

**Rapport du Conseil fédéral
à la Commission des affaires étrangères
du Conseil des Etats concernant le traité
sur la non-prolifération des armes nucléaires**

(Du 28 janvier 1976)

Introduction

Lors de sa séance du 11 novembre 1974 consacrée au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats a entendu les représentants des entreprises d'électricité. A cette occasion, elle a demandé des informations plus détaillées sur l'approvisionnement en matières et équipements nucléaires provenant de l'étranger. Quelques points ne purent toutefois être suffisamment élucidés quant à l'accord de contrôle mentionné dans le message du Conseil fédéral et, surtout quant à l'urgence de le conclure. Alors que le message estimait que la fin de 1975 était le dernier délai pour la conclusion de cet accord, puisque la livraison d'une cuve de pression par une société étrangère à la centrale nucléaire de Gösgen-Däniken était prévue pour ce moment-là, il apparut au cours de cette audition que les pièces constituant cette partie du réacteur se trouvaient déjà en Suisse.

C'est pourquoi la Commission a demandé au Conseil fédéral de lui présenter un rapport complémentaire sur cette affaire. Celui-ci devait notamment contenir des informations sur les équipements nucléaires (ou les éléments de ces équipements) et les matières nucléaires à importer. Il fallait en outre mettre en évidence ce qui suit: la réalisation des centrales nucléaires projetées ou déjà en voie de construction pourrait-elle être compromise si la question du contrôle n'était pas résolue et, le cas échéant, dans quelle mesure?

Le présent rapport doit répondre à la demande de la Commission du Conseil des Etats. Il contient en outre des informations sur les résultats des négociations qui ont eu lieu entre la Suisse et l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) sur la conclusion d'un accord de contrôle en dehors du Traité sur la non-prolifération. Il renseigne sur les différences existant entre les deux systèmes de contrôle (dans le cadre du Traité sur la non-prolifération et en

dehors de ce Traité) et apprécie leurs avantages et leurs inconvénients. Enfin, un chapitre spécial de ce rapport est consacré à la Conférence de Genève d'examen du Traité sur la non-prolifération.

1 Réponses aux questions de la Commission du Conseil des Etats (Approvisionnement du pays en installations et matières nucléaires en provenance de l'étranger; nécessité et urgence d'un accord de contrôle)

11 Mesures des Etats fournisseurs visant à restreindre les exportations

Lors de l'élaboration du Traité sur la non-prolifération (TNP), la question du contrôle de l'exportation des installations et matières nucléaires était au centre des délibérations. L'article du Traité réglant cette question, l'article III/2, a la teneur suivante: «Tout Etat partie au Traité s'engage à ne pas fournir: a) de matières brutes ou de produits fissiles spéciaux, ou b) d'équipements ou de matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux, à un Etat non doté d'armes nucléaires, quel qu'il soit, à des fins pacifiques, à moins que lesdites matières brutes ou lesdits produits fissiles spéciaux ne soient soumis aux garanties requises par le présent article».

Alors que les notions de «matières brutes» et de «produits fissiles spéciaux» sont définies dans le statut de l'AIEA et que leur interprétation ne cause guère de difficultés sur le plan pratique, celle d'«équipements ou de matières spécialement conçus» doit être précisée aux fins d'éviter des divergences dans l'interprétation de l'article III/2 et, partant, des distorsions des règles de concurrence. En effet, après deux ans de négociations, une série d'Etats industrialisés, dont la Suisse, se sont mis d'accord sur une liste minimum, qui doit faciliter l'élaboration de directives obligatoires sur l'exportation des produits en question.

Au cours de l'automne 1974, cette liste fut remise, sous forme de mémorandum accompagné d'une déclaration, au Directeur général de l'AIEA (Document AIEA INFCIRC 209). Dans ce document, les gouvernements des Etats exportateurs ayant participé aux négociations déclarent leur intention de respecter, avec effet immédiat, les obligations qui découlent pour eux de l'article III/2 du TNP. (La Suisse a déclaré qu'elle le ferait «aussitôt que possible après la ratification du Traité de non-prolifération»). Cela signifie qu'à l'avenir, les catégories de produits énumérées dans cette liste ne pourront être exportées dans les Etats non dotés d'armes nucléaires et qui ne sont pas partie au TNP, que si ces produits, ou les équipements nucléaires produits ou traités à partir de ces produits, sont soumis à un accord de contrôle conclu avec l'AIEA. Ce contrôle effectué par l'AIEA, s'étend pour les Etats non-membres du TNP, aux équipements et aux matières fissiles tandis que le contrôle de l'AIEA effectué dans le cadre du TNP se limite au flux des matières fissiles (cf. ci-après).

Ainsi le réseau des contrôles de sécurité de l'AIEA s'est resserré à mesure que le degré d'universalité du TNP s'accroissait. La Suisse doit tenir compte de ce fait puisqu'en sa qualité d'Etat dépourvu d'armes nucléaires, elle appartient à la catégorie des Etats importateurs visés par l'article III/2 du TNP. Notre pays ne peut donc être approvisionné en combustibles et en équipements nucléaires que si les livraisons sont effectivement soumises au contrôle de sécurité prévus par le TNP, à moins que nous ne les importions de pays qui jusqu'ici n'ont pas adhéré à ce traité et qui seraient disposés à nous faire ces livraisons sans contrôle. Notre approvisionnement ne pourrait donc plus être vraiment assuré de cette manière ni répondre aux besoins de nos entreprises électriques, pour autant qu'on puisse en juger d'après les circonstances actuelles. Depuis que les Etats de l'EURATOM ont ratifié le TNP, et que d'autres importants Etats exportateurs tels que la France et la République Sud-africaine, qui ne sont pas parties à ce Traité, ne livrent plus de combustibles ou d'équipements nucléaires sans soumettre leurs exportations au contrôle, nous ne pouvons plus nous soustraire à l'application générale des mesures de contrôle aux livraisons en provenance de l'étranger.

12 Répercussions des restrictions sur l'économie énergétique suisse

Les restrictions mentionnées pourraient toucher avant tout les centrales nucléaires de Gösgen-Däniken, Leibstadt et Kaiseraugst, pour lesquelles des contrats de livraison ont déjà été conclus. C'est ce que prouvent les résultats d'une enquête effectuée auprès des compagnies d'électricité. Le cas de la *centrale nucléaire de Gösgen-Däniken* mérite, à notre avis, une attention particulière.

Répondant le 4 décembre 1974 à l'enquête de l'Office de l'économie énergétique, la centrale nucléaire de Gösgen-Däniken a déclaré que, selon les renseignements obtenus de divers fournisseurs étrangers, l'exportation d'équipements nucléaires n'avait pas posé jusque là de problèmes, mais que les conséquences de la mise en vigueur effective d'une interdiction d'exportation ne pouvaient être appréciées dans leur ensemble. Dans une lettre du 21 janvier 1975, cette société a en outre fait savoir à l'Office fédéral de l'économie énergétique que son principal fournisseur allemand avait été invité par le Ministère allemand de l'économie à solliciter une autorisation d'exportation pour les matériels destinés à la centrale de Gösgen-Däniken. De plus, cette lettre demandait qu'une solution satisfaisante soit apportée au problème des contrôles de sécurité avant la fin de 1975. La République fédérale d'Allemagne a donc apparemment commencé à appliquer de façon plus stricte ses règles sur l'exportation, en conformité avec le document INFCIRC 209, ce qui n'était pas encore le cas lors des premières livraisons de l'automne 1974.

Etant donné qu'il n'a pas été possible de mettre en vigueur un accord de contrôle avec l'AIEA avant l'expiration du délai demandé par la centrale nucléaire de Gösgen-Däniken, délai qui était d'ailleurs aussi mentionné dans

notre message sur le Traité de non-prolifération des armes nucléaires, il a fallu trouver avec la République fédérale d'Allemagne une solution transitoire qui tienne compte de ce cas spécifique, afin que les livraisons à cette société ne soient pas interrompues.

Cette centrale nucléaire avait également l'intention d'importer de France, en décembre 1974, 340 tonnes d'uranium naturel d'origine française pour en constituer un stock en Suisse. Cette importation aurait dû être financée aux conditions applicables aux réserves obligatoires. Le prix de cet uranium était de 27 millions de francs suisses environ. Or l'intérêt servi sur ce capital doit l'être à un taux beaucoup moins favorable qu'on ne le prévoyait car cet uranium n'a pas pu être transporté en Suisse, les conditions fixées par les autorités françaises n'ayant pu être remplies faute d'un contrôle de l'AIEA. Les charges supplémentaires peuvent être considérables puisqu'une différence de 2 pour cent seulement de taux d'intérêt représente un demi-million de francs par an.

La situation est la même à la *centrale nucléaire de Leibstadt*: la direction de celle-ci avait commandé à une entreprise néerlandaise plusieurs pièces de la cuve de pression qui devait être montée en Suisse. Les livraisons devaient s'étaler jusqu'en 1977. S'il n'y a pas eu jusqu'ici de retards dans les livraisons, les cuves de pression des réacteurs, qu'elles soient montées en Suisse ou à l'étranger, figurent incontestablement sur la liste du document INFCIRC 209 et ne peuvent donc être livrées par les Hollandais que sous contrôle. Etant donné que les Pays-Bas n'ont ratifié le TNP qu'au mois de mai 1975, il est possible que leur réglementation n'ait pas encore été adaptée aux nouvelles règles d'exportation.

La cuve de pression qui a été commandée aux Pays-Bas pour la *centrale nucléaire de Kaiseraugst* est également touchée par les dispositions du document INFCIRC 209. La livraison de cet équipement est prévue pour 1977 mais ne pourra pas non plus avoir lieu si les pièces à livrer ne sont pas soumises aux mesures de contrôle.

13 Conclusion

Bien que la Suisse n'ait, jusqu'à présent, pas conclu avec l'AIEA d'accord de contrôle rendant possibles les importations d'équipements et de matières nucléaires en provenance de tous les pays, les difficultés qui se présenteraient, le cas échéant, lors de l'achat de ces produits, pourraient éventuellement être aplanies à la faveur de solutions provisoires, en tout cas à court terme. On ne saurait cependant négliger l'élément d'insécurité qui en résulterait. Une simple modification du climat politique, par exemple un danger accru de prolifération des armes nucléaires, peut amener les Etats parties au TNP à adopter une attitude restrictive à l'égard de ceux qui n'ont pas adhéré à ce Traité. La conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération (voir chap. 3) a déjà nettement fait apparaître de telles tendances. Enfin, il convient de relever que les Etats qui sont disposés à admettre des solutions transitoires adoptent cette attitude parce qu'ils s'attendent que la Suisse ratifie sans tarder le TNP. C'est

pourquoi il faut que la question du contrôle soit résolue dès que possible dans son ensemble, sinon on peut, de l'avis des représentants de l'économie énergétique, s'attendre dans un délai relativement bref à des retards dans la construction des centrales nucléaires et, partant, à de lourdes pertes.

2 Résultats des négociations menées avec l'AIEA pour la conclusion d'un accord de contrôle en dehors du TNP. Avantages et inconvénients de cette solution

21 Les différents systèmes de contrôle

Il existe trois possibilités de se conformer aux conditions que nous imposent les Etats exportateurs en vertu de l'article III/2 du TNP :

- La Suisse ratifie le TNP et se soumet au système de contrôle de l'AIEA, qui correspond aux contrôles prévus par le TNP.
- La Suisse conclut avec chaque Etat fournisseur un accord de contrôle trilatéral, dans lequel le troisième partenaire est chaque fois l'AIEA, en tant qu'organe chargé du contrôle. Un tel accord n'existe pour le moment qu'avec les Etats-Unis d'Amérique; il règle les problèmes de contrôle se posant pour les centrales nucléaires de Beznau I et II et pour celle de Mühleberg.
- La Suisse conclut avec l'AIEA un accord de contrôle qui soumet unilatéralement au système de contrôle traditionnel de l'AIEA les matières et équipements nucléaires qui lui sont livrés.

Si la ratification du TNP ne pouvait avoir lieu, le système de contrôle dans ce Traité (Document AIEA: INFCIRC/153) n'entrerait évidemment pas en ligne de compte; il ne resterait donc que les deux autres solutions en dehors du TNP.

La conclusion d'accords de contrôle trilatéraux supplémentaires ne constituerait pas, à notre avis, une solution adéquate; pour avoir les mains libres en matière d'importations, il faudrait en effet négocier un accord séparé avec chaque fournisseur pouvant entrer en considération. En outre, les contrôles et les inventaires à dresser à cet effet seraient compliqués et il serait difficile d'avoir une vue d'ensemble sur ce système.

La conclusion d'un accord de portée générale, basé sur le système de contrôle traditionnel de l'AIEA, représenterait donc, en l'occurrence, la seule solution raisonnable.

22 Différences entre un accord de contrôle conclu en dehors du TNP et un accord de contrôle conclu dans le cadre du TNP

Le système de contrôle conforme au TNP a été décrit en détail dans notre message du 30 octobre 1974 concernant le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires. Nous nous bornerons donc à relever les principaux points sur lesquels les deux systèmes de contrôle présentent des différences.

Tous les accords de contrôle conclus récemment en dehors du TNP comportent des inconvénients importants pour l'Etat intéressé par rapport à l'accord de contrôle, déjà largement standardisé, conclu dans le cadre du TNP. Un accord de contrôle passé dans le cadre du TNP apparaît, il est vrai, plus compliqué car il contient beaucoup plus de dispositions de caractère technique. Celles-ci visent à limiter et à définir dans la mesure nécessaire les attributions de l'AIEA en matière de contrôle, attributions formulées de façon imprécise. On a en particulier défini dans les accords l'étendue des informations qu'il faut livrer à l'AIEA, le but des inspections, leur fréquence ainsi que les limites du droit d'accès aux installations nucléaires.

Les différences les plus marquées entre les deux systèmes concernent cependant l'objet et la durée des contrôles. Alors que les contrôles exécutés en vertu du TNP se limitent aux matières brutes et produits fissiles spéciaux (flux des matières fissiles), les contrôles effectués selon le système extérieur au TNP s'étendent en sus aux matières et équipements nucléaires. D'autre part, selon le TNP toutes les «matières brutes et produits fissiles spéciaux» sont contrôlés par l'AIEA «dans toutes les activités nucléaires pacifiques exercées sur le territoire d'un Etat» mais seulement pendant que cet Etat est partie au TNP. Il est possible de dénoncer ce Traité et cette dénonciation entraîne - c'est là l'avantage de ce système - l'extinction des pouvoirs de contrôle de l'AIEA dans la mesure où des droits de contrôle résultant d'un accord antérieur ne doivent pas être remis en vigueur. En revanche, dans le système de contrôle extérieur au TNP, le droit de contrôle de l'AIEA est lié à l'objet même du contrôle et se perpétue après la dénonciation de l'accord de contrôle; il s'agit donc d'un droit de contrôle «réel» et continu. Il ne s'étend pas seulement aux matières et équipements importés et inventoriés mais aussi à tout ce qui est ou a été traité ou produit dans l'installation nucléaire, ainsi qu'à toutes les générations de produits fissiles subséquentes liées à ces installations. Ce droit de contrôle continu ne s'éteint que si les matières ou équipements ont été épuisés, sont devenus inutilisables, n'ont pas été régénérés ou ont quitté le pays. Mais, dans ce dernier cas, l'AIEA a encore un droit de suite, c'est-à-dire que cette exportation n'est possible que si les contrôles de l'AIEA s'appliquent aussi au pays importateur.

Ce droit de contrôle de l'AIEA, qui est en quelque sorte illimité, subsiste même si, plus tard, le TNP est ratifié et si un accord de contrôle, conforme au système du TNP, est conclu selon le modèle du document INFCIRC/153. Les droits de contrôle dérivant d'accords de contrôle antérieurs sont donc simplement suspendus et renaissent automatiquement en cas de dénonciation du TNP et d'extinction des droits de contrôle qui en découlent.

23 Bref aperçu des négociations

A la suite d'une décision du Conseil fédéral du 5 septembre 1973 sur la conclusion d'un accord de contrôle avec l'AIEA, les représentants compétents

de l'Office fédéral de l'économie énergétique et du Département politique ont mené, à Vienne, des négociations avec des représentants de la Division juridique de l'AIEA. Ces négociations ont porté sur les deux solutions possibles, c'est-à-dire sur la conclusion d'un accord de contrôle conforme au système institué par le TNP et sur la conclusion d'un accord soumettant unilatéralement les installations nucléaires civiles de notre pays au système de contrôle traditionnel de l'AIEA. (Pour les raisons que nous avons déjà mentionnées, seule la soumission unilatérale au système de contrôle de l'AIEA en dehors du TNP peut être prise en considération.)

Après qu'en automne 1974 la Commission du Conseil des Etats eut décidé qu'elle ne pouvait approuver la ratification du TNP, notre délégation n'eut d'autre possibilité que de s'efforcer d'obtenir aussi vite que possible la conclusion d'un accord de contrôle en dehors du TNP.

Les négociations furent difficiles. L'AIEA ne se montra tout d'abord pas disposée à aller au-devant des désirs exprimés par la Suisse quant aux clauses de dénonciation de l'accord. Elle fit valoir qu'elle était liée par une décision du Conseil des gouverneurs de février 1974 (GOV 1621), qui prévoyait d'une part que la durée d'un tel accord de contrôle devait être proportionnée à la longévité des équipements des installations nucléaires et, d'autre part, qu'il devait y avoir un droit de prolonger, durant une période indéterminée après la fin de l'accord, le contrôle sur les installations et sur les matières qui y sont produites, y compris sur toutes les générations subséquentes. Elle soulignait cependant que c'était le «droit de suite», et non la durée de l'accord, qui était déterminant pour permettre à l'Agence de remplir ses obligations à l'égard des pays tiers. Malgré tout, elle n'était disposée à concéder à la délégation suisse la possibilité de dénoncer l'accord que pour le cas où toutes les installations nucléaires et toutes les matières fissiles auraient au préalable été retirées du territoire suisse. La délégation suisse insista cependant pour obtenir le droit de dénoncer l'accord en tout temps mais n'eut pas la possibilité d'éviter la prolongation du droit de contrôle après la dénonciation de l'accord.

Une autre difficulté qui a surgi pendant ces négociations, provenait de la question suivante: Quels types d'utilisation des matières et équipements nucléaires seraient exclus en vertu de l'obligation fondamentale? L'AIEA proposa que la clause imposée par son statut, selon laquelle les matières, équipements et installations nucléaires ne doivent pas servir à des fins militaires, soit étendue de manière qu'elle corresponde au champ d'application du TNP. Ainsi, l'accord de contrôle ne devrait pas seulement comprendre la renonciation à la production d'armes nucléaires mais aussi la renonciation à la fabrication «d'autres dispositifs explosifs nucléaires». Cet ajout est naturellement nécessaire lorsqu'un accord de contrôle doit couvrir les importations en provenance de tous les pays, y compris les Etats membres du TNP.

Lors de la dernière phase des négociations et juste avant l'examen du projet d'accord par le Conseil des gouverneurs, les délégations réussirent à trouver des formules de compromis. C'est ainsi que l'AIEA fit une concession

en ce qui concerne la dénonciation de l'accord et accepta la possibilité de la dénonciation en tout temps, moyennant un préavis de six mois. La délégation suisse dut cependant admettre que le droit de contrôle «réel» existe même après la dénonciation de l'accord, s'agissant d'une exigence qui résulte d'une décision du Conseil des gouverneurs (GOV 1621). S'il a également fallu accepter l'engagement de ne pas produire «d'autres dispositifs explosifs nucléaires», il est prévu qu'en cas d'entrée en vigueur de l'accord de contrôle, un échange de lettres aura lieu avec le Directeur général pour préciser que les «micro-explosions de fusion» seront exclues de cette interdiction (cf. chap. 3).

Ainsi, nous sommes traités comme une partie au TNP en ce qui concerne l'interdiction de fabriquer «d'autres dispositifs explosifs nucléaires» sans pouvoir pour autant nous prévaloir de l'article V de ce Traité (services rendus par les Etats dotés d'armes nucléaires aux Etats non dotés d'armes nucléaires pour la réalisation d'explosions nucléaires à des fins pacifiques).

24 Remarques finales sur l'accord de contrôle bilatéral

Comme l'accord de contrôle négocié entre la délégation suisse et l'AIEA a été approuvé par le Conseil des gouverneurs de cette organisation, il peut être signé. Sa mise en vigueur ne dépend donc que de la décision de notre pays. Toutefois, cela ne signifie en aucune manière que la Suisse soit tenue de le signer. Au contraire, l'AIEA et la majorité des gouverneurs souhaitent que la Suisse ratifie le TNP et se soumette par conséquent au système de contrôle inhérent à ce Traité.

Les nombreuses déclarations qui ont été faites au Conseil des gouverneurs lors des négociations sur l'accord de contrôle bilatéral ont clairement montré qu'il en était ainsi. On n'a pas laissé planer le moindre doute sur le fait que l'esprit de conciliation dont on a fait preuve à notre endroit, au cours de ces négociations, était motivé par la conviction que notre pays ratifierait prochainement le TNP. On nous a laissé entendre que, pour cette raison, l'accord bilatéral de contrôle n'était considéré que comme une solution de transition. C'est à notre avis la seule façon d'expliquer la concession que nous a fait le Conseil des gouverneurs en cédant sur la question de la dénonciation de l'accord.

Malgré les succès remportés par la délégation suisse lors de ces négociations, il faut constater que la nouvelle tendance, qui vise à rendre plus sévères les contrôles exécutés en dehors du TNP trouve déjà son reflet dans l'accord bilatéral. En effet, les deux premiers des cinq principes adoptés par la Conférence d'examen du TNP en vue d'accroître la sévérité de ces contrôles s'y trouvent déjà fixés. (Ces cinq principes sont les suivants: interdiction de la production «d'autres dispositifs explosifs nucléaires»; droit de contrôle et droit de suite non limités dans le temps; durée de l'accord correspondant à la longévité des installations; contrôle également en cas de transfert du «know-how» technologique; assujettissement au contrôle de toutes les activités nucléaires civiles de l'Etat contrôlé.) Il serait en outre parfaitement possible que,

par la suite, certains Etats fournisseurs fassent dépendre leurs livraisons du respect des cinq conditions. C'est ainsi que, selon des informations que nous a communiquées l'AIEA, l'accord de contrôle s'appliquant aux livraisons de la République fédérale d'Allemagne au Brésil contient les quatre premières de ces conditions.

Cela prouve donc qu'un Etat non doté d'armes nucléaires et qui n'est pas partie au TNP doit, le cas échéant, conclure un accord de contrôle contenant des conditions défavorables pour pouvoir encore assurer de quelque façon que ce soit son approvisionnement dans le domaine nucléaire.

3 Résultats de la conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires

Le document final de cette conférence, qui résume l'ensemble des résultats obtenus au cours de quatre semaines de discussion, est une déclaration qui ne comporte aucun engagement de nature juridique. Les constatations suivantes y sont faites, au sujet des divers articles du TNP:

Articles I et II

Les parties s'en sont strictement tenues à l'interdiction de transfert ou d'acquisition d'armes nucléaires.

Article III

Les contrôles exercés par l'AIEA n'entravent pas l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques dans les Etats contrôlés. L'article III/2 (conditions d'exportation) permettra d'adopter une attitude plus stricte à l'égard des Etats qui ne sont pas parties au TNP. Le système de contrôle de l'AIEA applicable à ces Etats doit être adapté, autant que possible, sur certains points, au système existant dans le cadre du TNP. Cette adaptation doit se faire dans un sens restrictif (p. ex. longue durée de l'accord de contrôle; application des contrôles à toutes les activités nucléaires pacifiques de l'Etat importateur, alors que jusqu'ici on n'exigeait que le contrôle des matières et équipements nucléaires livrés à cet Etat; le contrôle sera aussi exigé lorsque des informations technologiques sont mises à disposition; la réexportation des produits livrés doit faire l'objet de prescriptions précises). On a également recommandé, à propos de cet article, que des mesures soient prises aux fins d'assurer la protection physique des installations nucléaires (précautions à prendre contre les vols ou les attentats terroristes).

Article IV

Le droit des parties au TNP à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire est réaffirmé, de même que la nécessité d'échanges aussi étendus que possible de matières, installations et informations nucléaires. Toutefois les Etats parties au TNP participant à la conférence ont estimé qu'en ce qui concerne ces échan-

ges il fallait accorder une importance toute particulière au fait qu'un Etat importateur est partie au TNP ou qu'il ne l'est pas. Bien que cela n'apparaisse pas dans la déclaration finale, il y a lieu de souligner tout spécialement, à propos de cet article, que les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont déclaré pendant la conférence que, selon leur interprétation de cet article, les micro-explosions, qui représentent éventuellement une technique d'avenir pour l'utilisation pacifique de la fusion nucléaire, ne tombaient pas sous le coup de l'interdiction prévue par le traité et que par conséquent, les matières nécessaires à ces explosions, et en particulier l'uranium fortement enrichi, pouvaient être mis à disposition sans que cela représente une violation du TNP. L'URSS ne s'est pas opposée à ces déclarations.

Article V

Les deux grandes puissances ne sont pas d'accord sur les perspectives d'utilisation à des fins civiles des explosions nucléaires (macro-explosions pour la construction de canaux ou le creusement de cavernes). Les USA considèrent cette technique d'un œil de plus en plus critique. L'offre des Etats dotés d'armes nucléaires de mettre leurs services à la disposition de tous les Etats pour des explosions nucléaires à des fins pacifiques a un caractère plus politique que pratique. On arriverait ainsi à priver les Etats non-parties au TNP du principal prétexte qu'ils ont de se procurer leurs propres dispositifs explosifs nucléaires.

Article VI

Aucun progrès n'a été accompli sur ce point. Le désarmement nucléaire est et reste une chasse gardée des grandes puissances.

Article VII et plus particulièrement la question des garanties liée à cet article

Les Etats dotés d'armes nucléaires et parties au TNP ne se sont pas montrés disposés à aller plus loin dans le domaine des garanties qu'ils avaient déjà données dans le cadre de l'ONU (résolution du Conseil de sécurité n° 255). Les traités d'alliance constituent à cet égard un obstacle important.

Article VIII

La conférence a recommandé la réunion d'une nouvelle conférence de revision après cinq ans.

Article IX

La conférence en appelle à tous les Etats non-membres du TNP pour qu'ils y adhèrent dans les meilleurs délais.

La faiblesse de ce document final a une double cause: tout d'abord, il n'a aucune force obligatoire, comme nous l'avons déjà mentionné; ensuite, il est dépourvu de substance. Ce n'est que dans quelques rares domaines «technico-économiques» qu'on a pu avancer quelque peu. A cet égard, il convient de relever l'importance de la tendance exprimée par les parties au TNP dans plu-

sieurs formules de cette déclaration, tendance qui vise à discriminer plus fortement les Etats qui n'ont pas adhéré au TNP. Cette manière de voir était plus particulièrement répandue chez les Etats non dotés d'armes nucléaires, mais avancés dans le domaine nucléaire et parties au TNP. Ces Etats ont fait valoir l'argument qu'il n'est pas équitable que les pays non-membres du TNP bénéficient des mêmes avantages que ceux qui, en adhérant au Traité, ont consenti des sacrifices. Enfin, dans le domaine politique (sécurité, désarmement), il n'y a eu ni innovations, ni progrès.

Le but essentiel de la délégation suisse à cette conférence a été d'obtenir un meilleur équilibre des responsabilités et engagements mutuels des Etats. Il n'a pas été atteint. Les suggestions et propositions de la délégation suisse concernant la sécurité des Etats non dotés d'armes nucléaires (garanties de sécurité et désarmement) eurent tout aussi peu de succès. En revanche, certains des efforts déployés par notre délégation dans le domaine «économico-technique» ont abouti à des résultats satisfaisants.

Les Etats parties au TNP n'apprécieront pas de la même manière que les autres les résultats de cette conférence. La position des Etats non dotés d'armes nucléaires mais parties au TNP s'est en effet améliorée sur quelques points. Dans tous les cas, elle ne s'est pas dégradée. Au contraire, les Etats non-membres du TNP doivent s'attendre à rencontrer des difficultés de plus en plus considérables (cf. les cinq points sur le renforcement des contrôles recommandés par la Conférence, ch. 24, 3^e al.).

4 Conclusion

Comme cela ressort de l'exposé qui précède, il importe que nous trouvions aussi rapidement que possible une solution satisfaisante au problème du contrôle. Pour cela, deux voies nous sont en principe ouvertes : soit nous ratifions le TNP et nous nous soumettons ensuite au système de contrôle dérivant de ce Traité, soit nous nous soumettons unilatéralement au système de contrôle de l'AIEA en dehors du système du TNP.

Comme nous l'avons déjà expliqué, la deuxième solution présente, par rapport à celle du contrôle dans le cadre du TNP, les désavantages suivants :

- Elle s'étend non seulement au «flux des matières fissiles», mais encore aux installations nucléaires.
- Elle crée des droits de contrôle qui subsistent durant une période indéterminée, même après la dénonciation de l'accord de contrôle.
- Une ratification ultérieure du TNP qui entraînerait l'application des contrôles dérivant de ce Traité ne ferait que suspendre les droits de contrôle préalablement accordés à l'AIEA en dehors du TNP. Il en résulterait que ces droits renaîtraient si le TNP était dénoncé, une fois éteints les droits de contrôle dérivant du TNP.
- En ce qui concerne les «autres dispositifs explosifs nucléaires», l'accord de contrôle en dehors du TNP nous impose une obligation du TNP sans pour

autant nous donner la garantie résultant de l'article V de ce Traité (contre-prestations sous forme de services fournis par les Etats dotés d'armes nucléaires).

- Enfin, il faut s'attendre à une application plus sévère de ce système de contrôle, comme cela ressort de la Conférence d'examen du TNP. Chaque Etat fournisseur pourrait donc poser des conditions de contrôle plus sévères.

En outre, il importe encore de tenir compte des éléments suivants :

- La conclusion d'un accord de contrôle en dehors du TNP donnerait à nos fournisseurs la base légale minimum qui leur permettrait de poursuivre leurs exportations à destination de la Suisse, mais nous ne pourrions pas invoquer, dans les négociations sur ces livraisons, l'article IV/2 du TNP qui vise à développer les échanges et la coopération internationale dans le domaine nucléaire civil. Les avantages résultant de cette disposition du TNP sont en effet réservés exclusivement aux Etats parties à ce Traité.
- L'accord de contrôle en dehors du TNP imposerait en plus des complications administratives puisqu'il y aurait dans notre pays deux types de contrôle, avec les formalités propres à chacun d'eux : le contrôle résultant de l'accord trilatéral que nous avons déjà conclu avec les USA et l'AIEA et le contrôle résultant de l'accord bilatéral qui serait passé avec l'AIEA. Les Etats-Unis exigent en effet qu'aussi longtemps que la Suisse n'aura pas ratifié le TNP, l'accord de contrôle trilatéral soit seul applicable aux livraisons de matériel américain.

Il s'ensuit qu'un accord de contrôle en dehors du TNP apparaît nettement comme la solution la plus défavorable. Il ne faudrait l'adopter que si l'autre possibilité, beaucoup plus avantageuse, était définitivement écartée. Même à titre de solution transitoire, jusqu'à la ratification du TNP, l'accord bilatéral serait désavantageux puisque tous les inconvénients dérivant de cet accord, qui ont été décrits plus haut, seraient simplement suspendus après l'introduction du système de contrôle résultant du TNP et ne pourraient donc être éliminés définitivement.

Il faut donc souligner encore très nettement que, dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et des problèmes de contrôle qui y sont liés, le TNP et son système de contrôle sont la solution la plus avantageuse et donc la plus adéquate. Par conséquent, nous n'avons aucune raison de revenir sur les conclusions de notre message du 30 octobre 1974.

Berne, le 28 janvier 1976

Au nom du Conseil fédéral suisse :

Le président de la Confédération,

Gnägi

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Rapport du Conseil fédéral à la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats concernant le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (Du 28 janvier 1976)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1976
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	09
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	12083
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.03.1976
Date	
Data	
Seite	714-725
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 423

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.