

Mercredi 28 août 1968

Conférence d'Etats non dotés  
d'armes nucléaires -  
Instructions à la délégation suisse.

Département politique. Proposition du 23 août 1968 (annexe).  
Département militaire. Rapport joint du 27 août 1968 (adhésion).  
Département des transports et communications et de l'énergie.  
Rapport joint du 27 août 1968 (adhésion).

Conformément à la proposition et d'entente avec le département  
militaire et le département des transports et communications et de  
l'énergie, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le contenu de la proposition du département politique est approuvé.
2. La délégation suisse à la Conférence d'Etats non dotés d'armes nucléaires reçoit pour instruction d'y conformer sa conduite.

Extrait du procès-verbal au département politique (10), pour  
exécution; au département militaire (4); au département des  
transports et communications et de l'énergie (3), pour information.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

*SCHWARTZ*

o.713.331.1. - CJ/gf

Berne, le 23 août 1968

DistribuéeA u C o n s e i l f é d é r a l

Conférence d'Etats non dotés  
d'armes nucléaires -  
Instructions à la délégation  
suisse.

---

Dans sa séance du 14 août, le Conseil fédéral a décidé d'accepter l'invitation adressée à notre pays de participer à la Conférence citée en marge. Des instructions n'avaient encore pu être données à la délégation suisse et devaient faire l'objet d'une décision ultérieure.

Comme il avait été indiqué dans la proposition du Département du 30 juillet dernier, la Conférence avait été convoquée alors que le sort du futur Traité de non-prolifération (TNP) était encore incertain. Dans l'esprit des promoteurs, cette Conférence aurait pu influencer la teneur du Traité. Les progrès réalisés entre-temps ont fait disparaître cette perspective. D'autre part le vote par l'Assemblée générale de la résolution 2373 (XXII), (95 oui, 4 non et 21 abstentions), se félicitant du Traité et demandant son ouverture à la signature, puis sa signature par quelque soixante-dix pays ont réduit à néant, si elles avaient jamais existé, les chances de voir un front se former contre le Traité. L'action la plus efficace de la Conférence pourra consister à orienter l'exécution du Traité (qui est parfois sommairement rédigé), à examiner de quelle manière on peut utilement le compléter par des déclarations ou

- 2 -

peut-être d'autres instruments internationaux et à préparer les phases ultérieures du désarmement. Il s'agit d'objectifs positifs et utiles, qu'il conviendrait que la délégation suisse appuie dans toute la mesure où elle peut le faire sans préjuger de la position de notre pays à l'égard de la signature du Traité. Ces considérations s'appliquent aux différentes questions dont la Conférence aura à s'occuper et qui seront traitées plus bas.

#### I. Garanties de sécurité.

On sait que la question a fait l'objet de longues discussions tant à la Conférence du Désarmement qu'à l'Assemblée générale des Nations Unies et que les craintes émises n'ont pas été dissipées par la résolution adoptée le 19 juin dernier par le Conseil de Sécurité.

L'arme atomique est d'une nature telle que les garanties juridiques sont de peu de poids lorsque son emploi est en jeu. C'est plutôt de la difficile théorie de l'équilibre de la terreur que les petits pays doivent attendre en période d'armement nucléaire leur précaire sécurité. La garantie de soutien donnée à une future victime du chantage nucléaire ne vaut guère plus que ce que l'intérêt et le souci de maintenir le statu quo peuvent dicter en cas de besoin aux puissances atomiques. Pour la Suisse, une garantie a d'autre part l'inconvénient de jeter une certaine suspicion sur notre neutralité. Nous avons toujours cherché à éviter ce genre de protection. La délégation suisse devra rester au sujet de cette question dans une prudente réserve.

Un engagement de renoncer à l'emploi de l'arme atomique contre les Etats non dotés d'armes nucléaires serait un geste positif de la part des grandes puissances, que nous devons chercher à obtenir. Il est peu probable, cependant, qu'il ne soit pas assorti d'une réserve pour le cas de légitime défense, réserve dé-

- 3 -

jà exprimée dans la résolution du Conseil de Sécurité; il serait par conséquent de peu de valeur, puisque dans le système de la Charte, c'est à chaque Etat qu'il appartient de décider des conditions de la légitime défense, aussi longtemps que le Conseil de Sécurité n'a pas pris position. Un engagement de ne pas riposter au moyen d'armes nucléaires à une attaque conventionnelle lancée par un Etat non-doté d'armes nucléaires ne correspondrait d'ailleurs pas à l'état présent du droit international. Il n'est pas sûr qu'il soit dans l'intérêt de la paix.

Il est probable que les pays de l'Est vont lier cette question des engagements à l'égard des pays non-nucléaires à celle de la dénucléarisation totale. Selon les propositions déjà faites par l'URSS, seuls les pays sur le territoire desquels ne se trouve aucune arme atomique et qui en interdisent le transit, voire qui interdisent le survol de leur territoire par des avions porteurs de bombes atomiques, pourraient bénéficier d'une garantie de non-emploi de la bombe atomique. L'intention de discriminer l'Allemagne est évidente, comme celle de porter atteinte à la structure de l'OTAN. Notre pays n'est pas directement intéressé à cette question. Il ne devrait cependant pas lui être interdit de faire remarquer que la question du stationnement et du transit d'armes nucléaires devrait au premier chef faire l'objet d'un accord entre les puissances dotées d'armes nucléaires, et que pour le moment l'introduction dans l'engagement de non-emploi de certaines réserves au sujet des pays où sont stationnées des armes suffirait à la sécurité des puissances nucléaires.

Il est inutile d'ajouter que les récents événements d'Europe centrale ne sont pas de nature à renforcer la confiance dans les déclarations de certaines puissances nucléaires.

En ce qui concerne les zones dénucléarisées, la question ne nous touche pas directement dans la mesure où il s'agit d'au-

- 4 -

tres continents. La dénucléarisation de tout ou partie de l'Europe, elle, est un problème de haute politique qui a trait à l'opposition entre les blocs. Nous devons éviter d'être mêlés à une controverse portant sur cette question.

## II. Le contrôle des activités nucléaires pacifiques.

L'intérêt des Etats non-dotés d'armes nucléaires, et notamment de la Suisse à cet égard, est double. Il convient naturellement que le contrôle soit suffisant pour assurer que des activités prétendues pacifiques ne servent pas de paravent à des fins militaires. Il importe également que les contrôles n'entravent pas l'activité nucléaire pacifique des Etats parties au Traité.

La première préoccupation paraît être satisfaite par le Traité tel qu'il existe. En revanche, la seconde a fait l'objet des très difficiles discussions, auxquelles la Suisse a apporté sa contribution par les aide-mémoire du 17 novembre 1967 et du 9 mai 1968. Le texte définitif du Traité a tenu compte de certaines suggestions formulées par divers pays, dont le nôtre, mais ne peut être considéré comme entièrement satisfaisant.

Comme le Traité est resté assez sommaire sur le contenu des accords de contrôle qu'il prévoit à son article III et qui doivent être conclus avec l'AIEA dans un délai déterminé, la Conférence pourra s'occuper utilement de cette question. En limitant le contrôle aux matières brutes et aux produits fissiles spéciaux, cet article III a tenu compte d'un désir largement exprimé et notamment formulé dans l'aide-mémoire suisse du 17 novembre 1967. D'autre part, la référence explicite aux règles de l'AIEA donne certaines garanties en matière de secret industriel et d'inspections. En revanche, la question de la récusation des inspecteurs et celle des règles applicables en cas de transfert des matières visées dans un pays non-soumis au contrôle de l'AIEA restent ouvertes.

- 5 -

Il appartiendra à la Conférence de prendre sur ces questions une position qui soit de nature à influencer les négociations que les Etats signataires seront tenus d'entreprendre avec l'AIEA. La Suisse devra chercher à faire clarifier les points retenus dans l'aide-mémoire du 9 mai 1968, dont elle n'est pas seule à être préoccupée. Il serait très souhaitable que la Conférence pose les principes sur lesquels devront reposer les accords avec l'AIEA, ou mieux encore, élabore un accord-type.

### III. Coopération technique dans le domaine de l'énergie nucléaire.

C'est au sujet des explosifs nucléaires que les puissances dotées d'armes nucléaires ont pris les engagements les plus précis. Comme dans les autres domaines, ces engagements devront cependant faire l'objet d'accords d'application. La discussion de ces questions permettra d'obtenir des précisions et peut-être des déclarations des puissances nucléaires. Comme cette coopération est destinée à compenser dans une certaine mesure la discrimination que subissent les puissances non dotées d'armes nucléaires, il est également bon qu'elles aient la possibilité de présenter solidairement leurs demandes à ce sujet.

D'une importance particulière est dans ce domaine la mise à disposition des Etats non dotés d'armes nucléaires des sous-produits technologiques pacifiques des expériences faites dans le domaine de l'armement, car il s'agit d'un domaine où les Etats non-nucléaires sont discriminés.

La Conférence devrait en particulier demander des assurances aux Etats dotés d'armes nucléaires :

- a) quant à la livraison de matières fissiles enrichies;
- b) quant à l'interdiction des embargos dans ce domaine;
- c) quant à l'aide à l'élaboration de procédés d'enrichissement. Il devrait être constaté que cette aide ne tombe pas sous le coup des interdictions posées à l'art. 1er du Traité.

- 6 -

La Suisse bénéficie d'accords limités, mais satisfaisants avec deux puissances dotées d'armes nucléaires qui ont signé le TNP, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. Au cas où elle deviendrait partie au TNP, elle serait intéressée à voir ces accords complétés dans le sens suggéré, encore bien vaguement, par ce Traité.

IV. Mesures relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires.

L'article VI stipule un engagement des parties au traité à "poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces" à ce sujet. Les puissances dotées d'armes nucléaires ont, comme on le sait, refusé d'inscrire aucune mesure concrète de désarmement nucléaire dans le Traité de non-prolifération. De nombreuses propositions ont été faites à cet égard. On peut citer notamment le message du président Johnson du 20 juillet 1968 et le memorandum soviétique du 16 juillet 1968, de même que les plans pour un traité d'interdiction totale des essais nucléaires propagés par divers pays non dotés d'armes atomiques.

Dans la conjoncture présente, ces plans ne sont plus très actuels. Ce serait cependant une erreur de la part de la Conférence de ne pas s'en occuper, non dans l'intention d'adopter des déclarations fracassantes et, en ce moment, inopportunes, mais pour ne pas laisser l'occasion de rechercher une ligne commune à l'égard des puissances nucléaires, en vue d'une action ultérieure dans des circonstances plus propices. Cette ligne devrait prévoir une série d'étapes, marquées chacune par un engagement solennel des puissances en cause, assorti des garanties de contrôle et de procédure propres à assurer son efficacité.

- 7 -

En s'appuyant sur ce qui précède, le Département politique a l'honneur de

p r o p o s e r :

1. Le contenu de la présente proposition est approuvé;
2. La délégation suisse à la Conférence d'Etats non dotés d'armes nucléaires reçoit pour instruction d'y conformer sa conduite.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Pour rapport joint au Département militaire fédéral et au Département fédéral des transports et communications et de l'énergie.

Extrait du procès-verbal au Département politique (10 exemplaires), pour exécution, au Département militaire fédéral (3 exemplaires) et au Département fédéral des transports et communications et de l'énergie (3 exemplaires), pour information.