

85.037

Message
relatif à la révision partielle de la loi sur
l'énergie atomique
(Importation et exportation d'articles et de technologie nucléaires)

du 22 mai 1985

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le projet d'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; RS 732.0). La révision, que nous vous proposons d'adopter, a trait à l'importation et à l'exportation d'articles et de technologie nucléaires.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 mai 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Depuis son origine, l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire s'est doublée des efforts déployés dans le monde entier pour empêcher la prolifération des armes nucléaires. Le traité conclu à cet effet le 1^{er} juillet 1968 jetait les bases d'un régime uniforme de coopération et de non-prolifération au plan multilatéral. Dès 1975, indépendamment de cet accord, les principaux Etats exportateurs d'articles nucléaires, réunis au sein du «Club de Londres», sont convenus de mesures supplémentaires contre la prolifération. Les directives de cet organisme ne sont pas contraignantes sur le plan du droit international public. Chaque Etat les applique à ses exportations d'articles nucléaires de manière autonome, dans les limites de sa législation propre.

La Suisse a besoin d'une bonne collaboration internationale dans le domaine de l'atome, non seulement pour faciliter l'importation et l'exportation de matières nucléaires destinées au cycle du combustible nucléaire ainsi que l'importation d'équipements de réacteurs, mais aussi pour l'exportation de certains équipements hautement spécialisés produits par l'industrie des machines. En 1977, elle a ratifié le traité de non-prolifération et est entrée au Club de Londres. Depuis 1978, sa législation soumet l'exportation d'articles nucléaires au régime du permis, comme le veulent les directives du Club. Nos dispositions légales comportent cependant des lacunes qu'il importe de combler sans attendre la refonte de la loi sur l'énergie atomique. C'est pourquoi nous vous en proposons maintenant la révision partielle.

On a surtout manqué, jusqu'ici, de toute base juridique pour le contrôle des exportations de technologie prévu dans les directives du Club de Londres. Celui-ci désigne par «technologie» les données techniques sous forme matérielle, non publiées, telles que plans, descriptions, manuels, etc., qui sont importantes pour la conception, la construction, le fonctionnement ou l'entretien des installations d'enrichissement de l'uranium, de retraitement du combustible nucléaire ou de production d'eau lourde. Jusqu'ici, la Suisse a fait valoir, au sein du Club, la réserve selon laquelle en l'absence de bases juridiques, elle ne pouvait contrôler l'exportation de technologie; elle a du reste expressément prévu une exception à ce sujet dans l'ordonnance sur les définitions et les autorisations dans le domaine de l'énergie atomique. Il en résulte toutefois les difficultés suivantes:

- Au plan international, nous nous engageons fermement pour l'harmonisation des conditions d'exportation. Nous nous élevons en particulier contre la prétention de certains pays à vouloir nous imposer des exigences plus sévères que celles qui sont convenues au niveau multilatéral. Pour notre crédibilité, il importe de ne pas rester plus longtemps en dessous de ces exigences.
 - L'exportation incontrôlée de technologie peut aller à l'encontre de l'objectif de non prolifération des armes nucléaires.
-

En créant une base juridique dans ce domaine, nous ne défavorisons pas notre industrie d'exportation. La référence commune à des normes admises sur le plan international ne sert pas seulement la cause de la non prolifération des armes nucléaires et de l'approvisionnement de notre pays en articles nucléaires, mais elle est aussi dans l'intérêt de nos entreprises d'exportation, car elle fait obstacle aux distorsions de la concurrence.

Une autre innovation proposée se rapporte à la compétence du Conseil fédéral de passer des accords bilatéraux permettant l'importation ou l'exportation d'articles nucléaires. Enfin, pour la sécurité du droit et la clarté de la loi, il est proposé d'y mentionner expressément «la non prolifération d'armes nucléaires» comme critère d'autorisation.

Message

1 Partie générale

11 Coopération internationale dans le domaine de l'énergie nucléaire

111 Premiers accords bilatéraux et traité de non-prolifération

L'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire a été d'emblée associée à un effort de la communauté internationale pour empêcher la diffusion des armes nucléaires. Pour y parvenir, les Etats intéressés se sont d'abord donné, dans un grand nombre de traités bilatéraux, l'assurance réciproque de n'utiliser les matières et équipements nucléaires échangés qu'à des fins pacifiques, en se déclarant prêts à accepter le contrôle de cet engagement. La Suisse a donc, elle aussi, passé dans les années soixante des accords de coopération avec divers Etats, à savoir le Canada, la Grande-Bretagne, le Brésil, les Etats-Unis, la Suède et la France (RS 0.732.923.2.; 0.732.936.7; 0.732.919.8; 0.732.933.6; 0.732.971.4; 0.732.934.9).

Le traité du 1^{er} juillet 1968 pour la non-prolifération des armes nucléaires (traité de non prolifération; RS 0.515.03) a posé au plan multilatéral le fondement d'un régime uniforme de coopération et de non prolifération, destiné à empêcher la progression de l'armement nucléaire dans le monde par l'engagement des Etats non dotés à renoncer à ces moyens de destruction de masse, sans qu'il soit porté atteinte à leur droit inaliénable à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. En contrepartie de l'engagement pris, le traité oblige les Etats parties à promouvoir la coopération internationale dans le développement pacifique de l'énergie nucléaire. Pour démontrer leur crédibilité, les Etats non dotés d'armes nucléaires, parties au traité, se sont engagés à soumettre tout combustible nucléaire utilisé sur leur territoire aux contrôles de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

La Suisse a ratifié le traité de non-prolifération en 1977. Ce texte, ses antécédents et sa genèse, de même que le système de contrôles qui s'y rattache, ont été largement présentés et évalués par le Conseil fédéral, dans le message du 30 octobre 1974 (FF 1974 II 1009), puis dans le rapport du 28 janvier 1976 à la Commission des affaires étrangères du Conseil des Etats (FF 1976 I 714).

Cependant, l'espoir d'un régime de non prolifération uniforme et universel ne s'est pas entièrement réalisé. Il est vrai que de 1970 à aujourd'hui, 125 Etats ont adhéré au traité. Restent pourtant à l'écart quelques pays non dotés d'armes nucléaires, qui déploient cependant une intense activité dans le secteur nucléaire civil. Pour certains d'entre eux, il n'est pas exclu qu'ils disposent tôt ou tard de la capacité technique de déclencher une explosion nucléaire. En réaction à une expérience de ce genre réalisée par l'Inde en 1974, certains Etats fournisseurs d'articles nucléaires ont entrepris de poser des exigences plus sévères que celles du régime de non prolifération alors admis. En effet, l'absence de directives sur l'usage des informations techni-

ques reçues de l'extérieur constituait une lacune importante, qui permettait de reproduire, sans égard aux obligations de la non prolifération, des installations nucléaires fournies par des Etats tiers.

112 Le groupe des pays fournisseurs nucléaires («Club de Londres»)

112.1 Généralités

Dès 1975, les principaux Etats fournisseurs nucléaires ont entrepris, au sein du «Club de Londres», de formuler des principes applicables à la livraison d'articles nucléaires (matières et équipements) aux Etats non dotés d'armes nucléaires. Indépendamment du traité de non-prolifération, ils voulaient renforcer le régime en vigueur en adoptant des conditions supplémentaires que les Etats exportateurs devraient imposer aux Etats destinataires.

L'exportation dans des Etats non dotés d'armes nucléaires devait s'accompagner notamment des mesures suivantes:

- Tout Etat exportateur demandera à l'Etat destinataire, que celui-ci ait signé ou pas le traité de non-prolifération, l'engagement formel de ne pas utiliser les articles fournis pour produire des explosifs nucléaires (militaires ou civils).
- La livraison n'aura lieu que si l'Etat destinataire s'engage à soumettre les articles fournis aux contrôles de l'AIEA (ces contrôles sont appelés «garanties» dans la terminologie du Club de Londres). Cet engagement reste valable même si l'accord bilatéral entre l'Etat fournisseur et l'Etat destinataire, ou l'accord de contrôle passé avec l'AIEA, est abrogé pour une raison ou une autre. La perpétuation de l'engagement lié aux articles fournis et à ceux produits avec leur aide doit empêcher que l'Etat destinataire puisse dénoncer l'accord bilatéral pour utiliser les articles en question sans obligation quelconque.
- Les Etats destinataires doivent appliquer aux équipements et matières importés des mesures appropriées de sûreté contre le vol et le sabotage (la sûreté est appelée «protection physique» dans la terminologie du Club de Londres).
- En cas de réexportation d'articles fournis ou d'exportation d'articles nouveaux, produits à l'aide d'articles fournis, l'Etat importateur doit à son tour faire accepter au nouvel Etat destinataire les conditions qui lui avaient été imposées. Il doit en outre obtenir le consentement préalable du premier Etat fournisseur pour la réexportation d'installations d'enrichissement ou de retraitement du combustible nucléaire ainsi que de production d'eau lourde, de leurs principaux composants d'importance cruciale et de leur technologie; cette obligation de consentement préalable s'applique également à l'eau lourde et aux matières de qualité militaire.

Les directives du Club de Londres ne constituant pas des conventions au sens juridique, elles ne sont pas contraignantes. Elles visent certes à une pratique uniformisée en matière d'exportation et de coopération. Leur

application relève des mesures autonomes prises par des Etats. Chaque participant peut néanmoins modifier sa politique d'exportation lorsque cela lui paraît justifié.

C'est seulement vers la fin des négociations que la Suisse a été invitée à y prendre part; elle a alors adhéré au Club au mois d'avril 1977, en qualité de quinzième et dernier membre. Le Conseil fédéral a évalué les travaux du Club et exposé les motifs de l'adhésion de la Suisse dans ses réponses à l'interpellation Hans-Rudolf Meyer du 30 novembre 1976 et à la question ordinaire Eisenring du 5 mai 1977.

112.2 Exportation de technologie

Outre qu'elles soumettent la fourniture d'articles nucléaires à des conditions plus sévères, les directives du Club de Londres imposent le contrôle obligatoire des exportations de «Technologie».

La «Technologie» est définie comme il suit:

Par «Technologie», on entend les données techniques sous une forme physique désignées par le pays fournisseur comme importantes pour la conception, la construction, le fonctionnement ou l'entretien des installations d'enrichissement, de retraitement ou de production d'eau lourde, ou des principaux composants d'une importance cruciale desdites installations, à l'exclusion des données communiquées au public, par exemple, par l'intermédiaire de périodiques ou de livres publiés, ou qui ont été rendues accessibles sur le plan international sans aucune restriction de diffusion.

La notion de technologie adoptée par le Club de Londres se rapporte uniquement à des équipements et processus dits «sensibles», soit à l'enrichissement de l'uranium, au retraitement du combustible nucléaire, ainsi qu'à la production d'eau lourde. Les deux premières de ces activités peuvent être étroitement liées à la fabrication de matières de qualité militaire; la troisième permet l'utilisation d'uranium naturel pour l'exploitation d'un réacteur. Quant à la notion de «forme physique», dans le présent contexte, elle signifie que les données techniques visées consistent dans des plans, des descriptions, des calculs, des films ou autres supports, ou qu'elles sont contenues dans des installations ou composants fournis.

Selon les directives du Club de Londres, il faut exiger de l'Etat destinataire qu'il fournisse les assurances figurant au chiffre 112.1 pour les livraisons de technologie, ainsi que pour les articles nucléaires fabriqués ou produits au moyen de ces données. D'autre part, cet Etat doit donner à l'Etat fournisseur les mêmes assurances pour toutes les installations désignées par l'Etat destinataire ou par l'Etat fournisseur après consultation avec l'Etat destinataire, comme utilisant une technologie transférée, ainsi que pour toutes les installations du même type construites dans l'Etat destinataire au cours d'une période convenue entre les deux Etats partenaires lors de la première livraison. L'objectif de cette réglementation est évident: On veut éviter qu'un Etat construise des installations sensibles du cycle du combustible nucléaire par le biais de la technologie reçue sans qu'elles soient soumises aux contrôles de non prolifération.

113 Formalités entre Etats lors de l'échange d'articles et de technologie nucléaires

Aucun Etat membre du Club n'exporte d'articles et de technologie nucléaires sans avoir obtenu de l'Etat destinataire les assurances indiquées aux chiffres 112.1 et 112.2. Formellement, celles-ci sont données pour une livraison isolée, ou alors pour toutes les livraisons futures effectuées durant un certain laps de temps. En outre, lorsqu'il s'agit de technologie, il faut désigner dans chaque cas les informations rattachées à la livraison au sens des directives du Club et préciser pour combien de temps elles seront considérées comme technologie et jusqu'à quand les assurances données à leur sujet seront valables.

12 Bases juridiques nationales régissant notre coopération internationale

121 Bases actuelles

L'article III, chiffre 2, du traité de non-prolifération a pour conséquence que l'exportation de certaines matières et équipements dans des Etats non dotés d'armes nucléaires doit être soumise à une autorisation. Ainsi (et ceci en partie pour d'autres raisons), l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre c, de la loi sur l'énergie atomique exige qu'une autorisation soit obtenue de la Confédération pour l'importation, le transit et l'exportation de combustibles nucléaires et de résidus radioactifs. De plus, le 2^e alinéa permet au Conseil fédéral de décréter qu'une autorisation sera requise pour l'importation, le transit et l'exportation d'équipements de production, d'appareils et de matières nécessaires à la technique nucléaire ainsi que de matières brutes destinées à la production de combustibles nucléaires (la technologie n'est pas incluse). Comme critères d'autorisation, l'article 5 énumère en particulier la sauvegarde de la sûreté extérieure de la Suisse, le respect de ses engagements internationaux ainsi que la protection des personnes, des biens d'autrui ou de droits importants. A cela s'ajoute que toutes les installations atomiques (et donc leurs composants), les combustibles nucléaires et les résidus radioactifs sont placés sous la surveillance de la Confédération (art. 8, 1^{er} al.). Le 2^e alinéa confie cette tâche au Conseil fédéral et aux organes désignés par lui, en les autorisant «à ordonner en tout temps les mesures qui s'imposent pour assurer la protection des personnes, des biens d'autrui et des droits importants, pour sauvegarder la sûreté extérieure de la Suisse et garantir le respect de ses engagements internationaux».

Se fondant sur l'article 4, 2^e alinéa, de la loi sur l'énergie atomique, le Conseil fédéral a fixé des prescriptions détaillées sur l'importation, le transit et l'exportation de certains articles nucléaires, dans l'ordonnance, dite atomique, du 17 mai 1978 (RS 732.11, totalement révisée le 18 janvier 1984) sur les définitions et les autorisations dans le domaine de l'énergie atomique. Avec les articles 11 et 12 de cette ordonnance ainsi qu'avec l'annexe correspondante, il a introduit dans le droit suisse les directives du

Club de Londres, en excluant expressément les dispositions relatives au transfert de technologie.

D'autre part, l'article 16 de cette ordonnance prévoit l'obligation d'annoncer l'exportation de certains articles «sensibles» qui ne sont pas mentionnés explicitement dans les directives du Club. En vertu de l'article 18, le Conseil fédéral peut interdire de telles exportations ou leur imposer des conditions spéciales si des raisons de non prolifération le justifient.

122 Nécessité de la révision

122.1 Technologie

Faute de base légale, la Suisse a dû formuler une réserve lors de son adhésion au Club de Londres et déclarer non applicables dans l'ordonnance atomique les dispositions des directives touchant l'exportation de technologie.

Il importe de combler au plus vite cette lacune de la loi pour les raisons suivantes:

- L'exportation incontrôlée de technologie peut aller à l'encontre de l'objectif de non prolifération.
- Au plan international, la Suisse a toujours plaidé pour une harmonisation des politiques nationales d'exportation. Nous pensons qu'en imposant des obligations identiques à toutes les fournitures nucléaires, on évite des distorsions de concurrence sur le marché et on empêche que certains Etats bénéficient de situations privilégiées. Or, en formulant une réserve quant au contrôle des exportations de technologie, la Suisse s'écarte précisément du principe qu'elle a défendu avec insistance face aux autres Etats fournisseurs. Cette lacune légale nuit ainsi à sa propre crédibilité lors des discussions et négociations.
- Dans toutes les négociations bilatérales en cours, la Suisse est confrontée aux obligations touchant la technologie; aucun de ses principaux partenaires n'est disposé à renoncer aux assurances y relatives. La modification de la loi permettra de contrôler toutes les exportations de technologie, ce qui simplifiera les procédures administratives.

Le moment est donc venu d'adapter nos bases légales. En principe, on aurait pu le faire en 1978 déjà, lors de la révision partielle de la loi sur l'énergie atomique. Nous y avons renoncé pour ne pas compliquer, par une adjonction d'une autre nature, une opération consacrée à des problèmes internes de la Suisse. Le refonte de la loi sur l'énergie atomique devait en fournir l'occasion. Comme elle est retardée, une nouvelle révision partielle s'impose.

122.2 La «non prolifération des armes nucléaires», condition dont dépend l'autorisation

Avec la base légale instituant le contrôle des exportations de technologie, il sera possible d'appliquer intégralement les directives du Club de Londres dans le cadre de notre législation.

Il est logique de profiter de cette révision pour établir dans la loi la non prolifération des armes nucléaires comme critère dont dépend l'autorisation. Dans la mesure où la fourniture d'articles nucléaires relève de l'article III, chiffre 2, du traité de non-prolifération, ce critère découle déjà de l'engagement, pris par la Suisse, de veiller à la non prolifération. Jusqu'ici, pour les fournitures non couvertes par ce traité, mais qui tombent sous l'article 4, 2^e alinéa, de la loi, nous nous sommes fondés sur les critères de la «protection des personnes, des biens d'autrui ou de droits importants» et de la «sauvegarde de la sûreté extérieure de la Suisse», qui sont en harmonie avec la tendance fondamentale du traité. En vue de la transparence et de la sécurité du droit, il convient par conséquent de formuler expressément dans la loi le critère de la «non prolifération».

122.3 Compétence de passer des accords bilatéraux

Dans le domaine du nucléaire, la Suisse coopère avec plusieurs Etats. Les échanges englobent en particulier la fourniture de combustibles nucléaires et de services du cycle du combustible (p. ex. enrichissement, fabrication d'éléments combustibles, retraitement, réutilisation du combustible après retraitement) ainsi que l'importation et l'exportation d'équipements nucléaires. Avant d'autoriser le transfert en Suisse d'articles fabriqués ou transformés à l'étranger, les Etats partenaires demandent les assurances décrites aux chiffres 112 et 113, comme le fait du reste notre pays en cas d'exportation.

Pour la base légale des assurances données, nous nous sommes toujours appuyés sur notre adhésion au traité de non-prolifération et, en ce qui concerne les aspects non couverts par le traité (réexportation, contrôles, sûreté), sur la compétence donnée au Conseil fédéral par l'article 4 de la loi sur l'énergie atomique. Cette compétence paraissait justifiée dans la mesure même où l'application de la loi suisse présupposait l'existence d'un accord. En vue de la sécurité du droit et de la transparence, il vaudrait mieux formuler expressément cette compétence dans la loi.

Par ailleurs, en vertu de cette même compétence, le Conseil fédéral ne peut donner des assurances bilatérales que pour des affaires individuelles (p. ex. l'importation de la charge annuelle d'éléments combustibles pour une centrale). Il en résulte des complications administratives superflues. C'est pourquoi les Etats renoncent progressivement à donner ces assurances pour chaque affaire, au profit d'une réglementation générale des conditions de non prolifération pour toutes les fournitures à venir. Cependant, la législation actuelle de notre pays veut qu'une telle réglementation générale soit soumise à l'approbation du Parlement, ce qui entraîne également des complications administratives. Pour plus de souplesse et pour faciliter la position de notre industrie nucléaire sur le marché international, une délégation de compétence telle qu'elle est décrite au chiffre 23 s'impose.

13 Consultation

Le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie ainsi que la Société suisse des constructeurs de machines – qui représentent les principales entreprises intéressées – ont été dûment consultés et ont souscrit aux modifications proposées. En outre, les explications relatives aux contrôles d'exportation de technologie, données au chiffre 212, tiennent largement compte des objections formulées à ce sujet lors de la consultation sur l'avant-projet de la loi sur la protection contre les radiations et l'utilisation de l'énergie nucléaire, proposée en mai 1981 par la commission Dubach.

2 Commentaire des nouvelles dispositions

21 Technologie

211 Article 4, 2^e alinéa

Nous vous proposons de reformuler ainsi l'article 4, 2^e alinéa, de la loi sur l'énergie atomique, afin d'y inclure l'exportation de technologie:

Art. 4, 2^e al.

² Le Conseil fédéral peut soumettre à l'octroi d'une autorisation:

- a. L'importation, le transit et l'exportation d'équipements de production, d'appareils et de matières nécessaires à la technique nucléaire;
- b. L'importation, le transit et l'exportation de matières brutes destinées à la production de combustibles nucléaires;
- c. L'exportation de données techniques se présentant sous une forme matérielle qui ne sont pas accessibles au public et qui sont importantes pour la conception, la construction, le fonctionnement ou l'entretien soit d'installations d'enrichissement et de retraitement de matières nucléaires ou de production d'eau lourde, soit des principaux composants d'une importance cruciale desdites installations.

Les lettres a et b de cet articles sont reprises sans changement de la disposition actuelle. La lettre c, qui autorisera le Conseil fédéral à soumettre l'exportation de technologie à l'octroi d'une autorisation, est nouvelle. La formulation proposée correspond aux directives du Club de Londres. La compétence du Conseil fédéral est strictement limitée aux données relatives à des installations sensibles.

Il n'est pas nécessaire de soumettre l'importation de technologie à une autorisation, cela pour les raisons suivantes:

- Le contrôle préconisé à l'exportation suffit à atteindre les objectifs de la non prolifération.
- Il nous appartient de décider si nous voulons donner à un autre Etat des assurances selon les chiffres 112 et 113; comme condition de la fourniture de technologie à notre pays. Dans chaque cas, les organes fédéraux d'exécution devront décider, après avoir consulté l'importateur ainsi que les milieux de l'industrie et de la recherche que de telles contraintes pourraient éventuellement toucher, s'il est profitable de donner de tels engagements pour l'importation d'une technologie particulière.

212 Mise en œuvre du contrôle d'exportation de technologie

Les détails d'exécution seront fixés dans l'ordonnance atomique. La réserve actuelle touchant la technologie sera supprimée et l'exportation de technologie selon l'annexe 3 de l'ordonnance sera soumise à l'octroi d'une autorisation.

Comme le veut la définition donnée par le Club de Londres (ch. 112.2), il faudra préciser que l'on ne considère pas comme technologie les données accessibles au public, par exemple dans des livres ou dans des revues publiés, ou des données qui ont été rendues accessibles sur le plan international sans aucune restriction. Il est prévu également de définir dans l'ordonnance la notion de «forme physique (forme matérielle)», telle qu'elle est généralement comprise au sein du Club (cf. ch. 112.2).

Les autorisations seront octroyées selon les critères du Club de Londres. Ainsi, en règle générale, il sera nécessaire de définir exactement dans chaque cas, par le biais d'une convention spéciale conclue avec l'Etat destinataire, préalablement au transfert, les informations fournies qui doivent être considérées comme technologie.

Pour le contrôle des exportations, il conviendra de distinguer entre la technologie contenue dans des plans, des esquisses, des descriptions, des films ou d'autres supports, d'une part, et celle qui se trouve incorporée dans des équipements fournis, de l'autre.

Dans le premier cas, le contrôle sera particulièrement difficile lorsque les données seront mémorisées dans des microfilms ou digitalisées sur des supports électroniques. C'est d'abord à l'industrie qu'il incombera alors de demander au service compétent, l'Office fédéral de l'énergie, l'autorisation d'exporter ces données difficilement contrôlables.

Ce problème d'identification ne se posera pas lors de l'exportation de technologie incorporée à des équipements, car une autorisation de ce même service est déjà requise pour l'exportation des équipements eux-mêmes selon l'ordonnance atomique.

La mise en œuvre des contrôles d'exportation de technologie impliquera un dialogue renforcé entre l'Office fédéral de l'énergie et les milieux intéressés, aussi bien dans l'intérêt de ces derniers que dans celui de la non prolifération.

22 La «non prolifération des armes nucléaires» condition dont dépend l'autorisation (art. 5, 1^{er} al.)

Afin d'inclure dans la loi sur l'énergie atomique le critère de la «non prolifération des armes nucléaires», nous proposons de compléter comme il suit le 1^{er} alinéa de l'article 5:

Art. 5, 1^{er} al.

¹ L'autorisation doit être refusée ou subordonnée à l'accomplissement de conditions ou d'obligations appropriées si cela est nécessaire à la sauvegar-

de de la sûreté extérieure de la Suisse et au respect de ses engagements internationaux ou à la protection des personnes, des biens d'autrui ou de droits importants, *ou si le Conseil fédéral considère que la non prolifération des armes nucléaires l'exige.*

Cette précision est apportée en vue de la sécurité du droit ainsi que de la transparence de la loi.

Si la non prolifération des armes nucléaires est mentionnée expressément comme critère d'octroi de l'autorisation, il serait faux d'en conclure que d'autres Etats pourraient à l'avenir contraindre la Suisse à accepter des conditions d'exportation arbitraires en se référant à ce critère. Le Conseil fédéral s'en tiendra comme par le passé aux conditions fixées au plan multilatéral.

23 Compétence de passer des accords bilatéraux (art. 37, 4^e al.)

En vue d'habiliter le Conseil fédéral à passer des accords relatifs à l'importation et à l'exportation d'articles et de technologie nucléaires, nous proposons de compléter l'article 37 par un 4^e alinéa, nouveau:

Art. 37, 4^e al.

⁴ Pour permettre l'importation ou l'exportation de combustibles nucléaires, respectivement d'articles nucléaires ou de données techniques selon l'article 4, 2^e alinéa, le Conseil fédéral peut passer des accords bilatéraux sur leur réexportation, leur sûreté, les contrôles qu'ils subiront et leur utilisation à des fins non militaires.

Ce complément de l'article 37 concerne, parmi les assurances usuelles demandées par les Etats fournisseurs nucléaires, celles pour lesquelles le Conseil fédéral ne dispose pas déjà, en vertu de notre adhésion au traité de non-prolifération, de la compétence de passer des accords. Ainsi, les assurances relatives à la réexportation, à la sûreté et aux contrôles sont demandées sur la base des directives du Club de Londres (ch. 112.1); expérience faite, la plupart des Etats demandent en outre l'assurance que leurs fournitures ne serviront pas à des fins militaires (même non explosives).

En passant de tels accords, le Conseil fédéral orientera sa position sur le niveau multilatéral, à savoir le traité de non-prolifération et le Club de Londres. Quant aux assurances individuelles figurant dans les accords bilatéraux, le Conseil fédéral s'en tiendra à sa politique très réservée. Concrètement et dans l'optique actuelle, on peut prévoir que le nouvel article de la loi lui permettra de conclure, de manière autonome, des accords contraignants au plan du droit international public, en vue de l'échange d'articles nucléaires avec de nombreux Etats partenaires importants. En revanche, sa compétence ne s'étendra pas aux accords touchant l'importation et l'exportation de résidus et de déchets radioactifs, car l'article 4, 2^e alinéa, de la loi sur l'énergie atomique ne les mentionne pas. De son côté, l'approbation des accords de coopération (ch. 111), qui sortent du cadre de la nouvelle disposition en ce sens qu'ils prévoient une coopération très étendue dans le do-

maine nucléaire (recherche, développement, activités économiques), reste du ressort de l'Assemblée fédérale. A titre d'exemple, citons l'accord de coopération entre l'Egypte et la Suisse, signé le 14 novembre 1984, et que nous vous proposons d'approuver en même temps que la présente modification partielle de la loi sur l'énergie atomique. Enfin, les accords multilatéraux relèvent toujours, eux aussi, de la compétence du Parlement.

24 Abréviation du titre

Nous vous proposons de profiter de la révision partielle pour adopter officiellement le titre abrégé «loi sur l'énergie atomique» ainsi que le sigle «LEA», souvent utilisés mais non encore mentionnés dans le Recueil systématique. La loi s'intitulerait donc:

Loi du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (Loi sur l'énergie atomique [LEA])

3 Conséquences

31 Conséquences pour l'approvisionnement de la Suisse en articles nucléaires

Avec le nouvel article 37, 4^e alinéa, le Conseil fédéral pourra passer, de manière autonome, des accords bilatéraux incluant des conditions semblables à ce que préconise le Club de Londres. La procédure d'importation s'en trouvera accélérée, ce dont l'approvisionnement de notre pays en articles nucléaires ne peut que profiter. Ayant comblé une lacune du droit relative à la technologie, la Suisse sera désormais en mesure de respecter intégralement les conditions adoptées au niveau multilatéral en matière de non prolifération. En contribuant à simplifier la coopération internationale, cette décision favorisera encore pour notre pays l'acquisition d'articles nucléaires. Quant à la mention explicite du critère de la «non prolifération de armes nucléaires», elle ne devrait pas avoir d'effets particuliers.

32 Conséquences pour l'industrie d'exportation

En tant qu'il vise à empêcher la prolifération des armes nucléaires, le contrôle des exportations ne constitue pas une entrave à de telles opérations. Il sert simplement à assurer l'utilisation pacifique des articles et de la technologie exportés. Les Etats partisans de la non prolifération sont prêts à fournir les garanties requises. Une contribution à la réalisation d'installations «sensibles» incontrôlées vaudrait à notre industrie d'exportation plus d'inconvénients que d'avantages.

La nouvelle disposition touchant la technologie n'influera en rien sur les exportations d'équipements pour réacteurs ni sur les activités des bureaux d'ingénieurs suisses à l'étranger dans ce domaine, car elle ne s'applique qu'aux données relatives à des installations et processus «sensibles». Les

producteurs que cela concerne sont très peu nombreux dans notre pays et ces exportations ne constituent qu'une part minime du commerce extérieur.

Il n'y a pas lieu de prévoir des conséquences pour l'exportation de technologie liée à des équipements, car l'exportation d'articles incorporant de la technologie au sens de la nouvelle disposition est déjà soumise à l'octroi d'une autorisation. Ainsi, l'extension des garanties usuelles à la technologie, lors du transfert d'articles nucléaires d'un Etat à un autre, sera sans effets pour les activités d'exportation de notre industrie.

Il est extrêmement rare que la Suisse exporte des données relatives à des installations ou processus sensibles, données consignées sur des supports matériels. Les critères applicables en l'occurrence seront ceux qui régissent déjà l'exportation d'articles sensibles (annexe 3 de l'ordonnance atomique ; RS 732.11).

La nouvelle compétence du Conseil fédéral en matière d'accords pour l'importation et l'exportation simplifiera les procédures de négociation des assurances entre Etats (ch. 112 et 113) en cas d'exportation. Elle sert donc également les intérêts de notre industrie exportatrice.

33 Conséquences pour la recherche

Les activités de recherche pourraient être entravées par la nouvelle réglementation relative à l'exportation de technologie. Comme on l'a dit au début, les informations accessibles à chacun ne sont pas touchées. Il n'est donc pas apporté de restriction à la collaboration scientifique (conférences publiques, publications).

A supposer qu'elle ait lieu, l'exportation de découvertes suisses non rendues publiques dans les domaines de l'enrichissement et du retraitement de matières nucléaires, ainsi que de la production d'eau lourde doit être très rare. Les explications données à l'avant-dernier alinéa du chiffre 32 au sujet de l'exportation de données «sensibles» sont applicables en l'occurrence.

34 Répercussions financières et effets sur l'état du personnel

La révision proposée n'imposera *aucun engagement financier nouveau* à la Confédération, pas plus qu'aux cantons et aux communes. La nouvelle compétence fédérale tendrait plutôt à entraîner une certaine simplification administrative. Il n'y a *pas* lieu de prévoir *d'effets sur l'état du personnel*.

4 Grandes lignes de la politique gouvernementale

La révision a été prévue dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153, appendice 2).

5 Constitutionnalité

Les adjonctions proposées se fondent sur la compétence globale de la Confédération en matière de législation sur l'énergie nucléaire (art. 24^{quinquies} cst.). Au sujet de la possibilité donnée au Conseil fédéral de passer certains accords internationaux (art. 37, 4^e al.), il convient de relever ceci: selon une pratique constante et incontestée, une telle délégation de compétence est admise en vertu d'une loi ou d'un arrêté fédéral de portée générale, à condition de ne pas outrepasser les limites généralement fixées (cf. JAAC 42, 1978, n° 76, p. 354 s.). En conséquence, l'habilitation doit être définie, quant à sa nature, à son ampleur et à ses objectifs, de façon suffisamment précise pour cerner du même coup, dans ses grandes lignes, la teneur des accords entrant en ligne de compte. Il n'est pas possible de déléguer la compétence de passer des accords internationaux ayant la portée de normes juridiques fondamentales, tels que ceux que l'article 89, 3^e alinéa, cst. désigne comme étant soumis au référendum facultatif. Selon ces critères, la délégation de compétences prévue semble licite. Elle est définie de manière suffisamment détaillée, d'autant plus que les accords ne sauraient aller au-delà de ce qu'autorise l'ordonnance atomique. Au surplus, ils ne seront ni d'une durée indéterminée, ni non dénonçables. Cela est vrai alors même que certains engagements pris seront maintenus, en cas de dénonciation, jusqu'à ce que les articles nucléaires auxquels il se rapportent aient quitté le territoire suisse ou qu'ils soient devenus inutilisables. Car ce caractère des engagements contractuels en forme de «droit réel» lié aux articles ne suffit pas à rendre les accords non dénonçables au sens de l'article 89, 3^e alinéa, lettre a, cst.

En soumettant l'exportation de technologie nucléaire au régime de l'autorisation, nous restreignons la liberté de commerce et d'industrie (art. 31, 1^{er} al., cst.). Cette limitation est cependant tolérable, pour autant qu'elle est décidée dans l'intérêt de la non prolifération des armes nucléaires et revêt ainsi le caractère d'une mesure de police au sens le plus large. A cela s'ajoute du reste que l'article 24^{quinquies} cst. autorise des dérogations au principe de la liberté de commerce et d'industrie (cf. FF 1979 II 724 s.).

Loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 22 mai 1985¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 23 décembre 1959²⁾ sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations est modifiée comme il suit:

Titre

Loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations. (loi sur l'énergie atomique [LEA])

Art. 4. 2^e al.

² Le Conseil fédéral peut soumettre à l'octroi d'une autorisation:

- a. L'importation, le transit et l'exportation d'équipements de production, d'appareils et de matières nécessaires à la technique nucléaire;
- b. L'importation, le transit et l'exportation de matières brutes destinées à la production de combustibles nucléaires;
- c. L'exportation de données techniques se présentant sous une forme matérielle qui ne sont pas accessibles au public et qui sont importantes pour la conception, la construction, le fonctionnement ou l'entretien, soit d'installations d'enrichissement et de retraitement de matières nucléaires ou de production d'eau lourde, soit des principaux composants d'une importance cruciale desdites installations.

¹⁾ FF 1985 II 397

²⁾ RS 732.0

Art. 5, 1^{er} al.

¹ L'autorisation doit être refusée ou subordonnée à l'accomplissement de conditions ou d'obligations appropriées si cela est nécessaire à la sauvegarde de la sûreté extérieure de la Suisse et au respect de ses engagements internationaux ou à la protection des personnes, des biens d'autrui ou des droits importants, ou si le Conseil fédéral considère que la non prolifération des armes nucléaires l'exige.

Art. 37, 4^e al. (nouveau)

⁴ Pour permettre l'importation ou l'exportation de combustibles nucléaires, respectivement d'articles nucléaires ou de données techniques selon l'article 4, 2^e alinéa, le Conseil fédéral peut passer des accords bilatéraux sur leur réexportation, leur sûreté, les contrôles qu'ils subiront et leur utilisation à des fins non militaires.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date d'entrée en vigueur.

29975.

Message relatif à la révision partielle de la loi sur l'énergie atomique (Importation et exportation d'articles et de technologie nucléaires) du 22 mai 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	85.037
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.07.1985
Date	
Data	
Seite	397-413
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 442

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.