

CONFERENCE D'ETATS
NON DOTES D'ARMES NUCLEAIRES

Déclaration de l'Ambassadeur Rudolf L. Bindschedler,
Chef de la délégation suisse

Genève, le 10 septembre 1968



I

La Suisse, qui n'est pas membre des Nations Unies, n'a pas pu participer aux travaux de la Commission du désarmement et à l'élaboration du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Elle a cependant suivi leur développement avec un intérêt constant et elle a fait connaître son point de vue par deux aide-mémoire, du 17 novembre 1967 et du 9 mai 1968. Il s'agissait pour elle de souligner les éléments qui lui paraissaient importants, d'énoncer ses désirs et d'affirmer sa conviction que le Traité n'atteindrait son but que s'il approchait de l'universalité, c'est-à-dire que s'il était approuvé par le plus grand nombre possible d'Etats. Cette nécessité de l'universalité est d'ailleurs reconnue par beaucoup de Puissances. Il semble évident qu'elle sera plus facilement atteinte si l'actuelle Conférence parvient à inciter les Puissances nucléaires à offrir de sérieuses garanties de sécurité et à pénétrer dans la voie du désarmement nucléaire. En outre, la Conférence devrait permettre de parfaire le Traité dans les domaines où il a lui-même prévu des accords complémentaires ainsi que de concrétiser certains des engagements qu'il comporte.

La délégation suisse désire maintenant attirer l'attention de la Conférence sur les points qui, à ses yeux, méritent un examen particulier.

- 2 -

II

La distinction entre pays dotés et pays non dotés d'armes nucléaires indique que la communauté des Nations en est encore à un stade primitif où la puissance militaire continue à impliquer des avantages politiques marqués. Cette situation souligne la nécessité toujours plus impérieuse de placer la vie internationale sous le signe du droit et de l'égalité souveraine des Etats, conformément à la Charte des Nations Unies.

Par une sorte de paradoxe, ce sont cependant les pays ne disposant pas de l'arsenal exorbitant de l'armement atomique qui seront appelés les premiers à faire un important sacrifice dans le domaine du désarmement nucléaire.

La Suisse ne peut donc que se féliciter de voir réunie cette Conférence qui permettra aux Etats concernés de définir une position commune dans le domaine nucléaire en ce qui concerne leurs rapports avec les Etats qui disposent de l'arme atomique.

III

Le développement de la technique moderne a mis à la disposition des premières puissances de notre monde des engins d'une force de destruction illimitée. L'organisation de la communauté internationale a confié à ces mêmes puissances des responsabilités primordiales pour le maintien de la paix et de la sécurité, les soustrayant du même coup aux sanctions

- 3 -

prévues par la Charte des Nations Unies. Malheureusement, l'étendue de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités n'a pas incliné toutes les grandes puissances au respect des principes posés par la même Charte quant à l'égalité des Etats, la non-intervention et la renonciation à l'usage de la force. De plus, les antagonismes qui sont nés et qui pourraient naître à l'avenir entre leurs politiques ont à plusieurs reprises, et pourraient à l'avenir, faire courir à l'humanité le risque du total incendie atomique. Si donc la situation présente impose l'idée du désarmement nucléaire, il pourrait paraître à un esprit non prévenu que c'est d'abord aux grandes puissances atomiques elles-mêmes qu'il incombe de désarmer. L'enchaînement complexe des efforts de désarmement poursuivis depuis plus de vingt ans par l'Organisation des Nations Unies a conduit à un résultat tout différent et paradoxal. C'est un autre objectif du désarmement, dont l'importance ne peut être contestée, mais qui revêt par rapport à la limitation des armements des grandes puissances un caractère complémentaire, la non-prolifération des armes atomiques, qui a eu la préséance.

Il serait aujourd'hui vain de s'en plaindre. L'importance de chaque pas qui mène la communauté internationale vers une limitation raisonnable des armements est telle qu'il ne peut être question de faire dépendre l'acceptation d'une mesure uniquement de son insertion dans un déroulement logique des opérations de désarmement. Cependant, le sacrifice qui est par là demandé aux petits et moyens Etats doit nécessairement être compensé par trois ordres d'obligations qu'il incombe aux grandes puissances de reconnaître.

La nécessité d'une compensation a été posée très

- 4 -

clairement par l'Assemblée Générale dans sa Résolution 2028 (XX) du 19 novembre 1965 dont le paragraphe 2(b) demande que le Traité de non-prolifération assure "un équilibre acceptable de responsabilités et d'obligations mutuelles entre les puissances nucléaires et les puissances non-nucléaires", équilibre qui, à mon avis, n'a pas été atteint.

La première des trois obligations dont je parlais plus haut est celle d'apporter, comme contrepartie à l'effort de désarmement total (dans le domaine nucléaire) demandé aux petites et moyennes puissances, des garanties de sécurité efficaces. La seconde est celle qui résulte de la complémentarité de la non-prolifération par rapport à la limitation des armements des grandes puissances. Celles-ci doivent donc procéder de leur côté à une limitation effective de leur armement atomique. La troisième est l'obligation pour les grandes puissances de compenser tout détriment de nature économique résultant pour les petites et les moyennes puissances de la renonciation au développement d'armes atomiques.

IV

De l'avis de la délégation suisse, les garanties de sécurité peuvent être recherchées dans deux directions. La première est celle d'un engagement spécial des puissances dotées d'armes nucléaires de ne pas employer ces armes ou la menace de ces armes pour atteindre des buts contraires à la Charte des Nations Unies. Cet engagement nous paraît avoir une portée considérable d'un point de vue moral. Nous ne méconnaissons pas, cependant, qu'il est ouvert à deux objections. La première est

- 5 -

qu'il ne fait, à certains égards, que répéter l'interdiction de l'emploi de la force déjà formulée par la Charte des Nations Unies, ce qui risque de l'affaiblir. La seconde est que cet engagement réserve par définition et fort justement le cas de la légitime défense. Or, dans le système du droit international actuel, la légitime défense est définie souverainement par l'Etat qui se prétend attaqué ou menacé, sauf intervention du Conseil de sécurité, elle-même subordonnée à l'accord unanime des grandes puissances. L'engagement est donc à la discrétion de la puissance qui le prend.

La seconde possibilité est celle d'un instrument international prohibant spécifiquement l'emploi ou la menace de l'arme nucléaire contre un pays qui y a renoncé et prévoyant d'une manière précise les conséquences d'une violation.

Un tel traité n'est nullement irréalisable. Il a notamment été proposé par M. Kossyguine, Président du Conseil des Ministres de l'URSS, dans sa déclaration du 16^e février 1966. Mieux encore, il en existe un exemple déjà cité à plusieurs reprises à cette tribune, le Protocole additionnel II du Traité de Tlatelolco visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine. Ce Protocole prévoit que les puissances dotées d'armes nucléaires et qui en deviendront parties respecteront le statut de dénucléarisation par rapport à des fins belliqueuses de l'Amérique latine. L'article 3 stipule que ces Etats s'engagent à ne recourir ni à l'emploi d'armes nucléaires ni à la menace de leur emploi contre les parties au Traité de Tlatelolco. Ce Protocole a été signé par deux puissances dotées d'armes nucléaires, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne.

- 6 -

Quant aux mérites comparés d'une déclaration unilatérale - par la nature des choses toujours révoicable - et d'un traité du type du Protocole II de Tlatelolco, ma délégation ne peut que souscrire entièrement aux vues exprimées dans l'excellent document de travail présenté par le Mexique, A/CONF.35/Doc.16, page 13. Ayant relevé que les Etats membres de la Commission préparatoire pour la dénucléarisation de l'Amérique latine avaient écarté après des délibérations prolongées toutes procédures autres qu'un protocole, le document constate : "La conclusion à laquelle ces Etats sont parvenus est d'ailleurs la seule conforme au principe fondamental de l'égalité souveraine des Etats, car il serait contraire à ce principe que des procédures qui sont considérées à juste titre comme insuffisantes dans le cas d'Etats non dotés d'armes nucléaires soient acceptées comme satisfaisantes lorsqu'il s'agit de puissances nucléaires".

A notre avis, un groupe de travail devrait être chargé de l'étude de cette importante question et de l'élaboration d'un projet.

V

Nous avons vu que le traité de non-prolifération devait être considéré comme complémentaire par rapport à l'objectif primordial de la limitation des armements atomiques des grandes puissances. On a en quelque sorte mis la charrue devant les boeufs en désarmant ceux qui ne sont pas encore armés, sans toucher à la panoplie de ceux qui le sont. Il importe donc que, sur plusieurs plans, des mesures de désarmement soient acceptées par les grandes puissances. Il importe aussi de ne pas perdre de vue que ce qui est souhaitable n'est pas toujours possible.

- 7 -

Ce qui est souhaitable et, nous en sommes persuadés, possible, c'est l'allègement de la menace de destruction qui pèse sur nous tous. C'est aussi une réduction, ou au moins, une limitation des énormes charges économiques résultant des armements nucléaires.

Ce qui est possible, et d'ailleurs aussi souhaitable, ce sont des mesures dont le contrôle soit effectif et dont l'application puisse être garantie dans l'état présent des choses, c'est-à-dire, qu'on le veuille ou non, un état de tension et de suspicion.

Ces mesures doivent aussi déboucher sur de plus larges perspectives, sur des objectifs que nous pourrions chercher à atteindre lorsque le climat international sera plus favorable. Dans le moment présent, c'est avant tout aux armements nucléaires que nous devons vouer notre intérêt, parce que la communauté internationale entend en être délivrée. N'est-ce pas eux d'ailleurs qui définissent négativement notre Conférence et nous ont ainsi amenés à nous réunir ? Mais, il ne s'agit là que d'une étape. Les progrès de la technique dans d'autres domaines que l'énergie nucléaire justifient les plus grandes inquiétudes chez les pays moyens et petits. Même si la raison se refuse à envisager l'emploi d'armes bactériologiques et chimiques, il reste clair que l'équipement classique des armées permet aujourd'hui aux grandes puissances, comme nous ne le savons que trop, des interventions brutales et inopinées contre des Etats plus faibles qu'elles.

Une mesure semble aujourd'hui mûre pour une décision courageuse : l'interdiction totale des essais nucléaires que le développement récent des techniques de contrôle paraît avoir rendu possible. La proposition britannique à la Conférence du désarmement, formulée dans le document ENDC/232 du 20 août 1968, paraît à cet égard particulièrement réaliste et constructive.

- 8 -

La deuxième mesure devrait être la limitation des armes nucléaires au niveau existant aujourd'hui, tant en qualité qu'en quantité.

Ces deux mesures constitueraient un "freezing" et auraient pour résultat au moins une stabilisation de l'état actuel des armements. Elles pourraient être combinées avec la proposition présentée à la Conférence du désarmement par le Ministre italien des Affaires étrangères, M. Amintore Fanfani, le 1^{er} août 1967, et demandant que les Etats dotés d'armes nucléaires mettent à la disposition des autres Etats une partie tout au moins de leur matériel fissile, ce qui constituerait un frein indirect à la production d'armes atomiques. Elles devraient représenter un minimum de sacrifices que les grandes puissances consentiraient pour que le Traité de non-prolifération apparaisse comme un sincère effort d'apaiser par le désarmement les tensions et les conflits de notre globe. Elles seraient en outre dans l'intérêt des Grands eux-mêmes.

VI

L'attitude des Etats non dotés d'armes nucléaires à l'égard du Traité de non-prolifération est déterminée à la fois par les considérations élémentaires que leur commandent l'instinct de conservation ainsi que le souci de leur souveraineté et de leur dignité et par l'intérêt qu'ils peuvent avoir au développement, sur la base de ce traité, de conceptions et de réalisations nouvelles dans le domaine de la coopération internationale. C'est dire l'importance que la Suisse attache aux dispositions qui, sous une forme parfois vague et sommaire, visent à encourager cette coopération et à favoriser ainsi le progrès de l'humanité. Il est en effet probable que de l'esprit dans lequel sera

- 9 -

conçue l'exécution de ces dispositions, que l'on peut qualifier de dispositions-cadre, dépendra dans une large mesure la possibilité pour beaucoup d'Etats de devenir partie au traité. Nous n'avons pas l'intention de passer en revue ici les différents articles du traité. Il nous paraît plus utile de voir à quelles préoccupations doit répondre la coopération qu'il envisage.

Comme tant d'autres acquisitions de l'industrie humaine, l'énergie nucléaire pacifique est sortie de recherches faites à des fins militaires. Il n'y a pas lieu de philosopher sur le sujet, mais il est important de faire cette constatation : en développant l'arme nucléaire, un Etat se procure des connaissances technologiques qui peuvent lui être de la plus grande utilité non seulement dans le développement de l'énergie nucléaire pacifique, mais aussi pour d'autres branches de son économie. C'est ce qu'on appelle le "spin off". Dans le même ordre d'idées, l'explosion nucléaire, conçue à l'origine comme instrument de destruction, pourra devenir le moyen de réaliser d'importants travaux de génie civil. La renonciation à la construction d'armes nucléaires a donc pour les Etats en cause aussi des inconvénients d'ordre économique.

Les inconvénients de toute nature que le Traité met à la charge des Etats non dotés d'armes nucléaires dans l'intérêt de la paix et de la stabilisation de la situation politique internationale, doivent trouver leur contrepartie dans un effort correspondant des puissances dotées d'armes nucléaires, en vue d'assurer une équitable participation des moyens et petits Etats aux prodigieuses possibilités de l'énergie nucléaire. A ce titre, la délégation suisse considère que trois engagements des grandes puissances seraient d'une importance particulière : le premier

- 10 -

engagement porterait sur la livraison de matières fissiles enrichies en vue de leur utilisation à des fins pacifiques; le second consisterait à la renonciation à un embargo futur sur ces matières; le troisième viserait à la libéralisation de l'accès aux techniques nucléaires concernant notamment l'enrichissement de l'uranium (soit par la méthode de diffusion gazeuse, soit par la méthode de la centrifugation), le retraitement des éléments combustibles et la propulsion navale nucléaire. C'est dans ces trois domaines que les pays non-nucléaires sont le plus désavantagés.

Quant aux explosions nucléaires pacifiques, la délégation suisse est d'avis qu'il est nécessaire de prévoir un mécanisme qui permette à tous les Etats de bénéficier de ces explosions lorsqu'elles seront réalisables, et cela sur la base de considérations techniques et en toute indépendance des intérêts politiques éventuels des puissances nucléaires.

La délégation suisse a le ferme espoir que la Conférence parviendra à résoudre les problèmes encore pendants en matière de contrôle. La Suisse attache la plus grande importance à l'établissement d'un contrôle efficace et sûr, mais destiné uniquement à empêcher que les matières fissiles ne soient employées à la fabrication d'armes nucléaires. Elle considère que les principes adoptés à ce sujet par l'AIEA sont valables et sains. Il y a certes encore quelques points particuliers à régler ou à améliorer, mais ils ne doivent pas, à son avis, soulever de sérieuses difficultés. Elle estime que les contrôles devraient être simplifiés et limités au plutonium et à l'uranium hautement enrichi, qui seuls se prêtent à une utilisation militaire, et que ces contrôles devraient être appliqués d'une manière uniforme à tous les Etats qui y sont soumis en vertu du Traité. Elle pense également

- 11 -

qu'ils devraient être étendus aux activités pacifiques des Etats dotés d'armes nucléaires et cela par le moyen d'un instrument international comportant des obligations juridiques - des déclarations unilatérales, révocables, si appréciables soient-elles comme premier pas et comme signe de bonne volonté, ne suffisent pas à ce point de vue - pour réduire la discrimination dans la compétition économique que subissent, ici encore, les Etats non dotés d'armes atomiques. Elle souhaite en outre qu'il soit rapidement possible de donner suite à l'alinéa du préambule concernant le contrôle, aux points stratégiques, grâce à l'emploi d'instruments et d'autres moyens techniques. D'autre part, jusqu'au moment où le Traité sera réellement universel, de même que le dispositif de garanties de l'AIEA, il sera sans doute nécessaire d'envisager des mesures transitoires afin d'éviter des incompatibilités entre les divers systèmes de contrôle. C'est une question qu'il s'agit de ne pas politiser, mais au contraire d'aborder avec réalisme, dans l'idée de mettre rapidement en marche un mécanisme permettant aussi bien de développer les échanges dans le domaine nucléaire que d'empêcher tout détournement de matières fissiles à des fins autres que pacifiques.

VII

Il n'a pas été possible d'inclure dans le Traité de non-prolifération, comme la Suisse l'avait demandé, un système de règlement pacifique des différends. On ne peut que le déplorer. La garantie que constitue la possibilité de porter un différend

- 12 -

devant un juge impartial aurait, à n'en pas douter, considérablement allégé les inquiétudes d'Etats que ce Traité appelle à un important sacrifice de souveraineté. S'il est aujourd'hui trop tard pour y remédier, en revanche il est encore temps, lors de l'élaboration des instruments qu'un large accord d'opinions souhaite voir adjoindre au Traité, d'y insérer ces garanties si rassurantes pour les petits Etats, en veillant à ce qu'elles soient convenablement ajustées entre elles. La délégation suisse ne manquera pas de faire, le cas échéant, des propositions à ce sujet.

La délégation suisse exprime le ferme espoir que la Conférence aboutira à des résultats positifs et pour sa part elle a l'intention d'y collaborer de la façon la plus intense et la plus constructive.