



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 21.9.2006  
COM(2006) 518 final

Proposition de

**DÉCISION DU CONSEIL**

**portant approbation de l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique  
à la convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations  
nucléaires**

(présentée par la Commission)

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. INTRODUCTION

La convention sur la protection physique des matières nucléaires (ci-après dénommée la «CPPNM») a été signée en 1980 sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et est entrée en vigueur en 1987. 118 États ainsi que la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après dénommée «Euratom») sont parties à la CPPNM<sup>1</sup>. Tous les États membres de l'Union européenne (UE) sont parties à cette convention.

Conformément à l'article 18, paragraphe 4, point a), de la CPPNM, Euratom l'a signée le 13 juin 1980 et y a adhéré le 6 octobre 1991<sup>2</sup>.

L'objectif de la CPPNM est, en particulier, l'application de mesures de protection physique lors du transport international de matières nucléaires.

En 1999, plusieurs pays ont fait savoir que la CPPNM était incomplète et nécessitait une révision, principalement du fait qu'elle ne couvrait pas certains aspects importants de la protection physique. Des insuffisances ont été relevées dans la protection des matières lors de leur utilisation, leur stockage et leur transport. En outre, il est apparu que la CPPNM ne couvrait pas de manière adéquate la protection des installations nucléaires contre les actes de malveillance. Afin de répondre à ces préoccupations, le directeur général de l'AIEA a constitué, en juin 2001, un «groupe d'experts juridiques et techniques à composition non limitée en vue de préparer un projet de modification de la CPPNM» afin d'examiner la question de la nécessité d'une révision de la CPPNM.

Une conférence en vue de la modification de la CPPNM s'est tenue à Vienne au quartier général de l'AIEA du lundi 4 au vendredi 8 juillet 2005. Le 8 juillet, la conférence a adopté la modification de la CPPNM.

Par sa décision du 28 juin 2005<sup>3</sup>, le Conseil a autorisé la Commission à négocier les modifications de la CPPNM concernant les matières relevant de la compétence communautaire. Euratom a donc participé pleinement à la conférence modificative. L'acte final de la conférence modificative a été signé par le représentant de la Commission au nom d'Euratom le 8 juillet 2005.

---

<sup>1</sup> Situation au 27 juin 2006.

<sup>2</sup> Décision du Conseil du 9 juin 1980 portant approbation de la conclusion par la Commission de la convention internationale sur la protection physique des matières nucléaires, Journal officiel L 149 du 17.6.1980, p. 41.

<sup>3</sup> doc. 1024/05 ATO 62 CONOP 33 =C 438.

## 2. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES DE LA CPPNM

Les modifications de la CPPNM visent à la rendre beaucoup plus efficace.

Cela est désormais explicite de par la description des objectifs figurant au nouvel article 1 bis de la convention. «Les objectifs de la présente convention sont d’instaurer et de maintenir dans le monde entier une protection physique efficace des matières nucléaires utilisées à des fins pacifiques et des installations nucléaires utilisées à des fins pacifiques, de prévenir et de combattre les infractions concernant de telles matières et installations dans le monde entier, et de faciliter la coopération entre les États parties à cette fin.»

Les modifications étendent donc le champ d'application de la convention au-delà du transport international des matières nucléaires afin d'englober l'utilisation, le transport ou le stockage de ces matières à l'intérieur des frontières nationales.

En outre, pour assurer une protection physique plus complète des matières nucléaires, la CPPNM modifiée ne couvre pas uniquement les matières nucléaires en tant que telles, mais aussi les installations nucléaires correspondantes. Aussi la CPPNM a-elle été renommée *convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires*.

La CPPNM modifiée décrit en détail ce qu’on entend par «installation nucléaire»: une installation (y compris les bâtiments et équipements associés) dans laquelle des matières nucléaires sont produites, traitées, utilisées, manipulées, entreposées ou stockées définitivement, si un dommage causé à une telle installation ou un acte qui perturbe son fonctionnement peut entraîner le dégagement de quantités significatives de rayonnements ou de matières radioactives (article 1<sup>er</sup>, point d)).

Le nouveau texte exige également l’élaboration d’un système approprié de protection physique (article 2 bis, paragraphe 1), l’établissement d’un cadre législatif et réglementaire (article 2 bis, paragraphe 2, point a)) et la désignation d’autorités compétentes chargées de leur mise en œuvre (article 2 bis, paragraphe 2, point b)).

De plus, il définit douze «principes fondamentaux de protection physique des matières et installations nucléaires» que les États parties à la nouvelle convention doivent appliquer (article 2 bis, paragraphe 3).

La convention modifiée a une incidence directe sur le régime du contrôle de sécurité défini au chapitre 7 du traité Euratom<sup>4</sup>. En particulier, il faut souligner que la convention dispose que l’État est responsable de l’élaboration, de la mise en œuvre et du maintien d’un système de protection physique (principe A); que la responsabilité de l’État d’assurer la protection adéquate des matières nucléaires s’étend au transport international de ces dernières jusqu’à ce qu’elle ait été transférée en bonne et due forme à un autre État, de manière appropriée (principe B); que l’État est chargé d’établir et de maintenir un cadre législatif et réglementaire pour la protection physique (principe C); que l’État doit créer ou désigner une autorité compétente chargée de mettre en œuvre le cadre législatif et réglementaire (principe D); que les responsabilités en matière de mise en œuvre des différents éléments composant le

---

<sup>4</sup> Articles 77-85 du traité Euratom.

système de protection physique sur le territoire d'un État doivent être clairement définies (principe E); que des plans d'urgence destinés à répondre à un enlèvement non autorisé de matières nucléaires ou à un acte de sabotage visant des installations ou des matières nucléaires, ou à des tentatives en ce sens, doivent être préparés et testés de manière appropriée par tous les détenteurs d'autorisation et les autorités concernées (principe K).

La CPPNM modifiée impose expressément aux États parties de protéger les matières nucléaires contre le vol, l'obtention illicite et le sabotage (article 2 bis, paragraphe 1).

Elle prévoit aussi une coopération étendue entre les États et une coopération internationale concernant les mesures à prendre rapidement afin de localiser et récupérer les matières nucléaires volées ou obtenues illicitement, d'atténuer les conséquences radiologiques des actes de sabotage, et de prévenir et combattre les infractions connexes (article 5).

Une autre modification très importante est la nouvelle obligation imposée par la convention, selon laquelle le fait de commettre intentionnellement certains actes, de menacer et de tenter de les commettre «est considéré par chaque État partie comme une infraction punissable en vertu de son droit national» (article 7, paragraphe 1).

### **3. LE RÔLE ET LES COMPÉTENCES D'EURATOM PARALLÈLEMENT À CEUX DES ÉTATS MEMBRES DANS LA CONVENTION**

L'article 101, paragraphe 1, du traité Euratom prévoit que «dans le cadre de sa compétence, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec ... une organisation internationale ...».

Le rôle et les compétences d'Euratom dans le cadre de la CPPNM ont été confirmés en 1978 par la Cour de justice<sup>5</sup>:

«... l'article 2, lettre e), (du traité Euratom) donne mission à la Communauté de garantir, par les contrôles appropriés, que les matières nucléaires ne sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées, sans établir une distinction en ce qui concerne la nature de tels détournements et les conditions dans lesquelles ils pourraient intervenir; ...enfin, l'expression même "contrôle de sécurité", que le traité utilise pour caractériser les dispositions du chapitre VII, a une portée plus large que la simple substitution, à la destination déclarée par l'utilisateur de matières nucléaires, d'une destination différente. Ce que le traité a ici en vue, c'est tout détournement de matières nucléaires impliquant un risque de "sécurité", c'est-à-dire le risque d'une atteinte aux intérêts vitaux des populations et des États. Il ne saurait dès lors y avoir de doute que la notion du "contrôle de sécurité", selon le traité, est suffisamment compréhensive pour englober également des mesures de protection physique.»

---

<sup>5</sup> Délibération de la Cour du 14 novembre 1978, délibération 1/78, délibération arrêtée en vertu de l'article 103, alinéa 3, du traité CEEA, Recueil de jurisprudence 1978, page 2151, en particulier les paragraphes 21 et 34 et le premier paragraphe du dispositif de la délibération.

La Cour a conclu que «la participation des États membres (à la CPPNM) n'est compatible avec les dispositions du traité CEEA qu'à la condition que, pour les domaines de ses compétences propres, la Communauté en tant que telle soit partie à la convention au même titre que les États», et que certains engagements de la CPPNM ne peuvent être mis en vigueur, pour ce qui concerne la Communauté, que grâce à une association étroite, dans le processus de négociation et de conclusion, autant que dans l'exécution des engagements assumés, entre les institutions de la Communauté et les États membres.

Eu égard à l'approche modernisatrice comme à l'objectif global de la modification de la CPPNM, à savoir mieux répondre aux nouvelles menaces et assurer une plus grande sécurité nucléaire en combattant, prévenant et sanctionnant les actes de vol de matières nucléaires, de sabotage, voire de terrorisme, les conclusions de la Cour doivent être interprétées sous un autre jour, ce qui implique que le champ d'application de la convention à Euratom devra aussi être adapté en conséquence. Par analogie avec le récent arrêt de la Cour relatif à la protection de l'environnement<sup>6</sup>, l'obligation pour les États membres d'imposer des sanctions ne peut, par nature, être exclue de la compétence d'Euratom. Dans cet arrêt, la Cour a confirmé que la Communauté est, en principe, compétente pour imposer aux États membres de prévoir des sanctions pénales afin de protéger les objectifs essentiels de la Communauté.

Il est établi que la protection physique des matières nucléaires constitue l'un des objectifs essentiels de la Communauté comme cela transparaît du système complet, juridiquement contraignant et obligatoire du contrôle de sécurité Euratom.

À cet égard, l'article 2, point e), du traité Euratom dispose que la Communauté a pour tâche de «garantir, ..., que les matières nucléaires ne sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées».

Par conséquent, pour assurer un contrôle de sécurité de niveau élevé, il pourrait s'avérer nécessaire qu'Euratom prenne des mesures concernant le droit pénal des États membres.

Aussi n'est-il pas exclu, par nature, que les modifications importantes apportées à l'article 7, paragraphe 1, de la convention, à savoir que le fait de commettre intentionnellement certains actes, de menacer et de tenter de les commettre «est considéré par chaque État partie comme une infraction punissable en vertu de son droit national», s'appliquent aussi à Euratom.

Lors de l'adhésion à la CPPNM, la Commission devra déclarer au dépositaire, au nom de la Communauté et comme l'article 18, paragraphe 4, point c), l'impose à une organisation régionale à caractère d'intégration ou autre qui adhère à la convention, les articles qui ne lui sont pas applicables.

---

<sup>6</sup> Arrêt de la Cour, du 13 septembre 2005, dans l'affaire C-176/03, Commission des Communautés européennes contre Conseil de l'Union européenne, en particulier paragraphes 47 et 48.

Compte tenu des orientations de la Cour de justice susmentionnées, la déclaration devra indiquer que les articles 8 à 13<sup>7</sup> ne sont pas applicables à la Communauté contrairement aux États membres.

#### **4. CONCLUSIONS**

Au vu des modifications proposées de la CPPNM décrites ci-dessus, ainsi que de la délibération susmentionnée de la Cour de justice, il est nécessaire que la Communauté continue à participer pleinement à la convention, notamment afin de garantir la compatibilité de la mise en œuvre de la convention avec le traité Euratom et son droit dérivé.

La Commission propose donc que le Conseil adopte, conformément à l'article 101, deuxième alinéa, du traité Euratom, la décision ci-jointe portant approbation de la conclusion de la convention par la Commission.

---

<sup>7</sup>

Les articles 8 à 13 de la CPNMM traitent de la définition du régime juridique des infractions criminelles ainsi que des poursuites et de l'extradition de leurs auteurs et d'autres aspects y afférents.

Proposition de

## DÉCISION DU CONSEIL

### **portant approbation de l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 101, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission<sup>8</sup>,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 2, point e), du traité Euratom dispose que la Communauté doit «garantir, par les contrôles appropriés, que les matières nucléaires ne sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées».
- (2) La convention sur la protection physique des matières nucléaires (ci-après dénommée la «CPPNM») a été adoptée en 1979 et est entrée en vigueur en 1987. 118 États ainsi que la Communauté européenne de l'énergie atomique sont parties à la CPPNM<sup>9</sup>. Tous les États membres sont parties à la CPPNM.
- (3) Conformément à l'article 20 de la CPPNM, une conférence modificative a été organisée le 4 juillet 2005 sous les auspices de l'AIEA. L'acte final concernant les modifications à la convention sur la protection physique des matières nucléaires a été signé par la Commission européenne au nom de la Communauté européenne de l'énergie atomique le 8 juillet 2005.
- (4) Lorsqu'une organisation régionale à caractère d'intégration ou autre devient partie à la convention, elle doit transmettre au dépositaire une déclaration indiquant quels sont ses États membres et quels articles de la convention ne lui sont pas applicables, conformément à l'article 18 de ladite convention.
- (5) La Cour de justice<sup>10</sup> a arrêté que la participation des États membres à la CPPNM n'est compatible avec les dispositions du traité Euratom qu'à la condition que, pour les domaines de ses compétences propres, la Communauté en tant que telle soit partie à la convention au même titre que les États, et que certains engagements de la CPPNM ne

---

<sup>8</sup> JO C [...] du [...], p. [...].

<sup>9</sup> Situation au 27 juin 2006.

<sup>10</sup> Délibération de la Cour du 14 novembre 1978, délibération 1/78, délibération arrêtée en vertu de l'article 103, alinéa 3, du traité CEEA, Recueil de jurisprudence 1978, page 2151, en particulier le premier paragraphe du dispositif de la délibération et le paragraphe 34.

peuvent être mis en vigueur, pour ce qui concerne la Communauté, que grâce à une association étroite, dans le processus de négociation et de conclusion, autant que dans l'exécution des engagements assumés, entre les institutions de la Communauté et les États membres.

- (6) La Cour de justice<sup>11</sup> a en outre confirmé que l'article 2, point e), du traité Euratom donne mission à la Communauté de garantir, par les contrôles appropriés, que les matières nucléaires ne sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées, sans établir une distinction en ce qui concerne la nature de tels détournements et les conditions dans lesquelles ils pourraient intervenir et, enfin, que l'expression même "contrôle de sécurité", que le traité utilise pour caractériser les dispositions du chapitre 7, a une portée plus large que la simple substitution, à la destination déclarée par l'utilisateur de matières nucléaires, d'une destination différente.
- (7) Par conséquent, l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la convention modifiée sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires doit être approuvée.

DÉCIDE:

*Article unique*

L'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires, telle que modifiée par l'acte final signé le 8 juillet 2005, est approuvée.

Le texte de la convention modifiée et la déclaration d'Euratom établie conformément aux dispositions de l'article 18, paragraphe 4, de la convention sont annexés à la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le Président*

---

<sup>11</sup> idem, paragraphe 21.

## ANNEXE

### **Déclaration de la Communauté européenne de l'énergie atomique conformément aux dispositions de l'article 18, paragraphe 4, de la convention**

Les États suivants sont actuellement membres de la Communauté européenne de l'énergie atomique: le royaume de Belgique, la République tchèque, le royaume de Danemark, la République Fédérale d'Allemagne, la république d'Estonie, la République hellénique, le royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, la république de Chypre, la république de Lettonie, la république de Lituanie, le grand-duché de Luxembourg, la république de Hongrie, la république de Malte, le royaume des Pays-Bas, la république d'Autriche, la république de Pologne, la République portugaise, la république de Slovénie, la République slovaque, la république de Finlande, le royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

La Communauté déclare que les articles 8 à 13 de la convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires ne lui sont pas applicables.