitions se fait en recourant au système bancaire. Le rapport décrit ainsi la typologie d'un réseau, détaille la façon dont l'Irak a mis au point sa stratégie d'acquisition d'armes de destruction massive dans les années 1990, puis montre comment la Libye, l'Iran et la Corée du Nord ont utilisé les services du réseau Khan, basé au Pakistan, pour accélérer leurs différents programmes.

De nombreux textes et mécanismes internationaux permettent de combattre ce phénomène. La France est signataire de la totalité des textes, qu'il s'agisse du Traité de non-prolifération (TNP), du protocole additionnel au TNP, des conventions sur l'interdiction des armes biologiques comme chimiques ou encore du code de conduite de La Haye sur les missiles balistiques ; elle fait également partie du comité Zangger et du groupe des fournisseurs nucléaires. Notre législation nationale, reflet de nos engagements internationaux, est complétée par plusieurs règlements européens, notamment le règlement (CE) n° 428 / 2009 sur les biens à double usage.

Comme je l'ai indiqué, le texte harmonise les infractions et les peines applicables et adapte notre dispositif à la totalité des pratiques en usage au sein des réseaux de prolifération. Il aligne les procédures d'enquête portant sur les activités proliférantes sur celles applicables au terrorisme et à la criminalité organisée, leur conférant ainsi un degré de gravité équivalent.

Certains champs ne sont toutefois pas couverts par le projet de loi. Il s'agit notamment des engins radiologiques, appelés parfois « bombes sales ». Les matières

radioactives telles que le cobalt, le césium 137 ou le strontium, largement utilisées par la médecine et l'industrie, se trouvent en abondance sur notre planète, entreposées dans des endroits plus ou moins surveillés. En les combinant à des charges explosives, des terroristes pourraient créer une radioactivité sur un rayon de plusieurs centaines de mètres, ce qui occasionnerait des pertes humaines et rendrait l'infrastructure visée – gare, aéroport – inutilisable pendant la durée de sa décontamination, environ six mois. On mesure sans peine le traumatisme de la population et les effets économiques et sociaux qui en résulteraient.

Le Gouvernement, que j'ai interrogé sur ce point, m'a indiqué que le décret n° 2009-1120 du 17 septembre 2009, relatif à la protection et au contrôle des matières nucléaires, de leurs installations et de leur transport, énumère les matières sous surveillance particulière : plutonium, uranium, thorium, deutérium, tritium et lithium 6. Le cobalt et les autres matières radioactives non citées devraient faire l'objet d'un prochain projet de loi sur la protection des sources radioactives. Il convient que sa rédaction soit rapidement finalisée : autant l'explosion d'une bombe nucléaire par des terroristes relève de la propagande en raison de la complexité de la détonique, autant le recours à des bombes au cobalt est une hypothèse réaliste.

Les attaques cybernétiques, qui ne sont pas des armes de destruction massive au sens classique du terme, ne sont pas davantage visées par le texte. Pourtant, leur potentiel de désorganisation d'une société est important. Compte tenu de la difficulté d'identifier les auteurs de telles attaques, il existe un vide juridique important. Si la France a commencé à se doter d'instruments de défense, la réflexion et la mise au point d'instruments juridiques à l'échelle internationale n'en sont encore qu'à leurs prémices.

M. Philippe Nauche. Ce texte, qui traite à juste titre de la question du transport, du courtage, de l'importation et de l'exportation des matières, semble faire l'impasse sur la question du transit de matières par le territoire français et du transit organisé par les États. Qu'en est-il exactement ?

M. le rapporteur. La notion de transport est étroitement liée à celle de transit. Nous l'évoquerons notamment lors de l'examen de l'amendement du Gouvernement, qui vise à autoriser les agents des douanes à immobiliser des biens à double usage en transit sur notre territoire.

M. Jean-Jacques Candelier. Les parlementaires ne peuvent pas légiférer sur simple ordre du Gouvernement ! Pourriez-vous me citer un seul fait de prolifération découvert en France ? Ce projet de loi procédurier, long de vingt articles, chamboule la procédure pénale, alors que, comme le montre l'étude d'impact, il n'existe aucune procédure judiciaire en cours dans ce domaine. Je ne vois pas en quoi ce nouveau monument législatif nous permettra d'atteindre des objectifs ambitieux en matière de sécurité civile et militaire !

M. le ministre. En effet, il n'y a eu ni procédure pénale ni condamnation en France pour de tels faits. Mais le but d'un tel dispositif n'est-il pas précisément d'être dissuasif ? Par ailleurs, ce texte vise simplement à mettre notre arsenal juridique en conformité avec nos obligations internationales.

M. le rapporteur. Le tribunal correctionnel de Paris a prononcé en mars 2003 des peines allant de dix mois à trois ans d'emprisonnement à l'encontre de trois personnes arrêtées en France en 2001 en possession d'uranium 235 hautement enrichi.

M. le ministre. Je l'apprends !

M. le président Guy Teissier. Ce qui prouve l'utilité du Parlement...

M. Philippe Folliot. Ce texte est important, ne serait-ce que parce qu'il permet de respecter nos engagements internationaux. Je suis intimement convaincu que les menaces chimique et bactériologique sont au moins aussi importantes que celle que constituent les bombes à cobalt.

Par ailleurs, s'agissant de l'objectif de contrôle des biens et technologies à double usage, j'appelle votre attention sur la nécessité de ne pas l'interpréter de façon trop restrictive, afin de ne pas pénaliser nos entreprises à l'exportation. Ainsi une entreprise de ma circonscription s'est-elle vue interdire l'exportation de pompes à pétrole spécifiques, tandis que la filiale néerlandaise de son groupe obtenait très rapidement l'autorisation. D'autres pays que le nôtre ont moins de scrupules.

M. le rapporteur. Nous avons tous à l'esprit l'attentat commis par la secte Aum dans le métro de Tokyo et la tentative d'attentat contre le Congrès des États-Unis à Washington. Mais il faut savoir que l'utilisation d'armes bactériologiques ou chimiques est extrêmement compliquée. Quant au risque d'attaque nucléaire par un groupe terroriste, il est presque nul, dans la mesure où la technologie permettant d'enrichir l'uranium suppose de rassembler 200 ingénieurs, et de posséder – tout en le dissimulant – un équipement important : 6 000 centrifugeuses sont nécessaires, par exemple. Pour autant, il est nécessaire de nous mettre en conformité avec la législation internationale.

S'agissant des exportations de biens et de technologies à double usage, l'autorisation par les États ne me semble pas constituer un problème.

M. le président. Nos lois sont effectivement très coercitives, mais ce luxe de précautions nous évite d'être impliqués, par le biais de la vente de technologies ou de matériels, dans la chaîne de fabrication d'une bombe atomique. Cela dit, l'intervention de M. Folliot pose le problème de l'harmonisation des législations européennes, dans ce domaine comme dans d'autres.

M. le ministre. Une entreprise de ma circonscription a été confrontée à une difficulté similaire. Nous appliquons la législation européenne de façon draconienne ; certains de nos voisins ne font pas preuve pas de la même rigueur.

M. Daniel Boisserie. Doit-on craindre qu'Al Qaida se procure des armes de destruction massive ? Si oui, la France envisage-t-elle des mesures de prévention et de protection de nos équipements industriels ?

M. le rapporteur. Nous pouvons nourrir quelques craintes s'agissant des armes chimiques, même si la mise en œuvre des procédés est difficile. Il est encore plus ardu de manipuler des armes biologiques, constituées d'organismes vivants. Pour ce qui est de la menace nucléaire, elle est pratiquement nulle, hormis le risque d'une attaque par « bombe sale », qui contaminerait un quartier ou un équipement stratégique.

La Commission procède à l'examen des articles.

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE

CHAPITRE I^{ER}

Lutte contre la prolifération des armes nucléaires

Article 1^{er}

(art. L. 1333-9 du code de la défense)

Incrimination pénale de comportements portant sur des matières nucléaires

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

(Art L. 1333-13-1 à L. 1333-13-11 du code de la défense)

Harmonisation du régime pénal relatif aux matières et armes nucléaires

La Commission est saisie de l'amendement rédactionnel DF 1 du rapporteur.

M. Michel Grall. Il serait préférable d'écrire : « La peine est portée à vingt ans de réclusion criminelle et à 7,5 millions d'euros d'amende lorsque les infractions sont commises en bande organisée ».

M. le rapporteur. Cette rédaction est effectivement préférable...

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels DF 2 et DF 3 du rapporteur.

La Commission adopte l'article 2 modifié.

Article 3

(Art. L. 1333-14 du code de la défense)

Matières nucléaires intéressant la défense

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

CHAPITRE II

Lutte contre la prolifération des armes biologiques ou à bases de toxines

Article 4

(Art. L. 2341-1 du code de la défense)

Interdictions d'actions portant sur les agents microbiologiques et biologiques

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Article 5

(Art L. 2341-2 du code de la défense)

Interdiction de financer les activités favorisant la prolifération d'armes biologiques

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article 6

(Art L. 2341-4 du code de la défense)

Sanctions pénales applicables aux personnes se livrant à des activités de proliférations d'armes biologiques

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

Article 7

(Art L. 2341-5 du code de la défense)

Répression des comportements favorisant la prolifération biologique

La Commission adopte l'article 7 sans modification.

Article 8

(Art. L. 2341-5-1 et L. 2341-5-2 du code de la défense)

Peines complémentaires applicables aux personnes physiques et morales

La Commission examine l'amendement DF 4 du rapporteur.

M. le rapporteur. Le texte vise à réprimer l'ensemble des actes de prolifération, y compris le transport d'agents et de toxines. Le présent amendement complète logiquement le dispositif en incluant parmi les biens confisqués ceux qui ont permis le transport de substances dangereuses.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 8 modifié.

Article 9

(Art L. 2341-6 du code de la défense)

Harmonisation rédactionnelle

La Commission adopte l'article 9 sans modification.

Article 10

(Art. L.2341-6-1 et L. 2341-6-2 du code de la défense)

Exemption de peine et peine de sûreté

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels DF 5 et DF 6 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 10 modifié.

CHAPITRE III

Lutte contre la prolifération des armes chimiques

Article 11

(Art L. 2342-3 du code de la défense)

Interdiction de financer les activités favorisant la prolifération d'armes chimiques

La Commission adopte l'article 11 sans modification.

Article 12

(Art L. 2342-60 du code de la défense)

Sanctions en cas de financement d'actes pénalement répréhensibles concernant les armes chimiques

La Commission adopte l'article 12 sans modification.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LA PROLIFÉRATION DES VECTEURS D'ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE

Article 13

(Art L. 2339-14 à L. 2339-18 du code de la défense)

Lutte contre les vecteurs d'armes de destruction massive

La Commission examine l'amendement DF 7 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'article 13 du texte introduit un article L. 2339817 dans le code de la défense, qui définit les peines complémentaires en cas d'infractions liées à la prolifération des vecteurs d'armes de destruction massive. Or le 5° de l'article 13 fait référence à la confiscation des matières nucléaires. L'amendement DF 7 tend donc rétablir la référence aux vecteurs.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 13 **modifié**.*

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AUX BIENS À DOUBLE USAGE

Article 14

(Art. 414 du code des douanes)

Aggravation des peines en cas de commerce illicite de biens à double usage

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel DF 8 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 14 **modifié**.*

Après l'article 14

La Commission examine l'amendement DF 9 du Gouvernement, portant article additionnel après l'article 14.

M. le ministre. Il s'agit de combler un vide juridique en permettant aux agents des douanes d'adopter des mesures conservatoires permettant d'immobiliser des biens à double usage en transit. Par ailleurs, cet amendement vise à donner aux agents une base juridique pour rechercher et constater un délit douanier en cas de transit illégal. Enfin, il vise à favoriser l'échange spontané d'informations entre les services concernés.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement.

TITRE IV

DISPOSITIONS RELATIVES À LA PROCÉDURE APPLICABLE AUX INFRACTIONS RELATIVES À LA PROLIFÉRATION DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE ET DE LEURS VECTEURS

Article 15

(Art 706-141 à art 706-147 du code de procédure pénale)

Procédure applicable aux infractions relatives à la prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels DF 10 à DF 13 du rapporteur.

Elle adopte l'article 15 modifié.

Article 16

Procédures spécifiques de contrôle et d'enquête

La Commission adopte l'amendement rédactionnel DF 14 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 16 modifié.

TITRE V

DES INFRACTIONS RELATIVES À LA PROLIFÉRATION DES ARMES DE DESTRUCTION MASSIVE ET DE LEURS VECTEURS COMME ACTE DE TERRORISME

Article 17

(Art 421 du code pénal)

Inclusion dans la liste des actes terroristes des actes de prolifération

La Commission adopte l'article 17 sans modification.

TITRE VI

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 18

(art. 689-4 du code de procédure pénale)

Codification

La Commission examine l'amendement de suppression DF 15 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet article est inutile : la référence à deux articles du code de la défense a déjà été effectuée à la suite de la codification de la partie législative du code de la défense.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 18 est **supprimé**.*

Article 19

Modification et simplification

*La Commission **adopte** l'article 19 **sans modification**.*

Article 20

Application des dispositions de la présente loi relatives aux biens à double usage dans les collectivités d'outre-mer

*La Commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel DF 16 et l'amendement de correction DF 17 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 20 **modifié**.*

*La Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

La séance est levée à dix-sept heures quarante-cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Patrick Beaudouin, M. Jean-Louis Bernard, M. Daniel Boisserie, Mme Françoise Briand, M. Patrice Calmèjane, M. Jean-Jacques Candelier, M. Guy Chambefort, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Philippe Folliot, M. Franck Gilard, M. Michel Grall, M. Christophe Guilloteau, Mme Françoise Hostalier, M. Marc Joulaud, M. Alain Joyandet, M. Jack Lang, M. Gilbert Le Bris, M. Daniel Mach, M. Alain Marty, M. Damien Meslot, M. Jean Michel, M. Georges Mothron, M. Étienne Mourrut, M. Alain Moyne-Bressand, M. Philippe Nauche, M. Daniel Poulou, M. René Rouquet, M. Michel Sainte-Marie, M. Bruno Sandras, M. Guy Teissier, M. Marc Vampa, M. Yves Vandewalle, M. Jean-Claude Viollet, M. Michel Voisin, M. André Wojciechowski.

Excusés. – Mme Patricia Adam, M. Dominique Caillaud, M. Gérard Charasse, M. Yves Fromion, M. Francis Hillmeyer, Mme Marguerite Lamour, M. Christian Ménard, Mme Françoise Olivier-Coupeau, M. Michel Sordi, M. Philippe Vitel.

Assistaient également à la réunion. – M. Hervé Morin, M. Axel Poniatowski.

