

82.060

**Message  
relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral  
concernant la loi sur l'énergie atomique**

du 25 août 1982

---

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un message relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral (RS 732.01) concernant la loi sur l'énergie atomique et vous proposons d'en adopter la modification.

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

25 août 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger

Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## **Vue d'ensemble**

*L'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique a été adopté par les Chambres le 6 octobre 1978. Accepté à une forte majorité lors du scrutin populaire du 20 mai 1979, il a été mis en vigueur par le Conseil fédéral le 1<sup>er</sup> juillet de la même année (RS 732.01). Cet arrêté constitue une révision partielle de la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (loi sur l'énergie atomique [LEA]; RS 732.0). Il s'agissait tout d'abord de réglementer à nouveau la procédure d'autorisation (introduction de l'autorisation générale et, pour l'obtenir, d'une procédure offrant à la population davantage de possibilités de se faire entendre) et d'adopter la clause du besoin. Il fallait en outre réglementer l'élimination et le stockage des déchets nucléaires ainsi que la désaffectation et le démantèlement éventuel des installations atomiques mises hors service.*

*Aux termes de son article 13, 3<sup>e</sup> alinéa, l'arrêté fédéral produit effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'énergie atomique, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1983. En 1977, le Conseil fédéral admettait que la loi entièrement révisée pourrait entrer en vigueur d'ici cette date.*

*En mai 1981, la Commission fédérale d'experts pour la révision de la LEA a présenté un avant-projet de loi sur la protection contre les radiations et l'utilisation de l'énergie nucléaire. Celui-ci doit être fortement remanié en vertu des résultats de la consultation, laquelle a eu lieu durant le second semestre de l'année. Il ne sera donc pas possible de mettre en vigueur une loi entièrement révisée le 1<sup>er</sup> janvier 1984. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de proroger, sans le modifier, l'arrêté fédéral concernant la LEA. La révision totale permettra un débat de fond détaillé sur la réglementation s'appliquant à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.*

*Nous vous proposons de proroger l'arrêté fédéral de sept ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1990. Ce délai est nécessaire parce qu'il faudra du temps à un groupe de travail de l'administration pour remettre l'ouvrage sur le métier, que le nouveau projet devra peut-être faire l'objet à son tour d'une consultation et qu'il sera largement discuté à l'Assemblée fédérale, au sein des partis, dans les milieux de l'économie et dans la population; enfin, un référendum n'est pas exclu.*

# Message

## 1 Situation

### 11 Evolution et état de la législation sur l'énergie nucléaire

Le peuple et les cantons ont accepté, le 24 novembre 1957, l'article 24 *quinquies* de la constitution, qui a la teneur suivante:

<sup>1</sup> La législation sur l'énergie atomique est du domaine de la Confédération.

<sup>2</sup> La Confédération édicte des prescriptions sur la protection contre les dangers des rayons ionisants.

Se fondant sur cette disposition, les Chambres fédérales ont adopté, le 23 décembre 1959, la loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (loi sur l'énergie atomique [LEA]; RS 732.0). Le Conseil fédéral a mis la loi en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1960, après l'expiration du délai référendaire. Elle se fonde sur le principe selon lequel il appartient à l'économie privée d'utiliser l'énergie nucléaire. Le législateur a rejeté les autres solutions qu'aurait autorisées l'article (monopole d'Etat réservant à la Confédération l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, régime de concession ou autorisation fondée sur des considérations relevant de la politique économique). La loi ne prévoit qu'un régime – très strict, il est vrai – d'autorisation de police à des fins de surveillance. Celle-ci est exercée par la Confédération.

Les centrales de Beznau I, Beznau II et Mühleberg ont été construites et mises en service sur cette base. Aucune opposition ne s'est alors manifestée dans la population. En revanche, les projets ultérieurs se sont heurtés à une hostilité croissante. C'est à l'égard de la centrale de Kaiseraugst, où le terrain prévu pour la construction a été occupé en 1975 pendant plusieurs semaines par les adversaires du projet, qu'elle a été la plus virulente.

Jadis, mais surtout après les événements suscités par le projet de Kaiseraugst, nombre d'interventions parlementaires, trois initiatives des cantons et une initiative populaire ont préconisé la modification de la législation. Les principales revendications formulées sont les suivantes:

- Attribuer au Conseil fédéral ou à l'Assemblée fédérale la compétence de délivrer les autorisations;
- Remplacer le régime de l'autorisation de police par celui de la concession;
- Adopter la clause du besoin pour les centrales nucléaires;
- Donner à la population davantage de possibilités de s'exprimer;
- Réglementer l'élimination et le stockage des déchets radioactifs;
- Réformer le régime de la responsabilité civile et de l'assurance;
- Délimiter clairement les attributions de la Confédération et des cantons; éventuellement, conférer à la première toutes les attributions relatives aux autorisations;
- Planifier l'implantation des centrales nucléaires et se concerter à ce sujet avec les pays limitrophes;
- Suspendre l'octroi des autorisations jusqu'au moment où une conception

globale de l'énergie aura été élaborée et où le problème de l'élimination et du stockage des déchets radioactifs aura été résolu de manière définitive (moratoire).

En automne 1975, le chef du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE), agissant de concert avec le Conseil fédéral, a chargé une commission de juristes de préparer un projet de révision totale de la LEA. Cet organe est parvenu à la conclusion qu'une révision partielle s'imposait pour répondre d'abord aux besoins les plus pressants. Nous partageons cette opinion et vous avons soumis, le 24 août 1977, le message à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la LEA, qui s'inspirait des travaux préliminaires de la commission. Le 6 octobre 1978, vous avez adopté l'arrêté fédéral concernant cette loi. Celui-ci a également été accepté par le peuple lors du scrutin du 20 mai 1979 (982 634 oui contre 444 422 non, FF 1979 II 501). Nous l'avons mis en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1979. Quant à son contenu, nous vous renvoyons au chiffre 12 du présent message.

De plus, en 1977, le DFTCE a chargé la commission d'experts de réviser les dispositions de la LEA touchant la responsabilité civile et l'assurance. Nous fondant sur un projet élaboré par elle, nous vous avons soumis, le 10 décembre 1979, le message concernant une loi sur la RC en matière nucléaire (LRCN).

En mai 1981, la commission a présenté l'avant-projet de loi sur la protection contre les radiations et l'utilisation de l'énergie nucléaire; cette nouvelle loi est censée remplacer la LEA et l'arrêté la concernant. Après entente avec le Conseil fédéral, le DFTCE a soumis l'avant-projet et le rapport de la commission à la consultation des cantons, des partis représentés au Parlement ainsi que des associations et organisations intéressées. Avant cette consultation, il renonça à se prononcer sur cet objet. Nous vous renvoyons aux chiffres 21 et 22 pour ce qui est de la teneur de l'avant-projet et du résultat de cette consultation.

## **12 Arrêté fédéral concernant la LEA: teneur et durée de validité**

### **121 Teneur**

L'arrêté fédéral (AF) constituait une révision partielle de la LEA. Il s'agissait essentiellement de remanier la procédure d'autorisation (instituer l'autorisation générale, modifier la procédure afin que la population ait davantage de possibilités de se faire entendre), d'adopter la clause du besoin, de réglementer l'élimination et le stockage des déchets nucléaires et enfin de créer un fonds destiné à couvrir les coûts de la désaffectation des installations mises hors service et de leur démantèlement éventuel.

#### **121.1 Autorisation générale**

##### **121.11 Conditions d'octroi**

Une autorisation générale du Conseil fédéral et du Parlement est nécessaire pour réaliser de nouvelles centrales nucléaires, y compris les projets de Kaiser-

augst, Graben et Verbois. L'autorisation doit être refusée si on peut prévoir que l'énergie produite ne répondra pas à un besoin effectif dans le pays. En déterminant ce besoin, il y a lieu de tenir compte des mesures d'économie possibles, du remplacement du pétrole et du développement d'autres formes d'énergie (art. 3, 1<sup>er</sup> al., let. b). L'AF formule d'autres conditions encore. Elles touchent essentiellement le site (art. 3, 1<sup>er</sup> al., let. a), l'élimination des déchets radioactifs (art. 3, 2<sup>e</sup> al.), la nationalité suisse du requérant (art. 3, 3<sup>e</sup> al.) et le chauffage à distance (art. 3, 4<sup>e</sup> al.).

## **121.12 Procédure d'autorisation générale**

L'AF règle dans les moindres détails la procédure d'octroi de l'autorisation générale. Dans les 90 jours qui suivent la publication de la demande dans la Feuille fédérale et sa mise à l'enquête publique avec les documents, chacun peut s'opposer à l'octroi de l'autorisation en s'adressant par écrit à la Chancellerie fédérale. Le Conseil fédéral, pour sa part, soumet la demande à la consultation des cantons et des services fédéraux intéressés. Il demande en outre différentes expertises. Les conclusions qui s'en dégagent, de même que celles de la procédure de consultation, sont publiées dans la Feuille fédérale. Dans les 90 jours qui suivent cette seconde publication, chacun peut à nouveau faire opposition par écrit devant la Chancellerie fédérale. Le Conseil fédéral invite ensuite les cantons, les services fédéraux et les experts dont les conclusions sont contestées à formuler leur réplique. Il tranche alors sur la base de tous les documents réunis. L'octroi de l'autorisation nécessite encore l'aval des Chambres.

## **121.13 Procédure simplifiée d'autorisation générale**

L'autorisation de site ayant été accordée pour différents projets de centrales nucléaires (Kaiseraugst, Graben et Verbois), l'AF prévoit, dans son article 12, une procédure simplifiée dans ce cas-là. Seule la question du besoin est alors déterminante pour l'octroi de l'autorisation générale. Se fondant sur cette disposition, le Conseil fédéral a édicté, le 11 juillet 1979, l'ordonnance réglant la procédure s'appliquant à l'autorisation générale d'installations atomiques au bénéfice d'une autorisation de site (RS 732.011), mise en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1979. La procédure est simplifiée en ce sens que des objections ne peuvent être élevées qu'une seule fois, contrairement à ce que prévoit l'AF pour la procédure ordinaire.

## **121.2 Déchets radioactifs et désaffectation**

### **121.21 Déchets radioactifs**

Aux termes de l'article 10, 1<sup>er</sup> alinéa, AF, quiconque produit des déchets radioactifs doit veiller à ce qu'ils soient éliminés de manière sûre, à ses propres frais. Le deuxième alinéa dispose que le Conseil fédéral accorde, au cours d'une procédure spéciale, l'autorisation de procéder à des mesures prépara-

toires en vue de l'aménagement d'un dépôt de déchets radioactifs. C'est en vertu de cette disposition que nous avons édicté, le 24 octobre 1979, l'ordonnance sur les mesures prises en prévision de l'aménagement d'un dépôt de déchets radioactifs (ordonnance sur les mesures préparatoires, RS 732.012), mise en vigueur le 15 novembre de la même année. Elle définit la notion de «mesures préparatoires», fixe les éléments de la demande et règle la procédure. Il en ressort que la demande est publiée dans la Feuille fédérale et mise à l'enquête publique en différents endroits, avec les annexes. Les propriétaires fonciers et autres personnes qui pourraient être touchées sont habilités à faire valoir leurs objections. Après avoir consulté les cantons et les services fédéraux compétents et invité le requérant à se prononcer, le DFTCE envoie la requête, avec sa proposition ainsi que tous les documents recueillis, au Conseil fédéral, qui s'en inspire pour prendre sa décision.

## **121.22 Désaffectation**

Selon l'article 11 AF, les propriétaires d'installations nucléaires versent des contributions à un fonds commun pour assurer la couverture des frais de la désaffectation et du démantèlement éventuel de ces équipements. Les contributions doivent être fixées de façon que les frais soient couverts. Le Conseil fédéral prépare une ordonnance sur le fonds de désaffectation d'installations nucléaires.

## **122 Durée de validité**

L'AF concernant la LEA produit effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'énergie atomique, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1983. En 1977, le Conseil fédéral admettait que la révision totale pourrait se faire dans ce délai.

## **13 Expériences faites avec l'AF concernant la LEA**

### **131 Centrales nucléaires**

#### **131.1 Centrale de Kaiseraugst**

Se fondant sur l'AF concernant la LEA, la Centrale nucléaire de Kaiseraugst SA (CNK) a demandé le 25 juillet 1979 l'autorisation générale de construire une centrale nucléaire sur le territoire de la commune du même nom. Sa demande a été publiée dans la Feuille fédérale du 18 septembre 1979 (FF 1979 II 812) et mise à l'enquête publique à la chancellerie d'Etat du canton d'Argovie, dans la commune de Kaiseraugst et chez ses voisines ainsi qu'à l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) à Berne. Durant les 90 jours du délai, plus de 7000 oppositions ont été formulées par des particuliers, des associations et des partis de Suisse, de RFA et de France.

Simultanément, les cantons et les services fédéraux intéressés ont été consultés. Le 13 novembre 1979, la CFE a été chargée d'évaluer la demande. Une

synthèse des avis de tous les cantons, de 63 communes et des services fédéraux consultés ainsi que des 7000 objections formulées fut rédigée, publiée en juillet 1980 et remise aussi à la CFE. Celle-ci présenta son rapport sur la preuve du besoin de centrales nucléaires au DFTCE en décembre de la même année. Il fut publié le 23 février 1981.

Nous fondant sur ces avis d'expertise, rapports et objections, ainsi que sur diverses autres prises de position, nous avons octroyé le 28 octobre 1981 à la CNK l'autorisation générale demandée, moyennant certaines charges et conditions (FF 1982 I 875). Nous avons soumis cette décision à votre approbation par le message du 21 décembre 1981 (FF 1982 I 786).

### **131.2 Centrale nucléaire de Graben**

La procédure relative à la centrale nucléaire de Graben n'est pas terminée. La demande d'autorisation générale a été présentée le 17 décembre 1979, publiée le 12 février 1980 (FF 1980 I 451) et mise à l'enquête publique elle aussi. Le 31 mars 1980, le DFTCE a invité les cantons et les services fédéraux intéressés à se prononcer. Une synthèse des avis des cantons, de 145 communes et des services fédéraux ainsi que des objections formulées par plus de 20 000 personnes, associations et partis a été publiée en octobre 1980.

### **131.3 Expériences faites avec la procédure d'autorisation générale**

Les expériences faites à ce jour se limitent à la procédure simplifiée, qui ne comporte qu'une phase avec possibilité d'objection. De plus, aucune des deux procédures d'autorisation générale engagées n'a encore pu être menée à terme. Certaines constatations s'imposent néanmoins: une procédure au cours de laquelle plus de 7000, voire plus de 20 000 objections sont formulées représente une énorme somme de travail. Toutes les objections doivent être lues et évaluées par un juriste, après quoi il faut en établir la synthèse. Le travail administratif est considérable aussi. Quant aux auteurs des objections, ils ne sont pas informés personnellement de la suite de la procédure.

Dans sa décision du 29 avril 1981 concernant le recours déposé contre l'octroi de l'autorisation de mettre en service et d'exploiter la centrale nucléaire de Gösgen, le Conseil fédéral a étendu la capacité d'actionner, à certaines conditions, au-delà des limites de la zone d'alarme 2. Il s'ensuit que dans le cas de Kaiseraugst, par exemple, des milliers de personnes ont qualité de parties au sens de la loi sur la procédure administrative (LPA, RS 172.021). Etant donné les frais excessifs qu'entraînerait le recensement de ces personnes, la décision ne peut être notifiée individuellement; elle l'est donc par publication dans la Feuille fédérale. Lorsque l'autorisation générale est accordée alors que plusieurs milliers d'opposants ont exprimé leur désapprobation, beaucoup se sentent lésés.

## **132 Mesures prises en prévision de l'aménagement d'un dépôt de déchets radioactifs**

### **132.1 Requêtes de la Société coopérative nationale pour l'entreposage des déchets radioactifs (CEDRA)**

Le 24 juin 1980, la CEDRA a présenté au DFTCE douze demandes d'autorisation de procéder à des forages d'essai et de réaliser un programme de mesures par la méthode sismique-réflexion dans autant de communes des cantons de Zurich, Soleure, Argovie et Schaffhouse. Publiées le 29 juillet (FF 1980 II 1111), ces requêtes ont été mises à l'enquête publique dans les chancelleries d'Etat de ces quatre cantons, dans les communes visées ainsi qu'à l'OFEN, à Berne. Dans le délai de 60 jours imparti aux opposants pour se manifester, ce dernier office a reçu 500 objections, signées par plus de 900 personnes. Les avis des cantons et des services fédéraux compétents ont été recueillis dans le même temps. Les premiers ont fait l'objet, avec le résumé des arguments des opposants, d'un rapport publié en février 1981. Le 17 février 1982, le Conseil fédéral a octroyé l'autorisation de procéder aux sondages et mesures de sismique-réflexion locales dans onze communes. La procédure relative aux travaux initialement prévus à Bachs ZH, puis à Steinmaur ZH est encore en suspens.

A la suite d'une requête du même genre, le Conseil fédéral avait déjà octroyé le 25 juin 1980 à la CEDRA, après une procédure identique, l'autorisation de procéder à six forages d'essai horizontaux dans la région du Grimsel. Ces travaux se sont terminés le 20 décembre 1980.

Enfin, le 21 décembre 1981, la CEDRA a demandé au DFTCE l'autorisation d'aménager et d'exploiter un laboratoire souterrain dans la région précitée. La procédure est en cours.

### **132.2 Expérience faite avec la procédure d'autorisation**

Les deux requêtes pour des forages exploratoires et un laboratoire souterrain dans la région du Grimsel ne donnent lieu à aucune remarque particulière, car elles n'ont suscité que cinq et quatre oppositions respectivement. Il n'en va pas de même des douze demandes pour la réalisation de forages d'essai et de mesures de sismique-réflexion sur le Plateau. Chacune d'entre elles comporte une centaine de pages de texte, 37 annexes et quatre tableaux. L'évaluation de tous ces documents et la poursuite de la procédure avec des centaines d'opposants représentent un très gros effort et une lourde charge pour tous les collaborateurs juridiques et techniques. Contrairement à ce qui s'est passé lors de l'octroi de l'autorisation générale pour Kaiseraugst, les onze décisions prises par le Conseil fédéral le 17 février 1982 ont été notifiées à chacun des opposants. Il n'est pas sûr que le DFTCE puisse en faire autant à l'avenir. La 12<sup>e</sup> demande encore en suspens fait à elle seule l'objet de près de 700 objections.

## **133 Désaffectation et démantèlement d'installations nucléaires mises hors service**

Les décisions du chef du DFTCE relatives à Beznau, Mühleberg et Gösgen et la décision sur recours prononcée par le Conseil fédéral le 20 août 1979 (Leibstadt) comportaient, pour les exploitants et promoteurs de centrales nucléaires suisses, l'obligation de présenter à l'autorité de sécurité, d'ici la fin de 1980, une étude sur la désaffectation des centrales nucléaires au moment où elles seraient mises hors service ainsi que sur l'élimination des déchets radioactifs produits. Cette exigence a été remplie dans le délai imparti. Les études remises prévoient aussi bien la démolition totale et immédiate de l'installation que son démantèlement après trente ans d'attente sous la protection du confinement. Elles montrent que dans les deux cas, la population et le personnel pourraient être efficacement protégés des radiations. Pour ce dernier et dans la première éventualité, les doses collectives annuelles seraient à peu près les mêmes que durant l'exploitation; elles seraient deux à trois fois moindres dans le second cas. Quelle que soit la solution choisie, les coûts des travaux seraient de l'ordre de 200 millions de francs (prix de 1980). Se prononçant sur ces études en février 1982, la Division de la sécurité des installations nucléaires (DNS), de l'OFEN, reconnaît qu'il existe d'ores et déjà des procédés et méthodes pour la désaffectation des centrales nucléaires, que la protection contre les radiations peut être assurée et que les dispositions légales actuelles peuvent être respectées durant une telle opération; il en résulte que d'autres mesures ne s'imposent pas pour l'heure. La Commission fédérale de la sécurité des installations atomiques (CSA) a fait siennes ces conclusions (avis du 27 avril 1982).

## **2 Avant-projet de loi sur la protection contre les radiations et l'utilisation de l'énergie nucléaire**

Le 23 juillet 1981, le DFTCE a soumis l'avant-projet de la loi ainsi que le rapport explicatif rédigé par la commission à la consultation des gouvernements cantonaux, des partis et des associations et organisations intéressées. Fixé d'abord à la fin de novembre 1981, le délai de réponse fut prolongé d'un mois pour quelques-uns des organes consultés et même jusqu'à la mi-janvier 1982 pour certains d'entre eux. Tous les cantons se sont prononcés, ainsi que 53 autres organes invités à le faire. En outre, 29 prises de position spontanées sont parvenues au DFTCE. Quant à la teneur des réponses, nous vous renvoyons au chiffre 22 ci-après ainsi qu'à la synthèse publiée par le DFTCE le 12 juillet 1982.

### **21 Grandes lignes de l'avant-projet**

#### **211 Plan**

L'avant-projet se subdivise en sept titres. Le chapitre premier (Introduction) du titre premier fixe notamment le but de la loi, définit les notions importantes et règle la promotion de la recherche, du développement et de la formation

par la Confédération. Le deuxième chapitre (Protection contre les radiations) traite des questions fondamentales de la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers des rayons ionisants. Le titre deuxième a pour objet les autorisations nécessaires pour utiliser l'énergie nucléaire dans l'enseignement, la recherche, la médecine, l'artisanat et l'industrie, c'est-à-dire dans des secteurs qui ne relèvent pas de la technique nucléaire proprement dite. Il règle en outre les devoirs des détenteurs d'autorisations ainsi que la surveillance exercée par l'autorité.

Le titre troisième (Technique nucléaire) porte sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Le premier chapitre traite des compétences des cantons et de la Confédération. Le deuxième règle les différentes autorisations (générale, de construire, d'exploiter) prévues dans ce domaine, le troisième a trait aux procédures d'octroi, le quatrième à la désaffectation et au démantèlement des installations. Le cinquième, quant à lui, régit les obligations générales du titulaire d'une autorisation et la surveillance exercée par l'autorité. Enfin, le sixième chapitre a pour objet l'obligation d'indemniser (à l'exclusion de la responsabilité civile, régie par une loi spécifique).

Le titre quatrième traite des déchets radioactifs de toute provenance et le titre cinquième des voies de droit, émoluments et frais. Le titre sixième formule les dispositions pénales dans la mesure où elles ne s'appliquent pas à des délits devant faire l'objet d'une adjonction au code pénal. Celle-ci figure dans le titre septième, qui comporte aussi les dispositions finales.

## **212 Principaux éléments de l'avant-projet**

Ayant pesé le pour et le contre, la commission propose de réunir dans une seule et même loi la protection contre les radiations et l'utilisation de l'énergie nucléaire. Celle-là est traitée plus en détail dans l'avant-projet que dans la LEA actuelle. Des dispositions revêtant une importance fondamentale, qui figurent dans l'ordonnance du 30 juillet 1976 (RS 814.50) concernant la protection contre les radiations, sont élevées au rang de loi. L'avant-projet formule les principes applicables à l'utilisation des radiations et fixe les valeurs-limites d'irradiation. Ces normes s'appliquent à toute substance ou appareil produisant des rayons ionisants, notamment à des fins de diagnostic ou thérapeutiques. En outre, le même chapitre contient des dispositions relatives à la surveillance de la radioactivité dans l'environnement, à l'organisation de l'alarme ainsi qu'à la publication de prescriptions et aux mesures à prendre en cas d'augmentation dangereuse de la radioactivité.

La répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ne serait pas modifiée. Les attributions des seconds dans les domaines de la législation des constructions et de l'aménagement du territoire, de la police des forêts, de l'utilisation des eaux, de la protection des travailleurs et de l'hygiène des eaux subsisteraient. La décision d'autoriser des centrales nucléaires, quant à elle, resterait du ressort de la Confédération.

En vertu de l'article 7 LEA, une installation nucléaire ne peut être construite ou exploitée qu'une fois prises toutes les mesures de sécurité que l'on peut

raisonnablement exiger, c'est-à-dire celles que commandent l'état de la science et de la technique. L'avant-projet établit en outre un principe déjà appliqué, mais non formulé jusqu'ici, celui de l'optimisation des mesures de protection contre les radiations: le niveau des investissements consentis doit être raisonnablement proportionné à la réduction de l'irradiation obtenue. Par ailleurs, des centrales nucléaires ne pourront être construites et exploitées que si la demande d'énergie est suffisante. La commission d'experts préfère la notion de «demande suffisante», plus précise que celle du besoin qui figure dans l'AF. Elle admet toutefois, à titre de variante, l'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, AF.

Dans l'esprit de l'avant-projet, l'autorisation générale crée, entre le constructeur (et l'exploitant) de la centrale et l'Etat, des relations quasi contractuelles. Bien qu'il ne soit pas prévu de remplacer par une concession l'autorisation générale instituée par l'AF, la majorité de la commission d'experts est d'avis que le requérant ne saurait faire valoir un droit à l'octroi de l'autorisation générale. Selon elle, la décision à prendre est si importante que les autorités doivent rester libres de leur choix, indépendamment des motifs d'intérêt public énumérés. De son côté, la minorité de la commission estime qu'il faut établir une liste extensive de facteurs dont le Conseil fédéral et le Parlement doivent tenir compte, en donnant au requérant un droit à l'autorisation générale s'il remplit toutes ces conditions. Etant donné les rapports juridiques de longue durée que crée normalement l'autorisation générale, l'avant-projet dispose qu'elle ne peut être accordée qu'à des corporations de droit public selon le droit suisse ou à des sociétés par actions dont la majorité du capital est détenue directement ou indirectement par de telles corporations. L'AF prévoit deux procédures successives d'opposition. Selon la commission d'experts, il existe de bonnes raisons de n'en admettre qu'une, et l'avant-projet comporte deux «variantes» sur ce point. Le Conseil fédéral continuerait de décider de l'octroi de l'autorisation générale mais, chose nouvelle, il devrait en référer au Parlement en cas de refus. Eu égard à l'importance politique de la question, l'une des «variantes» prévoit de soumettre au référendum facultatif la décision de l'Assemblée fédérale.

De son côté, l'obtention des autorisations de construire et d'exploiter devrait constituer un droit lorsque les conditions juridiques sont remplies. Aux termes de l'avant-projet, il appartient au Conseil fédéral de délivrer ces autorisations. Une «variante» prévoit de rendre sa décision attaquable par un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

La question des indemnités à verser par la Confédération fait l'objet d'une réglementation plus détaillée que dans la législation actuelle. La commission d'experts a cru bon de procéder ainsi, en particulier pour le cas de révocation d'une autorisation.

Les propositions relatives aux déchets radioactifs sont, dans les grandes lignes, conformes à la réglementation actuelle. Une minorité de la commission voudrait prévoir une procédure relevant exclusivement de la Confédération pour fixer les limites de ses attributions par rapport aux cantons en matière de mesures préparatoires. L'avant-projet comporte une «variante» dans ce sens.

## **22 Aperçu des résultats de la consultation**

### **221 Remarques générales**

#### **221.1 Introduction**

Nous donnons ci-après un aperçu des résultats de la consultation. Le DFTCE les a présentés plus en détail dans son rapport du 12 juillet 1982.

La quasi-totalité des organes consultés s'exprime négativement au sujet de l'avant-projet de loi sur la protection contre les radiations et l'utilisation de l'énergie nucléaire, élaboré par la commission d'experts. La plupart d'entre eux estime que nombre de dispositions sont de nature à empêcher la construction de centrales, donnant à l'ensemble une empreinte anti-nucléaire. Ce rejet est très net. Un fait le montre à suffisance: la majorité renonce à se prononcer sur des articles pris isolément, considérant que l'avant-projet est inutilisable et doit être refait.

Quant aux adversaires de l'énergie nucléaire, ils repoussent le texte qui leur est soumis en faisant valoir qu'il est favorable à cette technique et n'empêche pas, malgré tout, la construction de centrales.

Peu nombreux sont ceux qui jugent que l'avant-projet constitue une base utilisable, voire bonne, en vue de la législation ultérieure.

#### **221.2 Avant-projet et politique énergétique du Conseil fédéral**

Une partie des organes consultés estiment que l'avant-projet est en contradiction avec la politique du Conseil fédéral postulant que, pour la Suisse, l'utilisation modérée de l'énergie nucléaire est nécessaire en particulier pour réduire la dépendance unilatérale à l'égard du pétrole. Ils étayent leur argumentation sur le message du 24 août 1977 à l'appui du projet d'AF concernant la LEA (FF 1977 III 338). Il y est dit que même si l'on appliquait toutes les mesures imaginables pour économiser de l'énergie, on ne pourrait, en raison notamment de la nécessité de recourir au nucléaire pour remplacer le pétrole, renoncer à la construction d'un nombre limité de nouvelles centrales nucléaires. Ils rappellent aussi le message du 25 mars 1981 concernant les principes de la politique de l'énergie (FF 1981 II 299), selon lequel il importerait d'améliorer les conditions politiques permettant un recours accru au nucléaire. Selon ces critiques, le Conseil fédéral a donné un nouvel aval à un apport de ce genre d'énergie en déclarant le 21 septembre 1981 que la construction d'une nouvelle centrale nucléaire au cours des années 90 répondait à un besoin.

On reproche en outre à l'avant-projet de préjuger de la politique fédérale de l'énergie, en particulier de l'issue des débats parlementaires traitant de l'article constitutionnel sur l'énergie, par des dispositions qui n'auraient pas encore la caution constitutionnelle.

#### **221.3 Consultation sans avis préalable des autorités fédérales**

Avec la majorité des cantons, certains organes s'élèvent contre le fait que ni le Conseil fédéral, ni le DFTCE ne s'est prononcé sur l'avant-projet. Ils estiment

que la procédure de consultation s'en trouve dévalorisée, car on ne peut attendre des organes consultés qu'ils s'expriment sur un projet de loi sans connaître l'opinion des autorités.

#### **221.4 Réglementation distincte de la protection contre les radiations et de l'utilisation de l'énergie nucléaire**

Presque tous les avis recueillis à ce sujet sont en faveur de la réglementation distincte des deux matières. Rares sont ceux qui souhaitent maintenir leur unité et en faire, pour des raisons de simplicité et de transparence, l'objet d'une seule loi. Les partisans de l'élaboration de deux textes différents font valoir en particulier les raisons suivantes :

- L'objectif de la protection contre les radiations ne peut être le même en médecine que dans la production d'électricité. Dans le premier cas, les rayons ionisants sont utilisés délibérément à des fins de diagnostic et thérapeutiques. Par contre, ces mêmes radiations constituent des rejets inévitables dans les centrales nucléaires, et il importe d'en éviter les effets nocifs. Une législation distincte s'impose donc.
- La protection contre les radiations ayant un objectif incontesté, il est plus aisé d'adopter une loi spécifique à ce sujet. Il n'est pas équitable de retarder davantage une telle réglementation simplement parce que la révision totale de la LEA va prendre encore plusieurs années, en raison de la controverse politique sur l'énergie nucléaire.
- Les dispositions relatives à la responsabilité civile ont été extraites de la loi sur l'énergie atomique et font l'objet d'une loi distincte, de sorte qu'il y a déjà entorse au principe de la réglementation globale unique de toute cette matière.

#### **221.5 Avant-projet et droits constitutionnels**

Le rapport explicatif émanant de la commission d'experts soulève un problème qui n'est pas repris par tous les organes consultés, c'est celui de la compatibilité de l'exploitation de centrales nucléaires et du droit fondamental de la liberté personnelle.

Les partisans de l'énergie nucléaire estiment que la question est présentée de manière unilatérale. Il leur manque une référence à la relation existant entre la liberté personnelle d'une part et la liberté de commerce et d'industrie d'autre part, qui se conditionnent réciproquement, la première ne pouvant s'exercer en l'absence de la seconde. Quant aux adversaires des centrales nucléaires, ils rappellent la primauté de la liberté personnelle, arguant qu'il n'est pas légitime d'y porter atteinte par le recours à une grosse technologie dont les effets sur la vie sont encore trop peu connus. Dans l'intérêt des générations futures, nous devrions nous accommoder d'une réduction de notre niveau de vie plutôt que d'édifier des centrales nucléaires avec tout ce que cela comporte d'atteintes à l'environnement.

## **221.6 Moment choisi pour la révision totale de la LEA; démarche ultérieure**

Nombre d'organismes et de personnes consultés pensent que le moment est mal choisi pour procéder à la révision totale de la LEA. Ils rappellent qu'aucune procédure s'appuyant sur l'AF concernant cette loi n'a encore abouti. Les autorités à qui il appartient d'appliquer le droit seraient bien inspirées de recueillir au préalable des expériences à la faveur des textes actuels. Certains se demandent en outre si le compromis laborieusement obtenu dans l'AF pourra de nouveau l'être dans un délai raisonnable pour la loi. Selon eux, l'avant-projet devra de toute manière être refondu, ce qui nécessitera passablement de temps. Dès lors, il conviendrait de proroger d'abord l'AF concernant la LEA.

Dans la perspective d'un nouveau projet, certains organes demandent la création d'une nouvelle commission d'experts, qui ne serait pas composée uniquement de juristes. Tous ceux qui s'expriment au sujet de la démarche ultérieure pensent que le futur projet devra faire à son tour l'objet d'une procédure de consultation.

## **222 Remarques touchant certaines dispositions de l'avant-projet**

### **222.1 Dispositions relatives à la protection contre les radiations**

Les dispositions relatives à la protection contre les radiations suscitent peu d'écho en dehors des organisations médicales. Le fait que des règles importantes passent du niveau de l'ordonnance à celui de la loi est accueilli favorablement. En revanche, l'indication des valeurs limites d'irradiation ne fait pas l'unanimité, ces données pouvant changer selon les progrès de la science et de la technique. Certaines organisations médicales s'élèvent contre le fait qu'avant de recourir aux rayons ionisants ou à des substances radioactives pour établir un diagnostic, le médecin devrait si possible en informer le patient. Par ailleurs, l'application de ces méthodes à des fins thérapeutiques ne serait admise qu'avec l'accord écrit du patient ou de son représentant légal.

### **222.2 Attributions de la Confédération et des cantons dans le domaine de la technique nucléaire**

Certaines réponses expriment le souhait que toutes les attributions soient entre les mains de la Confédération. Les partisans de cette solution allèguent que les centrales nucléaires revêtent une importance suprarégionale et que l'octroi d'autorisations dans ce domaine dépasse les compétences des administrations cantonales. Quelques-uns se réfèrent à la disposition de l'AF selon laquelle, en vue de l'élimination des déchets radioactifs, le Conseil fédéral peut, au besoin, transférer le droit d'expropriation à des tiers; ils proposent d'accorder un tel droit à la Confédération pour construire des centrales nucléaires. A l'opposé, il en est qui pressentent le danger précisément dans la conception des attributions au niveau fédéral, où les vœux des cantons, des régions et des communes ne seraient pas suffisamment pris en compte.

## 222.3 Autorisations

### 222.31 Autorisation générale

Aux termes de l'avant-projet, *l'autorisation générale ne peut être accordée qu'à des corporations de droit public* selon le droit suisse ou à des sociétés par actions dont la majorité du capital est détenue directement ou indirectement par de telles corporations. Une partie des organes consultés s'oppose à une telle «tendance à l'étatisation», demandant que des sociétés privées du secteur de l'électricité puissent, comme par le passé, obtenir aussi une autorisation générale. La situation actuelle, qui n'exclut pas la participation des corporations de droit public, est considérée comme satisfaisante. Toutefois, quelques-uns des organes consultés se rallient à la proposition de la commission d'experts. Selon eux, elle seule permettra à l'Etat d'intervenir avec suffisamment de poids, tout en tenant compte des vœux de la population touchée. Par ailleurs, chacun s'accorde à reconnaître que ces sociétés doivent être contrôlées par des Suisses. Les avis ne divergent que sur l'importance des participations étrangères.

L'abandon de la notion du «*besoin*» au profit de celle de «demande suffisante» est parfois refusé, ce nouveau critère comportant un jugement de valeur qui rendrait la preuve encore plus difficile à établir. S'il est nécessaire de prouver le besoin, on préfère reprendre dans la nouvelle loi la réglementation de l'AF.

Nombreux sont ceux qui considèrent la double *procédure d'opposition* précédant l'octroi de l'autorisation générale comme excessivement lourde. Se référant aux expériences faites avec les projets de Kaiseraugst et de Graben, ils donnent tous la préférence à la version qui comporte une seule procédure de ce genre. Une partie des organes consultés s'élèvent contre la possibilité, donnée à l'autorité, de refuser l'autorisation générale pour des raisons qui ne seraient pas précisées dans la loi, même si le requérant remplit toutes les conditions. Une telle liberté de décision est considérée comme inadmissible, s'agissant de projets aussi importants, qui nécessitent des années de préparation et engendrent des coûts extrêmement élevés. La possibilité de révoquer une autorisation générale après son octroi suscite une critique analogue. Ses auteurs ne comprennent pas, en particulier, que la révocation puisse découler d'une évaluation modifiée des besoins.

La proposition selon laquelle la décision de l'Assemblée fédérale touchant l'autorisation générale serait soumise au référendum facultatif soulève également des oppositions. Le principe de la séparation des pouvoirs serait déjà battu en brèche par la disposition de l'AF prévoyant que l'octroi de cette autorisation par le Conseil fédéral est soumis à l'approbation des Chambres. Selon ce principe, il appartient à l'exécutif – et à lui seul – d'arrêter une décision, soit en l'occurrence celle d'octroyer l'autorisation générale. De plus, une loi soumettant cette décision au référendum facultatif mettrait en danger le compromis laborieusement élaboré dans l'AF. Quelques autres avis se rallient à la version qui ouvrirait une voie au référendum. Ils la considèrent comme plus démocratique parce que seule de nature à permettre à la population touchée de faire connaître sa volonté et éventuellement de l'imposer.

## **222.32 Autorisations de construire et d'exploiter**

L'octroi des autorisations de construire et d'exploiter par le Conseil fédéral (au lieu du DFTCE) n'est pas mis en cause. En revanche, la plupart des organes qui s'expriment à ce sujet rejettent la possibilité d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral contre la décision du Conseil fédéral, que la commission d'experts préconise. Cette voie de recours est considérée comme contraire aux principes qui régissent la procédure administrative suisse. Par conséquent, il conviendrait de la rejeter pour des motifs relevant tant du droit que de la politique. Il faudrait en outre y renoncer pour des raisons d'ordre économique, cette possibilité de recours pouvant être la cause d'un nouveau retard important dans la réalisation d'un projet. Quant à eux, les opposants aux centrales nucléaires et quelques-uns des autres organes consultés voient dans cette possibilité la seule solution propre à garantir les droits des parties touchées par la construction d'une centrale nucléaire.

## **222.33 Conséquences des dispositions de procédure**

Nombreux sont les organes consultés qui estiment que ce serait causer une grande insécurité juridique que d'admettre qu'un référendum puisse être lancé contre l'autorisation générale octroyée par le Conseil fédéral, que la décision d'octroyer celle-ci soit laissée à la libre appréciation de cette autorité, que l'autorisation puisse être révoquée par la suite et, enfin, qu'il soit possible de recourir au Tribunal fédéral contre la décision relative aux autorisations de construire et d'exploiter. A aucun stade de cette longue procédure, un promoteur de centrale nucléaire ne saurait si les autorités feraient droit à sa demande, même s'il remplissait toutes les conditions et prenait toutes les précautions souhaitables. Etant donné le délai très important – on le sait par expérience – qui sépare l'élaboration d'un tel projet de sa réalisation complète, il serait impensable de renforcer encore les obstacles de la procédure actuelle, sous peine d'imposer aux promoteurs un risque financier inacceptable.

## **222.4 Déchets radioactifs**

Il est reproché à l'avant-projet de faire trop peu de place à l'élimination des déchets radioactifs. C'est un problème réputé primordial, de sorte qu'il conviendrait de traiter plus en détail les questions qui s'y rattachent. Se référant précisément à l'opposition qui se manifeste dans les régions concernées, certains préconisent une concentration des attributions au niveau fédéral, approuvant le droit d'expropriation accordé à la Confédération par l'avant-projet. Les organisations de protection de l'environnement voudraient que la loi soit véritablement axée sur l'élimination des déchets nucléaires.

## **3 Marche à suivre, prorogation de l'AF concernant la LEA**

Nous vous proposons de proroger l'AF concernant la LEA sans changements. Jadis, les débats au Parlement au sujet de ce texte avaient déjà montré combien

il est difficile de parvenir à un compromis acceptable. La consultation sur l'avant-projet de la nouvelle LEA a fait ressortir une nouvelle fois à quel point les avis divergent quant à l'utilisation de l'énergie nucléaire. Toute modification de l'AF risquerait de le faire remettre en question dans sa totalité. Il faut éviter d'en venir là à l'heure actuelle. La révision totale de la LEA sera l'occasion de discuter aussi bien des principes que des détails de la législation qui doit régir l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire.

Etant donné l'ampleur du sujet et la complexité des problèmes soulevés, cela prendra passablement de temps, comme le montrent les résultats de la procédure de consultation. Le projet suscitera, tant au sein du Parlement que dans le public, des prises de position fondamentales sur le rôle de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. En outre, il faut s'attendre à ce qu'un référendum soit lancé contre la nouvelle loi. Nous vous proposons donc de proroger l'AF concernant la LEA de sept ans, soit jusqu'au 31 décembre 1990. Nous mettrons tout en œuvre pour que ce délai ne soit pas entièrement utilisé.

#### **4 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

##### **41 Conséquences financières**

La prorogation de l'AF n'entraîne aucune obligation financière nouvelle pour la Confédération. Il en va de même pour les cantons et les communes.

##### **42 Effets sur l'état du personnel**

La prorogation de l'AF n'implique pas l'engagement de personnel supplémentaire par la Confédération, les cantons ou les communes.

#### **5 Grandes lignes de la politique gouvernementale**

La révision totale de la LEA est prévue dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983. Comme elle ne peut être réalisée dans ce délai, elle est remplacée par la prorogation de l'AF.

#### **6 Constitutionnalité**

Nous vous renvoyons à ce sujet à notre message du 24 août 1977 (FF 1977 III 321, ch. 4).

# Arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 25 août 1982<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

L'arrêté fédéral du 6 octobre 1978<sup>2)</sup> concernant la loi sur l'énergie atomique est modifié comme il suit:

*Art. 14 (nouveau) Prorogation*

La validité de cet arrêté est prorogée jusqu'au 31 décembre 1990.

### II

<sup>1)</sup> Le présent arrêté est de portée générale; il est soumis au référendum facultatif.

<sup>2)</sup> La présente modification entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1984.

27742

<sup>1)</sup> FF 1982 III 20

<sup>2)</sup> RS 732.01

## **Message relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique du 25 août 1982**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.060
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.09.1982
Date	
Data	
Seite	20-37
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 492

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.