

8831

MESSAGE

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
l'approbation du traité interdisant les essais d'armes nucléaires
dans l'atmosphère, dans l'espace cosmique et sous l'eau**

(Du 13 septembre 1963)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous adresser un message concernant l'approbation du traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace cosmique et sous l'eau, conclu à Moscou le 5 août 1963.

I

Après plusieurs années d'efforts infructueux dans le domaine du désarmement, les Etats-Unis d'Amérique du Nord, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que l'Union des Républiques socialistes soviétiques ont, à la suite de brèves négociations, paraphé un traité considéré comme une première étape et interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace cosmique et sous l'eau.

Le 29 juillet 1963, l'ambassadeur de Sa Majesté britannique et le chargé d'affaires *ad interim* de l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique à Berne firent une démarche commune au cours de laquelle ils exprimèrent le vœu que la Suisse participe également à ce traité, ouvert à la signature de tous les Etats, et qu'elle fasse sous peu une déclaration à ce propos. Le 2 août, le chargé d'affaires *ad interim* de l'ambassade de l'Union des Républiques socialistes soviétiques s'exprima dans le même sens. Entre-temps, il apparut clairement que les trois puissances signataires originaires attachaient du prix à ce que le plus d'Etats possible signent le traité.

Le 5 août 1963, eut lieu, également à Moscou, la signature solennelle du traité par les trois ministres des affaires étrangères. Le 8 août déjà,



d'autres Etats signèrent à leur tour le traité à Londres, Moscou et Washington (cf. l'annexe ci-jointe). Au 11 septembre, le nombre des parties contractantes s'élevait à 89. On peut s'attendre que tous les Etats du monde, à quelques exceptions près, signeront le traité ou y adhéreront. Jusqu'à présent, il n'y a, en fait, que les Républiques populaires d'Albanie, de Chine, de Corée et du Vietnam qui aient manifesté leur opposition. La France n'envisage pas d'adhérer au traité, mais a salué sa conclusion, qu'elle considère en soi comme heureuse. Le Cambodge a fait savoir qu'il ne signerait pas cette convention.

Les trois parties contractantes originaires ratifieront prochainement le traité, qui entrera en vigueur dès ce moment.

II

Le traité consiste en un préambule et cinq articles.

Le préambule proclame que le but principal des trois parties contractantes originaires est de parvenir le plus rapidement possible à un accord sur un désarmement général et complet sous un contrôle international strict pour faire cesser toute incitation à la production et aux essais de toutes les sortes d'armes, y compris les armes nucléaires; outre cela, une interdiction définitive de toutes les explosions expérimentales d'armes nucléaires doit être obtenue afin d'empêcher la contamination de l'environnement de l'homme par des substances radioactives.

L'article I prévoit l'obligation de s'abstenir de provoquer ou d'encourager quelque expérience nucléaire ou d'armes nucléaires que ce soit dans l'atmosphère, dans l'espace cosmique et sous l'eau ou d'y participer; en particulier, le territoire étranger ne doit pas être mis en danger par des débris radioactifs. Cet article dispose en outre que l'interdiction partielle déjà conclue ne doit pas faire obstacle à une interdiction totale.

L'article II prévoit que chaque Etat partie peut demander une révision du traité. Si un tiers au moins des parties le demande, la proposition d'amendement devra être soumise à une conférence des Etats parties au traité, qui décidera à la majorité des voix. De telles modifications seront donc également obligatoires pour la minorité. Les trois parties contractantes originaires se sont réservé un droit de veto.

Aux termes de l'article III, le traité est ouvert à la signature ou à l'adhésion de tout Etat après son entrée en vigueur (c'est-à-dire ultérieurement au dépôt des instruments de ratification des parties originaires). Cette disposition introduit dans le droit diplomatique une nouveauté qui consiste dans la possibilité — créée pour des raisons politiques — de signer, à un, deux ou trois endroits (et d'y déposer les instruments de ratification). Il suffit cependant, pour être lié valablement, d'avoir signé auprès d'une seule des puissances dépositaires.

L'article III règle en outre, en relation avec l'article V, les modalités d'usage concernant l'entrée en vigueur du traité ainsi que les devoirs des trois puissances depositaires.

L'article IV déclare à l'alinéa 1 que le traité aura une durée illimitée. L'alinéa 2 donne cependant à chaque Etat partie le droit de se retirer «dans l'exercice de sa souveraineté nationale» au cas où des événements exceptionnels, en rapport avec l'objet de ce traité, mettraient en péril les intérêts nationaux suprêmes. La décision que la condition est remplie est laissée à l'appréciation de chaque partie au traité.

III

Ce traité est important parce qu'il tend à mettre fin à de nouvelles contaminations par la radioactivité, de l'air et l'eau, éléments vitaux pour l'humanité. Il y a eu, en effet, des cas où la santé humaine a été directement mise en danger dans l'environnement du lieu des explosions expérimentales soit par les retombées radioactives (*fallout*), soit par la pollution radioactive de la mer lors d'explosions sous-marines. Il suffira de se rappeler les pêcheurs japonais qui, en mars 1954, entrèrent, à 150 km du lieu de l'expérience, dans une zone de retombées radioactives provoquées par l'explosion d'une bombe à hydrogène. La faune et la flore peuvent aussi être fortement atteintes dans les zones expérimentales.

La radioactivité provoquée sur le globe, et, par conséquent aussi en Europe, du fait des quelque 400 expériences nucléaires qui ont eu lieu dans l'atmosphère ne représente pas encore un danger immédiat pour l'homme. Cependant, on a pu constater dans notre pays aussi, régulièrement, après chaque série d'essais, une augmentation notable de la radioactivité dans l'atmosphère, dans les précipitations, sur le sol, dans l'herbe, dans le lait et dans d'autres aliments. La présence de strontium 90, connu par sa ténacité et son caractère dangereux, peut être déterminée, en concentration infime il est vrai, dans chaque squelette humain; or ce strontium ne peut provenir que d'explosions atomiques. Si l'on devait continuer de façon illimitée les explosions expérimentales au moyen de bombes atomiques de gros calibre, comme ce fut de plus en plus le cas dans les années 1961 et 1962, — explosions dont les produits de fission retomberont pendant une certaine durée encore de la stratosphère — il faudrait craindre que, dans un laps de temps plus ou moins rapproché, certains aliments ne soient à ce point contaminés que la tolérance serait dépassée. A ce moment, des mesures compliquées et coûteuses devraient être prises pour diminuer la radioactivité.

A cause des accidents génétiques possibles, il faut saluer tout ce qui tend à moins exposer l'homme aux radiations. Même si le traité devait un jour devenir caduc, il aurait, pour le laps de temps pendant lequel

les expériences auraient cessé, apporté une diminution du danger qui menace notre génération et les générations futures.

L'aspect hygiénique, biologique et humanitaire de ce traité ne doit donc pas être sous-estimé; il suffirait, à lui seul, à justifier notre appui à la condition que sa signature, ce qui sera étudié ci-après, ne porte pas atteinte à notre politique de neutralité permanente et armée.

Il est certain que le comportement des Etats qui disposent ou pourraient disposer d'armes nucléaires pour effectuer des essais dans l'atmosphère, l'espace cosmique et sous l'eau, sera décisif pour l'efficacité et la durée de l'accord. Parmi ces Etats figurent les trois Etats signataires originaires ainsi que la France (pour les expériences dans l'atmosphère et sous l'eau).

Pour tous les pays qui ne sont pas au nombre des puissances atomiques, le traité n'entraîne, pour longtemps, aucune limitation de leur liberté d'action, et n'implique ainsi aucun engagement effectif. La participation d'un grand nombre d'Etats représentera toutefois une charge politique pour l'Etat qui le violerait.

IV

Il est manifeste que les trois puissances atomiques signataires cherchent à empêcher une dissémination des armes atomiques en d'autres mains. Il est non moins évident que d'autres motifs en dehors du but proprement dit du traité ont amené sa conclusion.

A cela s'ajoutent les lacunes inhérentes au traité, et, avant tout, le fait qu'il n'y a aucune autorité arbitrale habilitée à juger objectivement et de façon obligatoire de la validité des motifs de dénonciation et, au besoin, à empêcher ou tout au moins à rendre plus difficile la reprise des essais. Il est indéniable que le traité de Moscou ne satisfait pas complètement les exigences du droit des gens relatives à un instrument contractuel. Les obligations qu'il prévoit apparaissent, à l'examen, comme incomplètes et incertaines.

Finalement, il n'y a pour la plupart des parties au traité, et c'est le cas de la Suisse, aucune possibilité de s'assurer scientifiquement du respect de l'interdiction des essais nucléaires.

V

Il reste maintenant à examiner quelle attitude la Suisse doit avoir à l'égard de l'invitation qui lui a été adressée. Y a-t-il des raisons spécifiques contre une participation? Il convient d'être au préalable conscient du fait qu'une décision positive, tout autant, si ce n'est plus, qu'une décision négative — que nous le voulions ou non — représente en l'occurrence une prise de position et sera interprétée comme telle.

a. Du point de vue du droit de la neutralité, rien ne s'oppose à une participation de la Suisse au traité de Moscou sous sa forme actuelle. Il faut néanmoins avoir à l'esprit que la neutralité permanente demande des moyens adéquats de défense et qu'à cet égard se pose le problème de notre propre armement atomique (voir ci-après lettre c).

b. Du point de vue de la politique de neutralité, la participation de notre pays ne favorise aucune des deux puissances atomiques mondiales actuelles. Elle ne diminue également en rien la créance que doit inspirer la maxime d'Etat qu'est notre neutralité. On aurait pu avoir des doutes à ce sujet si le traité n'avait été signé que par les pays liés à Moscou ou uniquement par Washington et ses partenaires. Mais le groupe — qui selon toute probabilité restera petit — des Etats opposés au traité ou demeurant à l'écart, comprend aussi bien des Etats du camp occidental qu'oriental. La grande majorité des Etats signataires sont ceux, qui, sans être des puissances atomiques potentielles, soutiennent l'interdiction des essais atomiques pour des considérations d'ordre général. Par conséquent, il ne s'agit pas seulement ici d'une confrontation entre les puissances possédant le monopole atomique et celles qui désiraient le devenir.

c. La politique du Conseil fédéral et des chambres fédérales, approuvée par le peuple lors de deux votations fédérales, consiste à garder toute liberté d'action et de décision en ce qui concerne l'équipement de l'armée en armes nucléaires. Cette liberté n'est pas touchée par l'accord de Moscou, étant donné qu'il ne prohibe que des essais (atmosphère, espace cosmique et eau) qui n'entrent pour nous de toute façon pas en ligne de compte. Nous sommes ainsi en mesure, même après la signature, de poursuivre l'étude du problème de notre propre armement atomique. Seule l'évolution politique, scientifique et technique influencera nos décisions futures dans ce domaine.

Il convient d'avoir à l'esprit que les trois parties contractantes originaires aspirent à interdire toutes les explosions nucléaires, c'est-à-dire également les expériences souterraines. Il est manifeste que nous ne pourrions que nous réjouir d'une telle extension de l'interdiction au cas où l'on arriverait à mettre sur pied un système de contrôle laissant intactes, pour notre défense nationale, toutes les possibilités qui s'offriraient dans les conditions politiques du moment.

Il est en outre possible que, dans le cadre d'éventuelles négociations futures, la création de zones régionales dénucléarisées soit examinée. Si ces négociations devaient aboutir à des propositions concrètes, il est clair que la position de la Suisse dépendrait de la nature des contrôles prévus et de la situation politique générale, considérée du point de vue de notre défense nationale.

Si non seulement les explosions expérimentales, mais aussi la fabrication, le stockage et l'utilisation d'armes nucléaires venaient à être interdits

universellement de façon efficace, un Etat neutre ne serait pas obligé de posséder, lui seul, des armes atomiques pour sa défense.

d. Le fait que le traité, conformément à son article II, 2^e alinéa, peut être révisé à la majorité des voix, c'est-à-dire que de nouvelles obligations peuvent nous être imposées sans que nous le voulions, dans un domaine qui comporte un aspect politique marqué revêt pour la Suisse une importance particulière. Il reste toutefois la possibilité de se soustraire à de telles obligations au moyen de la dénonciation prévue à l'article IV du traité; ce pourrait être, il est vrai, dans des conditions rendues difficiles du point de vue politique et psychologique. Cependant, le droit de veto des trois puissances signataires originaires représente une garantie contre des actions unilatérales. Il est d'ailleurs évident que de nouvelles obligations créeraient de nouvelles conditions, qui devraient conduire à un réexamen de notre participation.

VI

Nous examinerons maintenant les raisons qui justifient une attitude positive de notre pays. Etant donnée l'aspiration grandissante, et jusqu'à ce jour maintes fois déçue, des peuples à une détente et à une vie commune vraiment pacifique, la Suisse, avec sa tradition humanitaire, se doit particulièrement de saluer tous les efforts concrets faits pour diminuer les risques d'une guerre totale et de soutenir ces efforts avec ses modestes moyens. Mais aussi en raison du caractère de plus en plus universel du traité et de l'espoir fondé qu'il mettra fin à la pollution de l'atmosphère et de l'eau, une abstention de la Suisse ne serait pas comprise, à l'étranger surtout. La position particulière de la Suisse dans le monde souffrirait, si nous voulions nous tenir à l'écart en invoquant des lacunes juridiques et formelles du traité. Nous avons en outre un intérêt propre à aider à empêcher la propagation de la contamination radioactive.

La signature de la Suisse n'a, en première ligne, qu'une valeur symbolique, puisque nous n'effectuons aucun des essais visés par l'interdiction. Vouloir cependant en inférer que notre adhésion serait de ce fait sans objet irait certainement trop loin. La Suisse n'avait pas hésité à signer le traité de renonciation à la guerre du 27 août 1928 (Pacte Kellog) qui ne mettait au ban que les seules guerres offensives; étant donnée notre neutralité permanente, notre signature aurait également dû, à l'époque, être considérée comme superflue.

Eu égard à notre politique traditionnelle de paix, nous sommes d'avis que les aspects positifs l'emportent sur les insuffisances du traité.

VII

La République fédérale d'Allemagne a publiquement, ainsi que par la voie diplomatique, exprimé ses inquiétudes concernant les conséquences que le traité de Moscou pourrait avoir sur le statut de la République démocratique allemande.

D'après les principes généraux du droit des gens, la participation d'un Etat non reconnu à une conférence internationale ou sa signature d'un accord multilatéral (ou son adhésion à un tel accord) n'entraîne aucune reconnaissance explicite ou tacite. Il y a de nombreux précédents en la matière. La Suisse s'est toujours tenue fermement à ce principe, car seule son observation permet de conclure des accords de caractère universel en laissant de côté des différends d'ordre politique.

La Suisse n'a dès lors pas de déclaration expresse à faire en l'occurrence.

VIII

Sur la base des considérations susmentionnées, le Conseil fédéral a estimé devoir signer le traité et ne pas attendre la possibilité d'y adhérer, qui n'interviendrait qu'après son entrée en vigueur.

La signature étant, sous réserve de l'approbation des chambres fédérales, de la compétence du Conseil fédéral, il a fait usage de cette compétence le 23 août 1963. En exécution de sa décision, l'ambassadeur de Suisse à Londres ainsi que les chargés d'affaires *ad interim* à Moscou et Washington ont signé, le 28 août 1963, le traité au nom du Conseil fédéral et sous réserve de ratification. Nous proposons aux chambres aujourd'hui, conformément à l'article 85, chiffre 5, de la constitution fédérale, d'approuver le traité et d'autoriser sa ratification.

Le referendum facultatif prévu par l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution ne trouve pas son application du fait que le traité peut, selon l'article IV, 2^e alinéa, être dénoncé en tout temps, moyennant un délai de trois mois. Il est vrai que ce droit de dénonciation est lié à une condition matérielle, à savoir que des événements extraordinaires en rapport avec l'objet du traité, mettent en péril les intérêts suprêmes du pays. Mais chaque Etat décide lui-même, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, si cette condition est remplie. Comme il ne s'agit que d'une question d'appréciation et de jugement politique, la liberté d'action des Etats n'est pratiquement pas limitée.

La constitutionnalité du projet d'arrêté ci-joint résulte de l'article 8 de la constitution, qui donne le droit à la Confédération de conclure des traités avec l'étranger.

* * *

Vu les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous proposer l'adoption du projet d'arrêté fédéral ci-joint.

608

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 13 septembre 1963.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le vice-président,

L. von Moos

14872

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

approuvant

**le traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère,
dans l'espace cosmique et sous l'eau**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 5, de la constitution ;

vu le message du Conseil fédéral du 13 septembre 1963,

arrête :

Article unique

Le traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace cosmique et sous l'eau, conclu à Moscou le 5 août 1963, est approuvé.

Le Conseil fédéral est autorisé à le ratifier.

14872

Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace cosmique et sous l'eau

Les Gouvernements des Etats-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, appelés ci-après «parties originaires»,

Proclamant que leur objectif principal est la réalisation, dans les délais les plus rapides, d'un accord portant sur un désarmement général et complet sous un contrôle international strict, conformément aux buts des Nations Unies, accord qui mettrait fin à la course aux armements et ferait cesser toute incitation à la production et aux expériences de tous genres d'armes, dont les armes nucléaires,

Cherchant à obtenir l'arrêt de toutes les explosions expérimentales d'armes nucléaires à tout jamais, déterminés à poursuivre les négociations à cette fin et désireux de mettre un terme à la contamination de l'environnement de l'homme par des substances radioactives,

Sont convenus de ce qui suit:

Article I

1. Chacune des parties à ce traité s'engage à interdire, à empêcher et à s'abstenir de réaliser toute explosion expérimentale d'armes nucléaires, ou toute autre explosion nucléaire, en tout lieu situé sous sa juridiction ou son contrôle:

- a. Dans l'atmosphère, au-delà de ses limites, y compris l'espace cosmique, ou sous l'eau, y compris les eaux territoriales ou la haute mer; ou
- b. Dans tout autre lieu si une telle explosion provoque la chute de déchets radioactifs en dehors des limites territoriales de l'Etat sous la juridiction ou le contrôle duquel a été réalisée l'explosion. Il est convenu à ce sujet que les stipulations de ce sous-paragraphe b ne préjugeront pas la conclusion d'un traité interdisant d'une façon permanente toutes les expériences nucléaires, y compris toutes les explosions souterraines, traité à la conclusion duquel les parties, ainsi qu'elles l'ont déclaré dans le préambule du présent traité, s'efforcent de parvenir.

2. Chacune des parties à ce traité s'engage de plus à s'abstenir de provoquer, d'encourager ou de participer de quelque manière que ce soit, à l'exécution de toute explosion expérimentale d'armes nucléaires, ou de toute autre explosion nucléaire, qui se déroulerait où que ce soit dans les lieux cités ci-dessus ou qui aurait les conséquences mentionnées dans le paragraphe 1 de cet article.

Article II

1. Chaque partie peut proposer des amendements à ce traité. Le texte de tout projet d'amendement sera communiqué aux Gouvernements dépositaires qui le transmettront à toutes les parties à ce traité. Si un tiers ou plus des parties le demande, les Gouvernements dépositaires convoqueront une conférence, à laquelle seront invitées toutes les parties, pour étudier cet amendement.

2. Tout amendement devra être approuvé par la majorité des voix de toutes les parties à ce traité, y compris celles de toutes les parties originaires. L'amendement entrera en vigueur pour toutes les parties dès le dépôt des instruments de ratification par la majorité d'entre elles, y compris les instruments de ratification de toutes les parties originaires.

Article III

1. Ce traité sera ouvert à la signature de tout Etat. Tout Etat qui n'aurait pas signé ce traité avant son entrée en vigueur, selon le paragraphe 3 de cet article, pourra y adhérer à tout moment.

2. Ce traité sera soumis à la ratification des Etats signataires. Les instruments de ratification et les instruments d'adhésion seront déposés auprès des Gouvernements des parties originaires — les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et l'Union des Républiques socialistes soviétiques — qui sont, par le présent traité, désignés comme Gouvernements dépositaires.

3. Ce traité entrera en vigueur après sa ratification par toutes les parties originaires et après le dépôt de leurs instruments de ratification.

4. Pour les Etats dont les instruments de ratification ou d'adhésion seront déposés ultérieurement à l'entrée en vigueur de ce traité, ce dernier entrera en vigueur à la date du dépôt de leurs instruments de ratification ou d'adhésion.

5. Les Gouvernements dépositaires informeront rapidement tous les Etats signataires et adhérents de la date de chaque signature, de la date du dépôt de chaque instrument de ratification de ce traité et d'adhésion à celui-ci, de la date de son entrée en vigueur et de la date de réception de toute demande visant des conférences ou d'autres communications.

6. Ce traité sera enregistré par les Gouvernements dépositaires conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies.

Article IV

Ce traité aura une durée illimitée.

Chaque partie, dans l'exercice de sa souveraineté nationale, aura le droit de se retirer du traité si elle décide que des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet de ce traité, mettent en péril les intérêts suprêmes de son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres parties à ce traité avec un préavis de trois mois.

Article V

Ce traité, dont les textes anglais et russe font également foi, sera déposé dans les archives des Gouvernements dépositaires. Des copies dûment certifiées seront transmises par les Gouvernements dépositaires aux Gouvernements des Etats signataires et adhérents.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés, ont signé ce traité.

Fait à Moscou, en trois exemplaires, le cinq août mil neuf cent soixante-trois.

*Pour le Gouvernement
des Etats-Unis
d'Amérique:*

(signé) **Dean Rusk**

*Pour le Gouvernement
du Royaume-Uni de
Grande-Bretagne
et d'Irlande du Nord:*

(signé) **Home**

*Pour le Gouvernement
de l'Union des
Républiques socialistes
soviétiques:*

(signé) **A. Gromyko**

**Liste des parties au traité sur l'interdiction des essais d'armes nucléaires dans
l'atmosphère, dans l'espace cosmique et sous l'eau du 5 août 1963**

Etats-Unis d'Amérique
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
Union des Républiques socialistes soviétiques

Afghanistan	Honduras	Pakistan
Algérie	Hongrie	Paraguay
Argentine	Inde	Pays-Bas
Australie	Indonésie	Pérou
Autriche	Irak	Philippines
Belgique	Iran	Pologne
Birmanie	Irlande	République Arabe Unie
Bolivie	Islande	République démocratique allemande
Bésil	Israël	République fédérale d'Allemagne
Bulgarie	Italie	Roumanie
Cameroun	Jamaïque	Salvador
Canada	Japon	Samoas-occidentales
Ceylan	Jordanie	Sierra Leone
Chili	Koweït	Somalie
Chine (Formose)	Laos	Soudan
Chypre	Liban	Suède
Colombie	Libéria	Suisse
Congo (Léopoldville)	Libye	Syrie
Corée (Sud)	Luxembourg	Tchad
Costa Rica	Mali	Tchécoslovaquie
Dahomey	Maroc	Thaïlande
Danemark	Mexique	Trinité et Tobago
Espagne	Mongolie	Tunisie
Ethiopie	Népal	Turquie
Fédération de Malaisie	Nicaragua	Uruguay
Finlande	Nigéria	Vénézuéla
Ghana	Norvège	Yémen
Grèce	Nouvelle-Zélande	Yougoslavie
Haute-Volta	Ouganda	

Etat au 11. 9. 1963