

CONSEIL NATIONAL

18.3.1970

Traité sur la non-prolifération
des armes nucléaires

Réponses à une interpellation et à deux petites questions
présentées au Conseil national, à savoir:

à l'interpellation Rohner du 17 décembre 1969 *

à la petite question Keller du 17 décembre 1969 *

à la petite question Etter du 18 décembre 1969 *

données au Conseil national par M. Pierre Graber, Conseil-
ler fédéral et Chef du Département politique
le 18 mars 1970

Le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires pose de nombreux problèmes dont plusieurs sont évoqués dans l'interpellation de M. le Conseiller national Rohner et les petites questions de MM. les Conseillers nationaux Keller et Etter. D'autres petites questions, celles de MM. les Conseillers nationaux Fischer-Weinfeld et Leu sont de caractère très technique et reçoivent pour cela une réponse séparée. Avant d'aborder le sujet de l'interpellation, il me paraît utile de rappeler les grandes lignes du Traité, ses principaux inconvénients et ses avantages.

I

1) Le but du Traité

S'il existe des divergences concernant les modalités du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, je crois qu'il est incontestable que son but et sa finalité sont approuvés par l'ensemble de notre opinion publique. La guerre nucléaire est une hantise et il faut trouver les moyens de rendre son déclenchement le plus difficile et le plus improbable possible. Puisqu'il est exclu pour l'instant qu'on par-

* pour les textes, voir annexe

vienne à éliminer les armes atomiques existantes, il faut à tout le moins éviter leur dissémination et réduire au minimum le nombre des états susceptibles de s'engager dans une guerre nucléaire.

D'autre part, il est évident que le coût d'un armement atomique, qui ne peut à lui seul remplacer les armes classiques et qui s'ajoute donc aux budgets militaires normaux, représente une très lourde charge financière pour les pays qui s'engagent dans cette direction.

Enfin, il n'est pas moins clair que l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire est indispensable au développement et à la prospérité de l'humanité.

Le Traité sur la non-prolifération devait tenir compte de ces facteurs, aussi contradictoires fussent-ils. Il ne touche donc pas aux armes existantes; il interdit aux états non dotés d'armes nucléaires d'en acquérir ou d'en fabriquer; il favorise et encourage la collaboration internationale dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Pour réaliser et appliquer ces deux derniers points, il institue un système de contrôle. De par sa nature, le Traité est donc discriminatoire. Cette discrimination découle nécessairement de sa finalité qui est d'empêcher l'apparition de nouveaux états militairement nucléaires et d'éviter que l'énergie atomique pacifique soit détournée à des fins belliqueuses.

Dès que l'on a pris conscience de ces impératifs, on s'aperçoit qu'il n'est pas possible d'éviter la dissémination sans instituer une discrimination. On peut le déplorer mais on est obligé de l'admettre. Dès lors le problème se réduit à cette simple question: la non-prolifération n'est-elle pas préférable à la non-discrimination? D'ailleurs pour être exact, il faut même dire la non-dissémination n'est-elle pas préférable à la non-discrimination juridique? Car cette discrimination que le

traité entériné, elle existe déjà dans les faits, elle est antérieure à un Accord qui se borne à la refléter, et, ce qui est certes très regrettable, à la légaliser.

2) Ses répercussions sur la Suisse

Voilà, en quelques mots, le sens et l'essence du TNP. Mais il importe encore de savoir si ses objectifs généraux, que nous ne pouvons naturellement qu'approuver, sont compatibles avec les intérêts directs et immédiats de notre pays, s'ils portent ou non atteinte à notre défense nationale ou à notre développement industriel et scientifique.

Le Conseil fédéral est d'avis que la possession d'armes nucléaires ne nous vaudrait pas d'avantages défensifs déterminants. En tout état de cause, nous ne pourrions pas constituer une force de dissuasion stratégique. Seuls des engins tactiques sont à notre portée. Toutefois, on a beau réfléchir, il est très difficile d'échafauder des hypothèses raisonnables où de telles armes seraient efficaces, sauf en cas de conflit avec un pays limitrophe. Mais Dieu merci, l'évolution politique de notre continent rend très peu plausible l'éventualité d'une guerre inter-européenne où ne participerait aucune des superpuissances. D'autre part, et c'est là une des qualités du Traité, celui-ci a justement pour effet d'empêcher la multiplication des puissances militairement nucléaires et réduit par conséquent les risques d'un conflit atomique entre états européens.

En ce qui concerne l'aspect économique et scientifique, le Traité ne nous place pas dans une situation plus défa-

vorable que celle qui existe actuellement. Aujourd'hui déjà, nous sommes soumis à des contrôles, bilatéraux il est vrai. Le TNP nous imposera le contrôle multilatéral de l'Agence internationale de l'Energie atomique dont le siège est à Vienne. Ce n'est pas un désavantage, bien au contraire, puisqu'il s'agira d'une surveillance établie sur des bases internationales, effectuée par un organisme dont nous sommes membre et où nous avons un mot à dire. Ce contrôle, si le Traité est universel, sera analogue à celui qui s'appliquera à toutes les puissances militairement non-nucléaires.

D'ailleurs, et cela n'a peut-être pas été assez souligné, nous devons accepter ce contrôle en tout état de cause, que nous ayons adhéré au TNP ou non. En effet, l'article III du Traité interdit à tous ses signataires de fournir des matières fissiles ou des équipements nucléaires aux états non-nucléaires qui ne se soumettraient pas à la surveillance de l'Agence de Vienne.

Et comme dans le domaine atomique, nous dépendons de l'étranger et que nous en dépendrons encore longtemps sinon toujours, l'acceptation des contrôles de l'Agence internationale est la condition sine qua non de notre développement nucléaire, développement qui d'ici quelques années nous fournira la majeure partie de l'énergie dont nous avons besoin.

Il est vrai que l'adhésion au TNP entraîne des contrôles ne visant pas seulement la matière brute importée, mais aussi celle que nous pourrions produire nous-mêmes. Mais il

./.

s'agit là d'un point qui n'a sur nous que des incidences hypothétiques, puisque nous ne savons pas si nos gisements d'uranium seront un jour exploitables ou non.

Ainsi donc la liberté d'action dont nous pourrions théoriquement disposer si nous restions à l'écart du Traité ne serait que fictive. Nous serions quoi qu'il en soit soumis à la principale restriction qu'il impose, c'est-à-dire au contrôle, sans bénéficier en contrepartie des avantages qu'il offre en matière de coopération internationale. Et ceux-ci ne sont pas négligeables. Ils figurent aux articles IV et V. Le premier prescrit que "Toutes les Parties s'engagent à faciliter un échange aussi large que possible d'équipement, de matières et de renseignements scientifiques et technologiques en vue des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques". Quant à l'article V, il stipule que les bénéfices pouvant découler des applications pacifiques des explosions nucléaires doivent être accessibles aux parties au Traité sur une base non-discriminatoire.

3) La signature du Traité

On voit dès lors qu'il n'y avait pas de raison pour la Suisse de rester à l'écart et qu'il aurait été contraire à son intérêt de le faire. D'autant plus qu'au point de vue de notre politique extérieure, une abstention aurait été incompréhensible.

Comment expliquer qu'un pays pacifique par excellence qui s'efforce de jouer en toutes circonstances un rôle modéra-

teur et conciliateur, dont l'idéal humanitaire est universellement reconnu, que ce pays refuserait d'adhérer à un instrument dont il approuve les buts et les objectifs et qui constitue un préalable obligatoire à toute mesure de réduction des armements ? Nous nous serions isolés et nous aurions jeté le doute sur nos intentions profondes.

Il était donc nécessaire que nous signions le Traité au moment où il atteindrait un degré d'universalité suffisant. C'était la seule condition que nous avons posée et c'était une condition impérative. Le Traité n'a de valeur que s'il lie la plupart des états du monde et notamment les principales puissances industrielles, celles qui sont en mesure de se doter d'un armement nucléaire. A la fin novembre, les doutes que l'on pouvait avoir sur l'universalité du Traité ont commencé à se dissiper et le Conseil fédéral a pris la décision de le signer, en se réservant de ne le soumettre à ratification que le jour où il aurait la certitude que ce degré d'universalité est bien atteint. Il a déjà eu l'occasion d'exposer, dans sa réponse à la petite question urgente Schwarzenbach, dans quelles circonstances cette décision a été prise et les nombreuses occasions auxquelles les Commissions des affaires étrangères ont été informées. Je n'ai donc pas lieu d'y revenir aujourd'hui.

Après cette introduction, je réponds aux questions soulevées par l'interpellateur.

A propos du référendum facultatif, M. le Conseiller national Rohner a invoqué d'abord les deux votations populaires qui ont eu lieu en relation avec les armes nucléaires. Il convient donc d'examiner la portée réelle de ces deux votations.

./.

II

La question du référendum facultatif1) Portée des deux votations populaires sur les armes nucléaires

Aux termes de l'article 87 de la loi fédérale sur l'organisation militaire du 12 avril 1907, la question de l'armement, et dès lors aussi celle de l'armement nucléaire, relève de la compétence exclusive de l'Assemblée fédérale. Les deux votations populaires de 1962 et 1963 n'ont pas modifié cette compétence.

Plusieurs adversaires de la signature du Traité prétendent que le corps électoral s'est prononcé, lors de ces deux votations, en faveur d'un armement nucléaire et que la signature du Traité par le Conseil fédéral est en contradiction avec la volonté du peuple. En fait le rejet des deux initiatives n'impliquait pas de décisions de principe pour ou contre l'armement nucléaire de notre armée.

La première initiative demandait une prohibition des armes atomiques. Son échec signifia qu'à cette époque là, la Suisse ne voulait pas renoncer unilatéralement, par une disposition constitutionnelle, à de telles armes. La liberté de décision attribuée dans ces questions aux autorités fédérales est donc restée entière. Dans son rapport au Parlement le Conseil fédéral a déclaré textuellement ce qui suit au sujet de cette initiative (FF 1961 II 230):

./.

- 8 -

"Nous avons donc l'honneur de vous proposer de rejeter l'initiative populaire ... Cela ne nous empêchera pas de soutenir les efforts en vue du désarmement, du contrôle international des armements et de la suppression des armes atomiques, comme aussi, de participer, le cas échéant, à une convention à cet effet".

Le rejet de la deuxième initiative, qui n'avait plus pour objet une prohibition des armes nucléaires, mais seulement la consultation obligatoire du peuple en ce qui concerne l'armement nucléaire de l'armée suisse, a manifesté aussi la volonté populaire de continuer à assurer au Parlement le pouvoir exclusif de décision.

En autorisant le Conseil fédéral à ratifier le Traité sur la non-prolifération, le Parlement ferait usage de ce pouvoir de décision. Par une telle ratification la Suisse ne renoncerait pas unilatéralement et définitivement, en vertu d'une disposition de sa constitution, aux armes nucléaires, mais renoncerait à celles-ci dans le cadre d'un Traité international multilatéral signé par la plupart des autres Etats et qui contient une clause de retrait.

2) L'interpellation a soulevé ensuite la question de la durée du Traité et de la clause de retrait

Le TNP a été conclu pour une durée de 25 ans ce qui, à nos yeux, est trop long. En effet, d'une manière générale, il est bien difficile d'envisager l'avenir des relations internationales à plus de 15 ans d'échéance. Mais lorsque la

./.

science est en jeu, une science qui nous a habitués à des progrès foudroyants, les possibilités de prévision sont encore plus réduites. C'est pourquoi nous aurions souhaité que le Traité fût conclu pour une plus courte période. Nous l'avons dit dans nos aide-mémoire, mais nous n'avons jamais fait de ce voeu une condition impérative.

Il faut d'ailleurs reconnaître que si l'on se place à un autre point de vue, on découvre qu'un Traité de longue durée n'est pas dépourvu d'avantages. En premier lieu, la plupart des accords en matière de contrôle ou de limitation des armements sont à longue échéance ou même illimités. C'est le cas par exemple du Traité sur l'Antarctique qui réserve cette partie du monde à des activités purement pacifiques, du Traité de Moscou interdisant les essais nucléaires dans l'atmosphère, dans l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, du Traité sur l'utilisation pacifique de l'espace atmosphérique, et du Traité de Tlatelolco interdisant les armes nucléaires en Amérique latine. D'autre part, un accord de longue durée favorise dans une certaine mesure la stabilité internationale.

Cette controverse est maintenant dépassée puisque le texte actuel n'est plus amendable. Il importe donc de considérer avec une particulière attention sa clause de retrait, qui

./.

constitue un élément essentiel du problème qui nous occupe. En voici le libellé tel qu'il figure à l'article X du Traité:

" 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 du présent Traité, ont compromis les intérêts suprêmes de son pays. Elle devra notifier ce retrait à toutes les autres Parties au Traité ainsi qu'au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies avec un préavis de trois mois. Ladite notification devra contenir un exposé des événements extraordinaires que l'Etat intéressé considère comme ayant compromis ses intérêts suprêmes".

Cette disposition correspond, à deux exceptions près, à la clause de retrait du Traité de Moscou sur l'arrêt des essais nucléaires. Aux termes de la première exception, le retrait doit être notifié non seulement à toutes les Parties au Traité, mais aussi au Conseil de sécurité de l'ONU moyennant un préavis de trois mois. Aux termes de la seconde, la notification doit être motivée. Relevons à ce sujet que la notion de "retrait" n'a pas un caractère juridique aussi strict que le terme "Rücktritt" dans la traduction allemande, qui n'est pas officielle et qui ne fait pas foi. La notion de retrait est générale, comme le terme "withdraw" qui figure dans le texte original anglais.

L'obligation de notifier le retrait au Conseil de sécurité n'élargit en rien la compétence de celui-ci. Le TNP ne

./.

prévoit en effet aucune instance supérieure appelée à décider de la validité des conditions du retrait. En fait, cette décision relève de l'Etat qui veut dénoncer le Traité. Quant à la motivation des causes du retrait, elle n'est qu'une pure prescription de procédure qui ne modifie pas le droit de dénonciation. Dans la mesure où l'on peut se représenter les cas qui inciteraient la Suisse à se retirer du Traité, les stipulations de l'article X permettraient pratiquement une dénonciation analogue à celle découlant d'une clause normale de retrait.

On peut se demander, il est vrai, si cette liberté d'action juridique ne serait pas illusoire politiquement parlant. Il pourrait être en effet fort difficile pour un état isolé de déclarer soudainement que les circonstances sont devenues telles qu'elles l'obligent à dénoncer le Traité. Cette objection est pertinente mais il est peu probable qu'elle soit applicable à la Suisse. Nous sommes un petit pays, et notre industrie nucléaire n'est pas parmi les plus avancées. Les raisons politiques ou techniques qui rendraient le Traité intolérable seraient très vraisemblablement ressenties avant nous par d'autres puissances, plus importantes ou plus exposées. Ce sont elles sans doute qui prendraient l'initiative de la dénonciation car elles seraient plus vite et plus directement affectées. Il y a peu de risque pour que les circonstances nous mettent au premier rang et nous touchent en premier chef.

En plus des motifs de dénonciation évoqués par l'article X du TNP, il y a encore les raisons extraordinaires admises par le droit des gens. Citons par exemple l'inexécution

matérielle grave et persistante du Traité ou le cas d'un conflit généralisé qui rendrait le traité caduc.

- 3) Pour en terminer avec la question du référendum facultatif, il faut considérer en définitive ceci:

Selon l'article 89, alinéa 4, de la Constitution fédérale, les Traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou supérieure à 15 ans sont soumis au référendum facultatif. Cette disposition a toujours été interprétée, d'une manière constante et non controversée, dans le sens suivant:

Les traités d'une durée supérieure à 15 ans ne doivent pas être soumis à référendum s'ils peuvent être dénoncés avant ce laps de temps. Cette interprétation concorde avec le but de la disposition constitutionnelle qui est d'éviter que la Confédération ne s'engage pour plus de quinze ans sans avoir la possibilité de se libérer de cet engagement ou sans que celui-ci n'ait été approuvé tacitement ou expressément par le souverain.

Dans l'état actuel de notre droit le TNP ne nous donne pas de raison objective de renoncer à cette pratique et d'agir autrement que, par exemple, pour le Traité de Moscou sur l'interdiction des essais nucléaires. Le fait que le TNP soit en l'occurrence plus important que le Traité de Moscou n'est pas déterminant, notre pratique ne considérant pas l'importance des accords mais uniquement la faculté de dénonciation avant un délai de 15 ans.

./.

Comme je l'ai dit, telle est la situation dans l'état actuel de notre droit. Il est vrai que le Conseil fédéral qui va accepter les motions Hummlor et Luder se déclare prêt à examiner à nouveau la question du référendum facultatif en matière de Traités internationaux. Mais il n'est pas au pouvoir du Conseil fédéral, à l'heure actuelle, de donner une autre interprétation que celle que lui dicte une pratique constante.

Après avoir répondu à l'interpellation de M. le Conseiller national Rohner et à une première partie de la petite question Keller, je passe à d'autres problèmes concernant le même sujet et qui ont fait l'objet de l'autre partie de la petite question Keller ainsi que de la petite question Etter.

Il s'agit d'abord du sens à donner aux deux aide-mémoire suisses concernant le TNP.

III

Réponse aux petites questions

1) Le sens des deux aide-mémoire suisses (petites questions Keller et Etter)

Nos aide-mémoire concernant le TNP n'ont pas toujours été bien compris par l'opinion publique. On a voulu y voir des réserves ou des conditions alors qu'il s'agissait avant tout pour la Suisse de faire valoir son point de vue dans une négo-

ciation dont elle était exclue, puisqu'elle se déroulait dans le cadre des Nations Unies. Ces aide-mémoire avaient donc pour objectif de faire connaître notre position et d'appuyer celles des puissances dont l'opinion était proche de la nôtre. Ils contenaient des arguments susceptibles d'influer sur le cours de la négociation et de donner au Traité une structure compatible avec nos intérêts. Nous avons eu la satisfaction de voir qu'ils étaient pris en considération et que suite avait été donnée à certains de nos desiderata. Nous ne pouvions espérer plus. Ils ne contenaient et ne pouvaient contenir aucune condition, sauf celle de l'universalité du Traité. Et cette condition, nous pouvions l'émettre, parce que nous étions seul juge de sa réalisation. La Suisse estimait que le TNP n'avait de sens que dans la mesure où il comprendrait la plupart des états du monde, où il n'aurait pas de lacune géographique trop considérable. Mais ce degré d'universalité, personne d'autre que nous ne peut l'apprécier du point de vue suisse. Nous considérons aujourd'hui qu'il est presque atteint, mais nous n'en aurons la certitude que lorsque les ratifications auront suivi les signatures.

2) Les contre-prestations des puissances nucléaires (petite question Etter)

M. le Conseiller national Etter aimerait faire dépendre la ratification du Traité de contre-prestations effectives des super-puissances en matière de limitation des armements. Il relève à juste titre que le Conseil fédéral avait évoqué ce point dans ses aide-mémoire.

./.

- 15 -

Le texte définitif du TNP n'a répondu que partiellement à notre vœu. L'article VI engage les parties contractantes, mais il s'agit en fait des super-puissances "à poursuivre de bonne foi des négociations sur des mesures efficaces relatives à la cessation de la course aux armements nucléaires à une date rapprochée et au désarmement nucléaire et sur un traité de désarmement général et complet sous un contrôle international strict et efficace".

A la fin de l'année passée, les deux super-puissances ont entamé à Helsinki des négociations sur la limitation de leurs armements stratégiques. Ces pourparlers qui reprendront en avril prochain à Vienne constituent un premier pas des deux Grands vers la réalisation des engagements que leur impose l'article VI.

Mais il faut se garder à ce sujet d'espoirs prématurés. Les problèmes en cause sont d'une complication extrême et comportent de nombreuses ramifications de nature stratégiques, politiques et économique. Ils sont encore plus difficiles à résoudre que ceux de la non-dissémination. C'est pourquoi les auteurs du TNP n'ont pas voulu en faire dépendre la conclusion ni l'entrée en vigueur du Traité.

Le Conseil fédéral suivra avec attention l'évolution de ces négociations et en tiendra compte lorsqu'il présentera son message sur la ratification du TNP. Mais il n'entend pas limiter sa liberté d'appréciation en faisant des progrès de ces conversations une condition de ratification.

./.

- 16 -

J'ai ainsi répondu aux questions qui m'étaient posées et j'espère avoir donné satisfaction à leurs auteurs. Mais je suis parfaitement conscient de n'avoir pas épuisé un sujet d'une telle ampleur. C'est dans le message qui vous sera soumis au moment de la demande de ratification du Traité que vous trouverez une analyse aussi complète et aussi approfondie que possible.

A n n e x eInterpellation Rohner du 17 décembre 1969

Bien que le Conseil fédéral connaisse sûrement l'attitude négative de larges couches de notre population envers toute participation de notre pays au traité de non-prolifération des armes nucléaires, il a néanmoins jugé bon, le 24 novembre 1969, de décider de façon surprenante de le signer sans consulter auparavant les principales commissions parlementaires, la commission pour l'énergie nucléaire et les milieux politiques.

Le Conseil fédéral est invité à confirmer que la ratification du traité est soumise au référendum

- compte tenu de deux décisions populaires sans équivoque,
- compte tenu de la durée du traité, qui est de 25 ans,
- compte tenu de l'engagement pratiquement irréversible que représente l'adhésion, par suite de l'absence d'un droit régulier de dénonciation avant l'échéance de la durée du traité.

Petite question Keller du 17 décembre 1969

Dans deux aide-mémoire, le Conseil fédéral a exprimé ses réserves envers les projets antérieurs de traité de non-prolifération des armes nucléaires. Or le texte actuel du traité n'infirmes nullement les plus importantes d'entre elles. Cela s'applique tout particulièrement aux scrupules relatifs à la durée du traité. Le dernier aide-mémoire constatait ce qui suit: "La durée de 25 ans fixée par le projet actuel passe de loin la capacité de prévision de l'esprit humain." Cette constatation reste valable car le traité est signé pour une durée de 25 ans.

Je demande au Conseil fédéral de dire comment il concilie sa décision d'adhérer au traité avec la façon dont il caractérisait en son temps la durée de ce traité. L'adhésion d'un pays neutre ne représente-t-elle pas justement un risque insupportable, compte tenu de l'incertitude relative à l'évolution au cours des 25 prochaines années et des grandes difficultés auxquelles une éventuelle dénonciation serait liée ?

Petite question Etter du 18 décembre 1969

Dans ses aide-mémoire de novembre 1967 et mai 1968 relatifs au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, le Conseil fédéral a mis l'accent sur la nécessité d'obtenir des contre-prestations des Etats possesseurs d'armes nucléaires sous forme d'une limitation des armements nucléaires. Le premier aide-mémoire a notamment insisté sur la discrimination juridique qui serait créée entre Etats, selon qu'ils seraient possesseurs ou non d'armes nucléaires. Il précisait ce qui suit:

"Y consentir représenterait pour les Etats non possesseurs un lourd sacrifice qui ne se conçoit pas sans contre-prestation. Comme c'est avant tout leur sécurité qui est mise en péril par la poursuite de la course aux armements, des progrès devraient être réalisés dans le domaine de sa limitation..."

C'est un fait connu que la course aux armements nucléaires s'est intensifiée de manière alarmante au cours de ces dernières années bien que les grands Etats puissent déjà provoquer avec leurs moyens actuels des destructions dont on ne saurait se représenter l'ampleur. C'est sur cet arrière-fond que les Etats-Unis et l'Union soviétique ont entamé des pourparlers sur une éventuelle limitation de leurs armements.

Je demande au Conseil fédéral de dire s'il n'estime pas que ce serait un acte de sagesse politique, correspondant du reste à l'avis qu'il a exprimé dans les aide-mémoire, précités, de ne prévoir la ratification du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires qu'au moment où les grandes puissances seront convenues de limiter effectivement l'ampleur de leurs armements nucléaires, qui s'accroissent encore à un rythme rapide, et qu'elles auront fourni la preuve tangible d'une limitation.