

1557

Freitag, 23. August 1963.

Beitritt der Schweiz zum Abkommen
vom 5. August 1963 über das teilweise
Verbot von Kernwaffenexperimenten.

Politisches Departement. Antrag vom 20. August 1963 (Beilage).
Militärdepartement. Mitbericht vom 22. August 1963 (Beilage).

Gestützt auf die Ausführungen des Politischen Departements
und des Militärdepartements hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

- 1) Das Abkommen vom 5. August 1963 über das teilweise Verbot von Kernwaffenexperimenten wird von der Schweizerischen Eidgenossenschaft unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet.
- 2) Das Politische Departement wird beauftragt, die Unterzeichnung des Abkommens durch die schweizerischen Missionschefs bzw. deren Stellvertreter in London, Moskau und Washington gleichzeitig vornehmen zu lassen.
- 3) Das Politische Departement wird beauftragt, im Einvernehmen mit dem Militärdepartement die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vorzubereiten.

Protokollauszug an das Politische Departement zum Vollzug, an das Militärdepartement zur Kenntnis und an die Bundeskanzlei zur Ausstellung der Vollmachten.

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Heinz

Bern, den 20. August 1963

o.324.232.11. - JR/di

VertraulichAusgeteiltA n d e n B u n d e s r a t

Beitritt der Schweiz zum Abkommen
vom 5. August 1963 über das teilweise
Verbot von Kernwaffenexperimenten

I. Am 5. August 1963 haben in Moskau die Aussenminister der Sowjetunion, der USA und Grossbritanniens nach jahrelangen erfolglosen Bemühungen auf dem Abrüstungsgebiet ein - als ersten Schritt bezeichnetes - Abkommen über das Verbot von Kernwaffenexperimenten in der Luft, im Weltraum und unter Wasser unterzeichnet (vgl. Beilagen la und lb). Zuvor war am 25. Juli, ebenfalls in Moskau, die Paraphierung erfolgt.

Am 29. Juli haben der britische Botschafter und der amerikanische Geschäftsträger a.i. in Bern, in Abwesenheit des Departementschefs, beim Generalsekretär des Politischen Departements eine gemeinsame Demarche unternommen und dabei ausdrücklich den Wunsch geäussert, auch die Schweiz möchte dem Abkommen, das allen Staaten offenstehe, beitreten und möglichst bald eine diesbezüglich Erklärung abgeben. Am 2. August sprach der sowjetische Geschäftsträger a.i. in ähnlichem Sinne vor, wobei jedoch seine Intervention einen generelleren Anstrich hatte. Es steht jedoch fest, dass die drei ursprünglichen Signatar- und Atomkräfte Wert darauf legen, dass möglichst viele Staaten das Abkommen unterzeichnen, bzw. ihm beitreten. Dabei wird die schweizerische Unterschrift nicht gewünscht, um uns zu verhindern, Experimente vorzunehmen, zu denen wir praktisch gar nicht in der Lage sind, sondern wegen ihres moralischen Wertes.

- 2 -

II. Entscheidend für das Schicksal des Abkommens wird das Verhalten d e r Staaten sein, die effektiv über Atomwaffen verfügen und in der Lage sind, Versuche über der Erde, im Welt- raum und im Wasser durchzuführen. Dazu gehören die drei ursprüng- lichen Signatarstaaten sowie Frankreich (für Versuche über der Erde und im Wasser), das den eigenen Beitritt zunächst ablehnt. Ob sich diese Haltung später ändern wird, muss dahingestellt bleiben. Schwerer zu beurteilen ist die Opposition Pekings, wobei ungeklärt ist, ob Rotchina in naher Zukunft imstande sein wird, Atomexplosionen durchzuführen. Sollte die überwiegende Mehrzahl der übrigen Staaten unterzeichnen, so ergäbe sich dar- aus eine Isolierung Chinas und, allerdings in geringerem Masse, auch Frankreichs. Das Bestreben der drei ursprünglichen Signatar- mächte zur Aufrechterhaltung ihres Kernwaffenmonopols ist offen- sichtlich.

Für alle Länder, die weder tatsächlich noch potentiell zu den Atommächten gerechnet werden können, wird das Abkommen auf längere Zeit hinaus keine effektive Einschränkung ihrer Hand- lungsfreiheit bedeuten, jedoch einen moralischen und symbolischen Effekt haben. Dazu kommt aber eine konkrete Auswirkung, die allein schon die Unterstützung des Abkommen zu rechtfertigen vermöchte, nämlich die Einstellung der radioaktiven Verseuchung der für die Menschheit lebenswichtigen Elemente: Luft und Wasser. Selbst wenn Moskau oder Washington eines Tages den Vertrag brechen oder "korrekt" davon zurücktreten sollten, hätten sich die Gefah- ren aus diesen Quellen für unsere und kommende Generationen ver- mindert.

Ob das Abkommen weitere Folgen haben wird - in der Prä- ambel wird ausdrücklich proklamiert, dass ein allgemeines und vollständiges Abrüstungsabkommen unter internationaler Kontrolle zu erstreben ist - kann heute nicht vorausgesehen werden. Eine vorsichtige, ja skeptische Beurteilung bleibt für die Zukunft am Platz.

- 3 -

III. Nicht zu übersehen ist, dass das Abkommen weder die weitere Produktion von Kernwaffen, noch deren Einsatz im Kriege verbietet. Ferner bleiben unterirdische Explosionen weiterhin gestattet. (Die USA haben seit Unterzeichnung des Abkommens bereits zwei Versuche durchgeführt.) Art. IV ermöglicht die jederzeitige Kündigung durch einen Mitgliedstaat, wobei lediglich eine dreimonatige Frist einzuhalten ist. Die materielle Bedingung ausserordentlicher Ereignisse im Zusammenhang mit dem Vertrag beschränkt diese Kündigungsmöglichkeit in keiner Weise, da der Entscheid über das Bestehen dieser Voraussetzung dem Ermessen jedes Partners überlassen ist. Das Abkommen hat eher den Charakter eines Moratoriums, dessen Dauerhaftigkeit allerdings auch von der Anzahl der sich verpflichtenden Staaten abhängig sein wird. Je universeller das Abkommen akzeptiert wird, desto schwieriger wird die Lage für einen Ausbrecher. Der grösste Mangel des Abkommens liegt neben seiner Kündbarkeit darin, dass es weder Sanktionen noch ein obligatorisches Streiterledigungsverfahren vorsieht. Die Staaten bleiben Richter in eigener Sache. Schliesslich besteht für die meisten Vertragspartner keine eigene objektive Kontrollmöglichkeit über die Einhaltung des Verbots.

IV. Angesichts der starken Erwartungen der Völker auf Entspannung und echte friedliche Koexistenz steht es der Schweiz mit ihrer humanitären Tradition wohl an, jeden Schritt zu einer weltweiten Verständigung über die Herabminderung einer totalen Kriegsgefahr zu begrüssen. Daraus ergibt sich die generelle Folgerung, dass der politisch-psychologische Wert des Abkommens gegenüber seinem juristisch wenig befriedigenden Charakter oder der propagandistischen Ausschaltung seitens der Sowjetunion eindeutig überwiegt. Im besonderen bleibt aber noch zu prüfen, ob für die Schweiz spezifische Gründe gegen ein Mitmachen sprechen. Vorweg sei jedoch hervorgehoben, dass nicht nur ein zustimmender, sondern ebenso sehr ein ablehnender Entscheid des

- 4 -

Bundesrates, ob wir es wollen oder nicht, im vorliegenden Fall als Stellungnahme ausgelegt werden wird.

a) Neutralitätsrechtlich steht einem Beitritt zum Moskauer Abkommen in seiner gegenwärtigen Form nichts entgegen. Immerhin ist zu berücksichtigen, dass die ständige Neutralität die entsprechende Verteidigungsfähigkeit verlangt und das Problem der eigenen Atombewaffnung hier hereinspielt (vgl. unten lit. b).

Neutralitätspolitisch betrachtet bedeutet ein Beitritt der Schweiz keine Begünstigung einer der beiden heutigen Weltmächte. Bedenken hätten sich ergeben müssen, falls das Abkommen entweder nur von Moskau und seinen Satelliten oder nur von Washington und seinen Partnern unterschrieben worden wäre. Die, aller Voraussicht nach kleine Front der Neinsager geht indessen quer durch das westliche und östliche Lager. Die grosse Mehrzahl der Unterzeichnerstaaten sind solche, die, ohne potentielle Atommächte zu sein, das Versuchsverbot aus allgemeinen Erwägungen unterstützen. Somit handelt es sich nicht nur um eine Konfrontation zwischen monopolistischen Atommächten und solchen, die es werden möchten. Gegenüber der Volksrepublik China und ihren ideologischen Trabanten (Albanien, Nordkorea, Nordvietnam) haben wir keinen Grund zu besonderer Rücksichtnahme. Was die Motive von General de Gaulle angeht, können sie für die Schweiz nicht entscheidend sein, insbesondere da Frankreich durch seine Haltung die Gefahr einer weiteren radioaktiven Verseuchung heraufbeschwört. Schliesslich mindert unser Beitritt nicht die Glaubwürdigkeit der schweizerischen Neutralitätsmaxime.

Aehnliche Ueberlegungen dürften auch Schweden (das bereits am 12. August unterzeichnet hat) und Oesterreich (das seine Zustimmung in Aussicht gestellt hat) gemacht haben.

b) Es ist die Politik des Bundesrates, dem das Volk in zwei Abstimmungen gefolgt ist, sich die Handlungsfreiheit in Bezug auf die Landesverteidigung mit Nuklearwaffen zu wahren, das Problem zu prüfen und später einen Entscheid zu fällen.

- 5 -

Rein militärisch gesehen, schwächt das Fehlen von Kernwaffen unsere Landesverteidigung. Allerdings verbietet das Moskauer Abkommen nur solche Versuche (Luft, Weltraum und Wasser), die für uns ohnehin nicht in Frage kommen. Daraus schliessen zu wollen, ein Beitritt sei schon deshalb obsolet, ginge wohl zu weit. Die Schweiz hat seinerzeit auch nicht gezögert, dem Kellogg-Pakt beizutreten, der bekanntlich nur den Angriffskrieg ächtete, sodass angesichts unserer ständigen Neutralität ein Beitritt ebenso überflüssig hätte erscheinen müssen.

Da unterirdische Versuche weiterhin statthaft sind, ergibt sich für die allfällige Entwicklung unserer Atomwaffentechnik keine Behinderung. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Moskauer Vertragsparteien anstreben, alle Atomexplosionen, also auch die unterirdischen, zu verbieten. Das wird in der Präambel Abs. 3 und in Art. I, Abs. 1 B, ausdrücklich gesagt. Sollte es aber zu einer solchen Beschränkung kommen, so könnten wir sie aus politisch-psychologischen Gründen ohnehin nicht durchbrechen.

Schliesslich sei erwähnt, dass wir technisch nicht in der Lage sind, aus eigener Kenntnis festzustellen, ob verbotene Versuche tatsächlich stattfinden.

c) Für die Schweiz von besonderer Bedeutung ist die Tatsache, dass der Vertrag gemäss Art. II, Abs. 2, im Mehrheitsverfahren revidiert werden kann. Eine neue Bestimmung gilt für alle Staaten, auch für die nicht zustimmenden, sofern sie von einer einfachen Mehrheit, unter der sich indessen die USA, Grossbritannien und die Sowjetunion befinden müssen, ratifiziert wird. Auf dem Wege der Revisionsklausel können also den Vertragsstaaten gegen ihren Willen neue Verpflichtungen auferlegt werden, und zwar in einer Materie, die auch einen hochpolitischen Aspekt hat. Es besteht indessen die Möglichkeit, sich solchen Bindungen zu entziehen mittels Kündigung gemäss Art. IV des Abkommens, möglicherweise allerdings unter politisch-psychologisch erschwerten

- 6 -

Bedingungen. Immerhin bietet das Vetorecht der drei ursprünglichen Signatarmächte Gewähr vor einseitigen Aktionen. Ferner ist davon auszugehen, dass neue Verpflichtungen neue Verhältnisse schaffen, welche zu einer Ueberprüfung der Mitgliedschaft führen müssten. Schliesslich sollte man sich durch derartige Perspektiven nicht allzu sehr beirren lassen, denn erstens werden weitergehende Abmachungen ohne internationale Kontrolle (gegen die sich die Sowjetunion bis jetzt sträubt) in absehbarer Zeit kaum möglich sein, und zweitens geriete die Schweiz, falls sie dem Abkommen nicht beitreten und die Entspannung echte Fortschritte machen sollte, in eine zunehmende Isolierung. Sollten je nicht nur die Versuchsexplosionen, sondern auch die Herstellung und Verwendung von Kernwaffen in wirksamer Weise weltweit verboten werden, so wäre ein neutraler Staat nicht mehr verpflichtet, als einziger zu seiner Verteidigung auch Kernwaffen zu besitzen.

Endlich drängt sich - auch um Missdeutungen, die im In- und Ausland aus einem Beitritt der Schweiz entstehen könnten, vorzubeugen - eine bundesrätliche Klarstellung auf bezüglich der Konsequenzen, die sich aus der Unterzeichnung des Moskauer Abkommens für eine allfällige Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen ergeben bzw. nicht ergeben. [Die schwedische Regierung hat in ihrem Communiqué vom 6. August 1963 beispielsweise erklärt, ihre atomare Rüstungspolitik werde davon abhängen, welche weiteren Abrüstungsschritte vollzogen würden.] Es dürfte sich empfehlen - nicht zuletzt angesichts der in der letzten Zeit wiederholten sowjetischen Attacken (Ivestija, Roter Stern) - einen entsprechenden Passus in die Botschaft an die eidgenössischen Räte aufzunehmen.

V. Bekanntlich hat die Bundesrepublik Deutschland öffentlich und laut Befürchtungen geäußert bezüglich der Auswirkungen, die das Moskauer Abkommen auf den Status der DDR haben könnte. Der deutsche Botschafter in Bern hat überdies zweimal den Generalsekretär des Politischen Departements aufgesucht, um den Bundes-

- 7 -

rat zu veranlassen, "alles zu vermeiden, was als Abgehen von seiner bisherigen, von der Bundesregierung dankbar begrüßten Politik der Nichtanerkennung der sowjetischen Besatzungszone ausgelegt werden könnte" und darüber hinaus anlässlich einer allfälligen Unterzeichnung eine entsprechende formelle Erklärung abzugeben, wie dies die britische und amerikanische Regierung inzwischen getan haben.

Nach dem allgemeinen Völkerrecht erlangt ein nicht anerkannter Staat durch die Teilnahme an einer internationalen Konferenz oder die Unterzeichnung eines multilateralen Vertrages (bzw. den Beitritt dazu) noch keine Anerkennung, weder eine ausdrückliche noch eine stillschweigende. Dafür gibt es zahlreiche Präzedenzfälle (z.B. Genfer Abkommen, Laos Abkommen). Im übrigen ist immer die Absicht des Staates, dessen Vorgehen als Anerkennung eines anderen ausgelegt werden könnte, entscheidend. Bezüglich der schweizerischen Haltung gegenüber der DDR sind keine Zweifel möglich. Das Problem, das für die Bundesrepublik Deutschland nicht nur eine völkerrechtliche, sondern auch eine politische Rolle spielt, stellt sich deshalb für uns nicht. Wir sollten vor allem vermeiden, aus Anlass des Versuchsstoppabkommens in die Auseinandersetzung um die Deutschlandfrage hineingezogen zu werden. Die vom deutschen Botschafter gewünschte Erklärung kommt daher nicht in Frage.

VI. Angesichts des immer universeller werdenden Charakters des Abkommens (gemäss beiliegender Liste haben bis zum 19. August 63 Staaten unterzeichnet, weitere 3 eine Absichtserklärung abgegeben und nur 6 Staaten abgelehnt) und der begründeten Aussicht, der Luft- und Wasserverseuchung - wenigstens für eine gewisse Zeit - ein Ende zu bereiten, würde ein Abseitsstehen der Schweiz vor allem im Ausland nicht verstanden: weder im westlichen Europa (ausser Frankreich?) noch in Washington und noch viel weniger in der nicht engagierten Welt, ganz zu schweigen vom Moskau-orientierten kommunistischen Block. Es hiesse, den Sonderfall Schweiz

strapazieren und unglaubwürdig werden lassen, wenn wir uns unter Berufung auf rechtliche oder formelle Gründe enthalten wollten. Anhand der bisherigen schweizerischen Pressestimmen gewinnt man den Eindruck, dass ein zustimmender Entscheid von Bundesrat und Parlament beim Schweizervolk zwar nicht auf Begeisterung stossen würde, aber immerhin auf mehr Verständnis als ein negativer. Die Schweiz hat ein eigenes Interesse, eine weitere radioaktive Verseuchung verhindern zu helfen. Da sie selbst keine Versuche unternimmt, hat ihr Beitritt in erster Linie ein - auch nüchtern betrachtet - nicht zu unterschätzendes symbolisches und moralisches Gewicht. Das Abkommen hat neben seinem politischen Charakter einen individuell-humanitären Aspekt. Gerade unter diesem Gesichtspunkt liesse sich ein Abseitsstehen der Schweiz schwer rechtfertigen.

VII. Unsere Beteiligung ist verfahrensmässig auf zwei Wegen möglich. Die Schweiz kann das Abkommen unterzeichnen, und zwar bis zum Inkrafttreten, d.h. dem Zeitpunkt der Hinterlegung der Ratifikationsinstrumente seitens der drei ursprünglichen Signatarstaaten, oder ihm nachher beitreten (Art. III, Abs. 1). Ueber die Unterzeichnung hat der Bundesrat zu entscheiden. Sie kann erfolgen, sobald ein entsprechender Beschluss vorliegt, am besten durch unsere Missionschefs bzw. deren Stellvertreter in London, Moskau und Washington gleichzeitig. Nachher ist der Vertrag mit einer Botschaft der Bundesversammlung zur Genehmigung zu unterbreiten (BV Art. 85, Ziff. 5). Zustimmendenfalls wird der Bundesrat ermächtigt, die Ratifikation vorzunehmen.

Würde das Beitrittsverfahren gewählt, so entfielen die Unterzeichnung. Das Abkommen wäre vorweg den eidgenössischen Räten mit einer Botschaft zur Genehmigung zu unterbreiten. Anschliessend würde die Beitrittsurkunde hinterlegt.

Sowohl im Falle der Unterzeichnung als auch des Beitritts würde das Abkommen für die Schweiz erst nach Hinterlegung der Ratifikations- bzw. Beitrittsurkunde rechtsverbindlich. Dies wäre frühestens nach der Dezembersession möglich, da die Bundes-

- 9 -

versammlung zuvor ~~das~~ Abkommen zu genehmigen hätte. Wenn wir jedoch unsere moralisch-psychologische Unterstützung des Abkommens dokumentieren und nicht riskieren wollen, unter den letzten zustimmenden Staaten zu sein, ist es angezeigt, den Willensakt sofort in Form der Unterzeichnung zu vollziehen und nicht die Beitrittsmöglichkeit abzuwarten.

Das fakultative Referendum gemäss BV Art. 89, Abs. 3 findet keine Anwendung, weil das Abkommen nach Art. IV, Abs. 2 jederzeit mit dreimonatiger Frist gekündigt werden kann, wobei ausdrücklich jedem Staat vorbehalten ist, selbst in Ausübung seiner nationalen Souveränität über das Vorliegen eines ausserordentlichen, dem Abkommen inhärenten Ereignisses zu entscheiden.

VIII. Gestützt auf obige Ausführungen beehrt sich das Politische Departement, dem Bundesrat zu

b e a n t r a g e n ,

er möge beschliessen :

- 1.) Das Abkommen vom 5. August 1963 über das teilweise Verbot von Kernwaffenexperimenten wird von der Schweizerischen Eidgenossenschaft unter Ratifikationsvorbehalt unterzeichnet.
- 2.) Das Politische Departement wird beauftragt, die Unterzeichnung des Abkommens durch die schweizerischen Missionschefs bzw. deren Stellvertreter in London, Moskau und Washington gleichzeitig vornehmen zu lassen.
- 3.) Das Politische Departement wird beauftragt, im Einvernehmen mit dem Militärdepartement die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vorzubereiten.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Beilagen erwähnt

Protokollauszug an das Politische Departement zum Vollzug, an das Militärdepartement zur Kenntnis und an die Bundeskanzlei zur Ausstellung der Vollmachten.

785.1

Berne, le 22 août 1963.

ConfidentielDistribuéAu Conseil fédéral
-----C o r a p p o r t

du Département militaire sur la proposition
du Département politique concernant l'adhésion
à l'Accord sur l'arrêt partiel des essais
d'armes nucléaires.

1. Le Département militaire a examiné la proposition sus-mentionnée que le Département politique a distribuée le 20 août 1963 du point de vue militaire tout d'abord. A cet égard, la proposition appelle les deux remarques suivantes:

(Page 5 du projet)

"Da unterirdische Versuche weiterhin statthaft sind, ergibt sich für die allfällige Entwicklung unserer Atomwaffentechnik keine Behinderung. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Moskauer Vertragsparteien anstreben, alle Atomexplosionen, also auch die unterirdischen, zu verbieten. Das wird in der Präambel Abs. 3 und in Art. I, Abs. 1 B, ausdrücklich gesagt. Sollte es aber zu einer solchen Beschränkung kommen, so könnten wir sie aus politisch-psychologischen Gründen ohnehin nicht durchbrechen."

Le moment venu de la conclusion d'un traité interdisant d'une façon permanente toutes les expériences nucléaires, y compris toutes les explosions souterraines, aussi souhaitable en soit la conclusion, nous devons nous réserver la possibilité d'un examen nouveau de la situation ainsi que la possibilité de ne pas signer ce nouveau traité, même si ceci devait avoir lieu dans des conditions politico-psychologiques difficiles. Le message aux Chambres devrait exprimer cette réserve.

(Page 6 du projet)

"Endlich drängt sich - auch um Missdeutungen, die im In- und Ausland aus einem Beitritt der Schweiz entstehen könnten, vorzubeugen - eine bundesrätliche Klarstellung auf bezüglich der Konsequenzen, die sich aus der Unter-

zeichnung des Moskauer Abkommens für eine allfällige Ausrüstung der Armee mit Atomwaffen ergeben bzw. nicht ergeben. (Die schwedische Regierung hat in ihrem Communiqué vom 6. August 1963 beispielsweise erklärt, ihre atomare Rüstungspolitik werde davon abhängen, welche weiteren Abrüstungsschritte vollzogen würden.) Es dürfte sich empfehlen - nicht zuletzt angesichts der in der letzten Zeit wiederholten sowjetischen Attacken (Isvestija, Roter Stern) - einen entsprechenden Passus in die Botschaft an die eidgenössischen Räte aufzunehmen."

Une telle prise de position ne devrait pas être faite seulement dans le message aux Chambres, mais au moment même où la décision du Conseil fédéral de signer l'Accord sur l'arrêt partiel des essais d'armes nucléaires serait rendue publique. Ceci dans le but d'éviter, dès le début, tout malentendu dans l'opinion publique. Une telle déclaration pourrait avoir la teneur suivante:

" Si en signant l'Accord sur l'arrêt partiel des essais d'armes nucléaires le Conseil fédéral veut montrer son désir de voir s'établir dans le monde un climat de paix sincère, il ne souhaite pas que sa signature prête à équivoque.

Pour cette raison, il tient à rappeler la position qu'il a prise en 1958 déjà concernant la nécessité éventuelle de doter un jour notre défense nationale des moyens modernes dont elle pourrait avoir besoin.

Nous entendons garder, comme par le passé, la liberté de décider de notre armement nucléaire: seule l'évolution de la situation influencera nos décisions dans ce domaine.

Nous devons donc poursuivre aujourd'hui les études que nous avons déjà commencées."

Si l'on tient compte des deux remarques formulées ci-dessus rien ne paraîtrait s'opposer alors, du point de vue strictement militaire, à la signature de l'Accord sur l'arrêt partiel des essais d'armes nucléaires, encore qu'il soit très difficile d'en apprécier aujourd'hui déjà toutes les conséquences possibles.

2. Il faut cependant préciser que les questions liées à l'adoption du traité débordent très largement le domaine purement militaire. Les problèmes soulevés concernent non seulement notre situation en tant qu'Etat neutre, mais aussi les conditions de notre défense nationale au sens le plus large de sa conception; on ne saurait examiner tous ces problèmes avec le sérieux voulu dans le délai imparti. A notre avis, il est indispensable que le Conseil fédéral puisse consulter le Conseil de défense nationale. Si une affaire mérite d'être soumise à cet organe consultatif que le Conseil fédéral s'est donné en 1958, c'est bien celle de l'approbation d'un traité du genre de celui qui nous occupe.

Nous n'entendons pas préjuger le point de vue du Conseil de défense nationale. Nous regrettons cependant d'ores et déjà de ne pouvoir nous rallier, sur le fond, aux propositions du Département politique. Nous donnerons verbalement nos raisons lors de la discussion au Conseil fédéral, nous bornant à préciser ici ce qui suit:

- Le traité prévoit donc la possibilité de sa révision à la majorité. Une fois ratifié, par une majorité simple, et à moins que les USA, l'URSS ou la Grande Bretagne ne fassent usage de leur droit de veto, le texte révisé sera valable pour tous les Etats, c'est-à-dire aussi pour ceux qui ne l'auraient pas approuvé. Ainsi, une telle révision pourrait introduire par exemple la création de zones dénucléarisées touchant à nos intérêts ou l'interdiction de tout genre d'essais atomiques à un moment très inopportun pour nous ou encore dans des circonstances qui seraient inacceptables. Dans un tel cas, la seule ressource à notre portée, la résiliation, pourrait avoir sur le plan de la politique étrangère des conséquences des plus indésirables et n'être guère possible du point de vue de notre politique intérieure.
- Les conséquences d'un litige issu de l'application du traité ou de sa résiliation par l'une des parties nous paraissent particulièrement graves. Que nous maintenions notre adhésion ou non, nous nous trouverions inéluctablement engagés dans un des partis.

Ces deux exemples suffiront à montrer devant quel dilemme lourd de conséquences nous nous trouvons. Nous n'ignorons pas qu'une abstention peut aussi présenter des inconvénients et qu'elle sera peut-être mal interprétée par l'opinion mondiale. Nous sommes cependant d'avis qu'il doit être possible d'éviter pareilles interprétations en faisant comprendre que la Suisse salue le traité dans la mesure où il manifesterait vraiment l'intention des grandes puissances de s'engager dans la voie d'un désarmement nucléaire complet. On pourrait dire aussi pourquoi la Suisse n'a pas de raison d'adhérer au traité. Par une telle déclaration, la Suisse pourrait - ainsi que l'a fait le Vatican - faire connaître à l'égard du traité une attitude caractérisée par son amour traditionnel de la paix. Elle éviterait par contre de prendre des engagements qui, sur le plan de sa politique de neutralité, paraissent des plus critiques.

Vu ce qui précède, le Département militaire

p r o p o s e :

1. L'ajournement de la décision relative aux propositions du Département politique du 20 août 1963 et la consultation du Conseil de défense nationale sur ce problème.
2. Si le Conseil fédéral devait décider de signer le traité, la publication d'une déclaration dans le sens indiqué sous chiffre 1 du présent corapport.

DEPARTEMENT MILITAIRE FEDERAL:

A. Chaud