

Conférence du désarmement

27 juillet 2015
Français
Original : anglais

Australie

Document de travail

Protection des informations à caractère sensible dans le cadre de la vérification d'un traité interdisant la production de matières fissiles pour la fabrication d'armes et autres dispositifs explosifs nucléaires (FMCT)¹

Points importants

- Les dispositions des modèles d'accord de garanties de l'AIEA devraient pouvoir constituer une bonne base pour l'élaboration des dispositions d'un FMCT dont le but est d'éviter ou de limiter la divulgation d'informations sensibles relatives à la prolifération ou autres informations sensibles durant la vérification menées dans les installations du cycle du combustible civil.
- La vérification de la destruction ou de la conversion d'anciennes installations de production d'armement, ou de l'élimination du combustible pour les réacteurs de propulsion navale, peut devoir être conduite dans le cadre d'arrangements particuliers d'accès réglementé. Les dispositions de la circulaire INFCIRC/540 relatives à l'accès réglementé énoncent des principes utiles, mais requièrent d'être précisées plus avant. Il peut être envisagé d'instaurer, dans un traité, des objectifs de vérification qui incarnent un compromis acceptable entre la vérification intrusive et la protection des informations sensibles relatives à la prolifération.
- Dans un FMCT, les dispositions relatives à la vérification sur des sites non déclarés, dans le cadre d'une inspection par mise en demeure par exemple, peuvent devoir être plus proches de celles établies pour de telles inspections dans le cadre de la Convention sur les armes chimiques (CIAC) ou du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). Des directives particulières ou des mesures techniques pourraient être envisagées pour répondre aux préoccupations des États quant à la protection de types particuliers d'information à caractère sensible.

¹ Document établi par M. Peter Woolcott, Ambassadeur d'Australie à la Conférence du désarmement (15 février 2010-1^{er} septembre 2014) et M. Malcolm Coxhead, Directeur, Office australien des garanties et de la non-prolifération, Section de la non-prolifération nucléaire, Département des affaires étrangères et du commerce.



- Les dispositions relatives à l'accès réglementé figurant dans la circulaire INFCIRC/540, le TICE et la CIAC (entre autres instruments) traitent de l'équilibre important entre le droit de l'État partie inspecté de protéger les informations sensibles et ses obligations de faire la preuve du respect des dispositions de l'instrument. Un tel équilibre devra être pris en compte dans les dispositions d'un FMCT relatives à l'accès réglementé.

Analyse

1. Les informations ou données ayant trait aux activités de vérification peuvent revêtir un caractère sensible en raison du risque qu'une divulgation non autorisée représente eu égard aux intérêts nationaux, aux intérêts commerciaux ou à la prolifération nucléaire. Dans le cas des matières excédentaires à des fins d'armement, par exemple, les préoccupations quant aux possibilités d'accéder à la conception d'armes nucléaires (composition isotopique, formes classées, etc.) alimentent de fortes sensibilités nationales au regard de la sécurité. De même, les technologies d'enrichissement peuvent éveiller les sensibilités nationales et les sensibilités commerciales. L'information associée à la sécurité physique des matières ou installations nucléaires (pour atténuer le risque de vol et/ou de sabotage) éveillera également les sensibilités nationales en matière de sécurité.

2. L'existence de procédures efficaces permettant d'éviter ou de réduire la divulgation d'informations ou de données sensibles au cours des activités de vérification, ou des informations ou données obtenues grâce à ces activités, est capitale pour la coopération des États aux dites activités, et pour éviter que la réputation de l'entité qui procède à la vérification ne soit entachée. De telles procédures ont été élaborées au titre des garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), ainsi que dans le cadre de la vérification au titre de la Convention sur les armes chimiques (CIAC) et du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE). Réduire au minimum les risques de divulgation implique d'agir selon deux grands axes :

a) Négocier l'accès (par les inspecteurs ou par l'entité chargée de la vérification) avec l'État inspecté, le but étant d'atteindre les objectifs visés par la vérification tout en évitant la divulgation d'informations ou de données sensibles si cette divulgation ne s'impose pas – ce que l'on a coutume d'appeler l'« accès réglementé »;

b) Gérer la diffusion, la protection et la divulgation des informations relatives à la vérification au sein de l'entité chargée de la vérification, c'est-à-dire le principe du besoin d'en connaître et la protection des données confidentielles.

3. Les accords types de garanties de l'AIEA INFCIRC/66/Rev.2 (garanties spécifiques en fonction de l'installation), INFCIRC/153 (Corr.) (Accord sur les garanties généralisées) et INFCIRC/540 (Corr.) (Protocole additionnel) comportent des dispositions sur tout ou partie de ces éléments, tout comme la CIAC et le TICE. L'application des dispositions relatives à l'accès réglementé se fait par voie de négociation avec l'État inspecté, soit menée préalablement par l'entité chargée de la vérification soit, le cas échéant, sur place par les inspecteurs. La mise en œuvre des autres mesures se fait via des politiques et procédures propres à chacune des organisations en matière de confidentialité (celles relatives au TICE sont en cours d'élaboration).

Accès réglementé

4. Les éléments ci-après relatifs à la réglementation de l'accès figurent dans les accords types de garanties de l'AIEA :

- a) La circulaire INFCIRC/153 (accord type de garanties généralisées) :
 - Ne prévoit pas de dispositif pour l'accès réglementé, mais l'accès des inspecteurs durant les inspections régulières de l'inventaire des matières nucléaires est limité aux points stratégiques²;
 - Requiert de l'Agence qu'elle organise les visites et activités des inspecteurs de manière à « ... assurer la protection des secrets industriels ou autres renseignements confidentiels venant à la connaissance des inspecteurs ».
- b) Les accords types de la circulaire INFCIRC/66 présentent des dispositions analogues, même si l'accès (qu'il s'agisse des inspections régulières ou des inspections spéciales) est défini en termes d'accès à une installation qui est soumise à l'accord.
- c) La circulaire INFCIRC/540 (protocole additionnel type) :
 - Prévoit un dispositif d'accès réglementé selon lequel « [c]es dispositions n'empêchent pas l'Agence de mener les activités nécessaires pour donner l'assurance crédible qu'il n'y a pas de matières et d'activités nucléaires non déclarées dans l'emplacement en question ... ».

Vérification des installations du cycle du combustible civil et portant sur d'autres activités civiles déclarées

5. La vérification au titre d'un FMCT dans les installations du cycle du combustible civil devrait être suffisamment similaire aux garanties de l'AIEA pour que les mêmes dispositions quant à la protection des informations et des données s'appliquent à ce type d'installations. Il s'agit de contrôler à la fois les accès et la protection des informations confidentielles et de viser la conformité avec le but de la négociation d'un FMCT non discriminatoire. Si la vérification au titre d'un FMCT requiert des vérifications de routine au-delà des points stratégiques, les dispositions en matière d'accès réglementé pourraient être élargies à cette vérification.

Accès réglementé pour les activités de vérification sur d'anciens sites de production de matières destinées à la fabrication d'armes et lors de l'élimination du combustible pour réacteur militaire de propulsion

6. La vérification dans le cadre d'un FMCT de la destruction ou de la conversion d'anciennes installations de production d'armement ou lors de l'élimination du combustible pour réacteur militaire de propulsion devrait vraisemblablement être menée dans un cadre d'accès réglementé. Les dispositions de la circulaire INFCIRC/540 relatives à l'accès réglementé peuvent offrir des principes appropriés au nombre desquels, surtout, celle selon laquelle les dispositions n'empêchent pas l'entité chargée de la vérification de mener les activités nécessaires pour donner une assurance crédible. Il devrait, en principe, être possible pour l'entité chargée de la vérification et l'État inspecté de négocier des procédures détaillées en matière d'accès préalablement aux inspections de routine. Toutefois, les négociateurs du traité pourraient souhaiter

² Les points stratégiques ne limitent pas l'accès de l'AIEA pour les activités de vérification des renseignements descriptifs. L'accès des inspecteurs durant les inspections spéciales est mis en place « en coopération avec l'État » (le Conseil des Gouverneurs peut insister auprès de l'État pour qu'il donne plus largement accès aux inspecteurs).

également inclure des directives quant à la portée et aux objectifs de la vérification en pareilles situations. Des dispositions de cet ordre ont été incluses dans les accords bilatéraux tels que l'*Accord de 1997 entre le Gouvernement de la Fédération de Russie et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique concernant la coopération en matière de réacteurs de production du plutonium*. Pour réaliser les objectifs de l'Accord, les Parties s'engagent à autoriser la surveillance de réacteurs spécifiques de façon à garantir que, une fois fermés, ces réacteurs demeurent inexploités, ainsi que la surveillance d'autres réacteurs pour garantir que ceux-ci ne fonctionnent que conformément aux modalités convenues. La surveillance de certains types de plutonium est prévue de façon à garantir que ces matières ne servent pas à la fabrication d'armes nucléaires. Les types de techniques à appliquer pour assurer la surveillance sont précisés et reposent sur les principes du confinement et de la surveillance. Pour la surveillance du plutonium, une mesure restreinte des radio-isotopes est prévue.

Accès réglementé pour la vérification de sites non déclarés

7. Les dispositions relatives à la vérification d'un FMCT sur les sites non déclarés, par exemple dans le cadre d'une inspection par mise en demeure, peuvent devoir être plus proches de celles prévues pour de telles inspections dans le cadre de la CIAC ou du TICE. L'accès dans le cadre d'une inspection par mise en demeure au titre d'un FMCT pourrait, en principe, englober les installations les plus sensibles. En outre, la possibilité de mettre au point des procédures d'accès mutuellement acceptables et spécifiquement prévues pour le site préalablement à l'inspection n'est pas envisageable. Les dispositions de la CIAC et du TICE sont, pour l'essentiel, semblables. En matière d'accès réglementé, le TICE (dont l'auteur du présent document a une connaissance plus approfondie) dispose notamment ce qui suit :

- L'État partie inspecté a l'obligation de donner accès à l'intérieur de la zone d'inspection à seule fin d'établir les faits en rapport avec le but de l'inspection;
- L'État partie inspecté a le droit de prendre, dans toute la zone d'inspection, les mesures qu'il juge nécessaires pour protéger les installations et emplacements sensibles et empêcher la divulgation d'informations confidentielles sans rapport avec le but de l'inspection;
- L'État partie inspecté a le droit de prendre la décision finale concernant tout accès de l'équipe d'inspection, en tenant compte de ses obligations au titre du Traité et des dispositions relatives à l'accès réglementé;
- Si l'État partie inspecté ... restreint l'accès à l'intérieur de la zone d'inspection, il fait tout ce qui lui est raisonnablement possible, en consultation avec l'équipe d'inspection, pour démontrer par d'autres moyens qu'il respecte les dispositions du Traité.

8. L'équilibre atteint avec ces dispositions est important pour garantir que la négociation des modalités d'accès réglementé sert les objectifs à la fois de l'État inspecté et de l'entité chargée de la vérification. Le TICE dispose que, dans les rapports établis sur les inspections menées, il est rendu compte de la coopération dont l'État inspecté a fait preuve, afin que le Conseil exécutif devant être créé au titre du Traité ait la possibilité de revoir l'équilibre atteint dans la négociation de l'accès réglementé.

Accès réglementé pour les matières fissiles sous des formes classifiées

9. Des notions d'accès réglementé pour la protection des matières fissiles sous des formes classifiées ont également été mises au point par un groupe de travail dans le cadre de ce que l'on appelle l'« Initiative trilatérale », l'accent étant mis sur la vérification par l'AIEA des matières fissiles d'origine militaire en Fédération de Russie et aux États-Unis d'Amérique. L'un des résultats de cette initiative a été la mise au point d'une technique de vérification par attributs pour une vérification par l'AIEA du plutonium militaire classifié sans risque que des informations confidentielles soient révélées. Pour confirmer l'authenticité des matières déclarées, cette technique consistait à effectuer des mesures de vérification par attributs (l'objet de la vérification étant comparé à des points de référence) avec un dispositif de protection faisant obstacle à la fuite d'informations classifiées ou à toute autre forme de transmission de cette information en dehors du cadre sécurisé. Les résultats obtenus grâce à l'Initiative trilatérale pouvaient certes faciliter l'adoption par un État détenteur d'armes nucléaires de mesures lui permettant de soumettre à vérification les matières fissiles d'origine militaire afin de s'assurer qu'elles n'étaient pas destinées de nouveau à la fabrication d'armes, mais ils n'apportaient pas d'indication utile pour la vérification de la conversion de matières fissiles sous des formes non classifiées et, partant, de la constitution de stocks dans le cadre d'un FMCT.

10. L'initiative du Royaume-Uni et de la Norvège a également passé en revue les principaux problèmes rencontrés en matière de protection des informations sensibles durant la vérification du démantèlement de têtes nucléaires. Il a été tenu compte non seulement de la protection des informations sensibles relatives à la prolifération mais aussi des préoccupations liées à la sécurité sur le plan national et sur le plan nucléaire. Jusqu'ici, les travaux menés ont porté sur des problèmes pratiques spécifiques. Ils n'ont pas été axés sur les enseignements immédiatement exploitables susceptibles d'être inclus dans un ensemble de recommandations pour l'élaboration des dispositions d'un FMCT. Cela étant, les notions et techniques mises au point s'agissant des obstacles à l'information, de l'authentification des données et des matériels, et des outils de confinement et de surveillance peuvent s'avérer riches d'enseignements spécifiques pour un FMCT.

Procédures en matière de protection des informations confidentielles

11. Les éléments ci-après ayant trait à la protection des informations confidentielles figurent dans les accords types de garanties de l'AIEA. Ces dispositions peuvent très bien servir de modèle pour une grande partie des activités de vérification qui pourraient être requises au titre d'un FMCT.

- a) La circulaire INFCIRC/153 (accord type de garanties généralisées) :
 - Exige de l'Agence qu'elle prenne « toutes précautions utiles pour protéger les secrets commerciaux et industriels ou autres renseignements confidentiels dont elle aurait connaissance en raison de l'application du présent Accord »;
 - Dispose que des détails particuliers touchant l'application des garanties « peuvent être communiqués au Conseil des gouverneurs de l'Agence [...] et aux membres du personnel de l'Agence qui en ont besoin pour exercer leurs fonctions officielles en matière de garanties, mais seulement dans la mesure où cela est nécessaire pour permettre à l'Agence de s'acquitter de ses responsabilités dans l'application du présent Accord ».

- b) La circulaire INFCIRC/540 (modèle de protocole additionnel à l'Accord) :
- Dispose, en son article 15, ce qui suit :
 - « a) L'Agence maintient un régime rigoureux pour assurer une protection efficace contre la divulgation des secrets commerciaux, technologiques et industriels ou autres informations confidentielles dont elle aurait connaissance, y compris celles dont elle aurait connaissance en raison de l'application du présent Protocole.
 - b) Le régime prévu au paragraphe a. ci-dessus comporte notamment des dispositions concernant :
 - i) Les principes généraux et les mesures connexes pour le maniement des informations confidentielles;
 - ii) Les conditions d'emploi du personnel ayant trait à la protection des informations confidentielles;
 - iii) Les procédures prévues en cas de violations ou d'allégations de violations de la confidentialité.
 - c) Le régime visé au paragraphe a. ci-dessus est approuvé et réexaminé périodiquement par le Conseil. ».

12. Dans son annexe sur la confidentialité, la Convention sur les armes chimiques est plus précise que les autres instruments en ce qui concerne les mesures de protection des données confidentielles recueillies lors des activités de vérification. Elle dispose que le Directeur général doit établir un régime rigoureux pour le traitement de l'information confidentielle par le Secrétariat technique, et fournit des orientations sur la classification des informations en fonction de leur niveau de sensibilité. Elle détaille également les circonstances dans lesquelles les données obtenues lors de la vérification peuvent être divulguées. Cela inclut les données communiquées aux États parties, dont ceux-ci ont besoin pour s'assurer que les autres États parties n'ont pas cessé de respecter la Convention. Le régime de confidentialité de la CIAC a été qualifié d'excessivement strict. Ses dispositions les plus exigeantes peuvent convenir pour les informations les plus sensibles. Cela étant, le rôle clairement établi des États dans la classification des données entraîne un risque de surclassification.

Mesures supplémentaires

13. Des mesures techniques supplémentaires ont été mises au point pour la CIAC et le TICE afin de répondre aux préoccupations des États quant à la protection de types de données sensibles particuliers. Des procédures ont été mises au point (notamment) s'agissant :

- De la vérification du matériel d'inspection par l'État inspecté;
- Du personnel d'accompagnement des inspecteurs;
- Du prélèvement et de l'analyse d'échantillons;
- De la décontamination des vêtements et des surfaces du matériel (ou du recours à des dispositifs jetables), pour éviter la divulgation de données sensibles si celles-ci sont sorties du site;
- D'effacer les données du matériel informatique;
- De contrôler les clichés pris, afin de s'assurer qu'ils ne comportent aucune information non pertinente;

- De conserver les informations plus sensibles sur le site, sous scellé commun, que ce soit pendant l'inspection ou après l'inspection.

14. Des indications précises concernant l'application de ces types de mesures sont données, pour le TICE, dans le Manuel opérationnel pour les inspections sur place, que les États signataires sont en train de négocier, ainsi que dans les politiques que le Secrétariat technique provisoire de l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) est en train d'élaborer. Un manuel analogue a été mis au point pour les inspections par mise en demeure au titre de la CIAC, sous le contrôle du Secrétariat technique de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC). La mise au point de ces dispositions ne repose pas uniquement sur des considérations d'ordre théorique. Tant l'OIAC que l'OTICE mènent des exercices d'inspection qui mettent les procédures à l'épreuve. En novembre-décembre 2014, l'OTICE a mené plusieurs semaines durant un vaste exercice d'inspections sur place, en Jordanie. Les enseignements tirés de cet exercice devraient permettre d'affiner les procédures applicables aux inspections sur place.

15. À la faveur des discussions qui se sont tenues entre États sur le projet de Manuel opérationnel pour les inspections sur place, pour le TICE, un certain nombre d'enseignements ont émergé pour les rédacteurs des futurs instruments. L'un des plus déterminants est qu'il est important de veiller à ce que les diverses dispositions et la terminologie employée dans les instruments soient claires et concordent parfaitement.

16. Lorsqu'il s'agit de protéger les informations sensibles, le risque le plus délicat auquel il faut parer est probablement celui posé par l'inspecteur. Aucune technique (autorisée) ne permet d'effacer l'information de la mémoire de l'inspecteur. Les poursuites disciplinaires ou judiciaires peuvent dissuader de toute divulgation non autorisée, mais ce n'est pas là une solution aisée. Pour autant que l'on puisse se poser la question de la fiabilité de chaque inspecteur, les circulaires INFCIRC/153 et INFCIRC/540, la CIAC et le TICE donnent la possibilité aux États de s'élever contre la désignation de certaines personnes pour procéder à des inspections sur leur territoire. D'autres exigences, telles que la présence d'un autre inspecteur lorsqu'il s'agit d'accéder à des informations sensibles, peuvent également être envisagées. La négociation de dispositions effectives pour l'accès réglementé constitue toutefois la meilleure solution pour éviter toute exposition des inspecteurs aux informations à caractère sensible.
