

Initiative fédérale pour le contrôle démocratique du nucléaire

Secrétariat romand: 6, rue St-Ours, 1205 Genève, Tél. 022/29 99 29 (14 h.-17 h.), CCP 12-18 713

POURQUOI L'INITIATIVE ?

Dans notre société, les activités économiques (et en fait toute activité!), qu'on le remarque ou non, s'exercent par rapport à des réglementations légales. Le but de ces pages est de décrire succinctement la démarche poursuivie par les auteurs de l'initiative populaire fédérale pour la sauvegarde de la sécurité et des droits populaires lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques, dite en abrégé " pour le contrôle démocratique du nucléaire", démarche qui est appuyée par de nombreuses personnes et de nombreux groupes.

Il y a vingt ans...

En 1957, le peuple suisse acceptait par un article constitutionnel de déléguer d'importantes compétences à la Confédération quant à l'utilisation pacifique de l'atome. Une seule centrale commerciale -de petite taille- était alors en fonctionnement dans le monde, et six étaient en chantier...

Deux ans plus tard, les Chambres votaient la loi "sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection des rayons ionisants", loi qui nous régit aujourd'hui (décembre 1959). Une procédure analogue à celle des autorisations de police des constructions (immeubles, hangars, etc.) s'applique aux demandes de réalisation d'installations nucléaires commerciales; aucun critère de politique énergétique ou économique ne peut entrer en ligne de compte et il n'est prévu aucune participation populaire ni même parlementaire. (*)

En outre, sous la pression des milieux de l'industrie lourde et des banques, le Conseil fédéral proposa - et obtint - une réglementation *absolument contraire à nos usages juridiques en matière de responsabilité civile: la limitation de la responsabilité civile des exploitants*, nécessaire, selon lui, pour permettre l'essor du nucléaire. La loi devait assurer la sécurité des personnes et des biens - malheureusement on a toujours "oublié" d'exiger des promoteurs la solution du problème de l'entreposage des déchets radioactifs produits, avant de leur donner les autorisations!

Un réveil brutal

Quand les producteurs d'électricité annoncèrent leur intention de construire une dizaine de grandes centrales nucléaires en Suisse, au début des années 70, cela suscita un premier choc dans l'opinion publique. La loi de 1959 apparut très vite dépassée par le cours des événements et en particulier par la dimen-

(*) La révision partielle de la loi sur l'énergie atomique, publiée le 6 octobre 1978, a corrigé en partie ces lacunes. Mais elle ne s'applique ni à Gösgen, ni à Leibstadt et partiellement seulement à Graben, Kaiseraugst et Verbois. De plus, elle prévoit le droit d'expropriation pour les dépôts de déchets radioactifs. Un référendum a été lancé contre cet arrêté, le délai pour recueillir et légaliser 50.000 signatures expirant au début de janvier 1979.

sion nouvelle des installations. Le peuple se découvrit sans droits réels, et l'on s'aperçut combien peu la législation sur l'énergie atomique était inspirée des principes de démocratie directe et de fédéralisme bien connus chez nous. De plus, vingt ans après, on était toujours sans moyens de résoudre de manière satisfaisante le problème des déchets radioactifs.

En fait, il apparaissait de plus en plus évident que la loi ne devait plus exercer une fonction d'appui, mais permettre le contrôle politique du développement de l'énergie nucléaire.

Changer la loi

Devant le refus des autorités fédérales de modifier la législation de 1959, le seul recours des citoyens était l'initiative populaire, et comme il n'existe pas au plan fédéral d'initiative législative, il fallait revoir l'article constitutionnel voté en 1957.

L'initiative pour le contrôle démocratique du nucléaire fut donc lancée en juin 1975 et put être déposée moins d'un an plus tard avec plus de 125.000 signatures de toutes les régions du pays.

Un moyen pour influencer la politique énergétique

L'énergie nucléaire n'est pas indispensable. Dans le domaine de la politique énergétique, des choix sont non seulement possibles, ils sont nécessaires. La récente publication des six grandes associations pour l'environnement sur la politique de l'énergie l'illustre et le démontre (octobre 1978: "Au-delà de la contrainte des faits", secrétariat romand de la Fondation Suisse pour l'Energie, case postale 43, 1212 Gd-Lancy 1). Les faveurs exceptionnelles accordées à l'industrie nucléaire doivent cesser (limitation de la responsabilité, aide substantielle à la recherche, etc.). *Pendant des années, la recherche de technologies économes d'énergie, le développement de nouvelles sources et l'amélioration des rendements ont été négligés, voire prêterités.*

Les difficultés économiques actuelles demandent bien au contraire qu'on prenne d'autres mesures:

- le soutien à l'innovation technologique diversifiée
- des possibilités accrues aussi pour les petites et moyennes entreprises d'intervention sur le marché de l'énergie
- l'utilisation de ressources décentralisées renouvelables et indigènes

Adoptée maintenant, renforcée par l'adoption de l'initiative, cette réorientation coûtera le moins cher. Le peuple se donnerait enfin les moyens de l'influencer directement.

L' I N I T I A T I V E

Née des réflexions qui précédèrent l'occupation du chantier de Kaiseraugst, elle s'applique à tous les ouvrages atomiques et vise trois buts essentiels:

- a) *permettre aux populations concernées de prendre part aux décisions.*
- b) *rendre au gouvernement son indépendance à l'égard des promoteurs du nucléaire*
- c) *garantir la protection de la population contre les risques de l'industrie nucléaire et de ses déchets*

Participation démocratique

Pour permettre aux populations de participer réellement aux décisions qui les concernent, l'initiative institue le vote régional, nouveau en Suisse (al. 4). Elle prévoit plusieurs consultations, d'une part auprès de l'ensemble formé par la commune de site et les communes adjacentes, d'autre part auprès de

chacun des cantons dont le territoire n'est pas éloigné de plus de 30 km de l'installation atomique (al.4). Les votes se font naturellement à la majorité des votants, sans considérer les abstentionnistes comme des personnes votant non! (C'est pourtant sur cette dernière interprétation que le Conseil fédéral a fondé sa critique acharnée de l'initiative!) Ces collectivités doivent être unanimes entre elles pour qu'une installation puisse être construite.

Ce réel droit de veto d'une collectivité a été voulu, il doit être considéré comme un contrepoids proportionné à l'influence des milieux pro-nucléaires: en effet, ces milieux disposent d'un droit de veto de fait: ils ont obtenu par exemple qu'en 1958 le Conseil fédéral renonce au système de concession (et la majorité du Parlement aussi par la suite) et à la responsabilité civile illimitée habituelle en Suisse pour l'industrie; ils se sont aussi opposés avec succès à l'effet suspensif des recours contre les autorisations de construire partielles pour Leibstadt; ils se sont opposés également avec succès à ce que le rapport final de la Commission fédérale pour une conception globale de l'énergie (dite GEK) prévoie autre chose que l'étalement dans le temps des projets de construction de centrales nucléaires. La "dictature de la minorité" n'est pas là où le pense le Conseil fédéral!

Nos institutions actuelles connaissent ce type de contrepoids: la double majorité du peuple et des cantons par ex., ou le Conseil des Etats. Mais les transformations de la société font que ces "contrepoids" ne jouent plus tout à fait ce rôle. Il est donc normal de vouloir adapter nos institutions démocratiques au développement économique actuel.

Indépendance du gouvernement

La loi de 1959 a réduit le rôle du gouvernement à celui d'une chambre d'enregistrement. Il "doit" accorder l'autorisation si celle-ci respecte les normes fédérales.

En remplaçant l'autorisation de police par une concession (durée maximum 25 ans, renouvelable, révocable si la sécurité l'exige, accordée en fonction des besoins de l'intérêt public), l'initiative rend au gouvernement et au Parlement la position d'arbitre qu'il devrait avoir entre les intérêts publics et ceux des promoteurs (al.3).

Protection de la population

C'est le souci dominant de l'initiative.

La concession ne peut être accordée "que si sont garanties la protection de l'homme et de l'environnement, et la surveillance du site jusqu'à élimination de toute source de danger"(al. 5).

Les mesures, en cas de catastrophe notamment, en vue de la protection de la population doivent être rendues publiques au moins 6 mois avant la première votation (al.5).

Si la protection de l'homme et de l'environnement l'exige, l'Assemblée fédérale doit ordonner sans dédommagement l'arrêt provisoire ou définitif de l'exploitation ou la suppression de l'installation. Ainsi est précisée la priorité de la santé publique et la sauvegarde de l'environnement, qui ne serait peut-être pas assurée s'il fallait dédommager les concessionnaires.

La responsabilité civile normale est rétablie. Aujourd'hui elle est limitée à 200 millions. L'initiative prévoit que le détenteur de la concession est responsable pour tout dommage causé par l'installation durant 90 ans, c'est-à-dire environ trois générations. (Voir la fiche de travail "Responsabilité civile, le cadeau fait aux promoteurs".) Il est évident que la Confédération ne pourrait pas ratifier les Conventions de Paris et de Bruxelles qui prévoient la limitation de la responsabilité civile et sa canalisation sur l'exploitant. Mais elle pourrait en conclure d'autres!

Une coordination transfrontalière est prévue. Ainsi l'initiative fournit au gouvernement les bases légales qui lui faisaient défaut pour planifier, avec les gouvernements voisins, la constructions d'ouvrages nucléaires dans les régions limitrophes et protéger les populations de ces régions.

Enfin, une disposition transitoire précise que toutes les installations nucléaires existantes doivent passer de façon rétroactive par la procédure prévue par l'initiative. *Cette rétroactivité est justifiée par le fait que la loi en Suisse n'a subi aucune révision durant plus de 15 ans, alors que la technologie nucléaire connaissait un développement très rapide.* Il n'y aura pas de vote régional pour les installations construites ou en construction le 1er juin 1975 (Mühleberg, Beznau I et II, Gösgen). La durée d'adaptation est de 3 ans.

L'INITIATIVE, UN MORATOIRE DE FAIT !

De fort nombreuses personnes, scientifiques ou non, pensent, tout en ne s'opposant pas a priori à l'énergie nucléaire, qu'il faut maintenant un "temps de réflexion", en particulier pour permettre l'élimination des déchets radioactifs déjà produits, mais également pour que les crédits puissent être affectés à d'autres sources d'énergie et aux économies d'énergie. L'initiative permet de créer les conditions nécessaires pour que ce "temps de réflexion", ce moratoire, puisse être démocratiquement décidé, installation par installation, et sans qu'il y ait empêchement à ce que le dossier puisse être rouvert plus tard.

L'initiative pour le contrôle démocratique du nucléaire apparaît donc actuellement comme le seul moyen légal permettant d'infléchir rapidement et profondément le cours des choses, dans le domaine de l'énergie, et d'influencer réellement la révision complète de la loi sur l'énergie atomique, en préparation.

En vertu de l'article 121 de la Constitution fédérale et conformément à la loi fédérale du 23 mars 1962 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la Constitution, les citoyens et citoyennes suisses soussignés, aptes à voter, présentent l'initiative suivante :

L'art. 24 quinquies de la Constitution fédérale est complété par les nouveaux alinéas suivants :

³ Les centrales atomiques et les installations de production, de traitement et de stockage de combustibles nucléaires et de déchets radioactifs (ci-après : installations atomiques) doivent faire l'objet d'une concession. Il en va de même pour les agrandissements d'installations existantes. La durée de la concession pour les centrales atomiques s'étend à 25 ans au plus. Elle peut être prolongée en renouvelant la procédure.

⁴ L'Assemblée fédérale est compétente pour l'octroi de la concession. L'octroi d'une concession est subordonné à l'accord des électeurs de l'ensemble de la commune de site et des communes adjacentes, ainsi qu'à l'accord des électeurs de chacun des cantons dont le territoire n'est pas éloigné de plus de 30 km. de l'installation atomique.

⁵ La concession pour une installation atomique ne peut être accordée que si sont garanties la protection de l'homme et de l'environnement, et la surveillance du site jusqu'à l'élimination de toutes sources de danger. Les mesures en vue de la protection de la population, notamment en cas de catastrophes, doivent être rendues publiques au moins 6 mois avant la première votation.

⁶ Si la protection de l'homme et de l'environnement l'exige, l'Assemblée fédérale doit ordonner sans dédommagement l'arrêt provisoire ou définitif d'exploitation de l'installation ou sa suppression.

⁷ Le détenteur de la concession est responsable pour tout dommage causé par l'exploitation ou l'élimination de l'installation, par

des combustibles nucléaires qui lui sont destinés ou par des déchets radioactifs qui en proviennent.

De même celui qui transporte des combustibles nucléaires ou des déchets radioactifs est responsable pour tout dommage qui en résulte.

Les créances des lésés envers le responsable et l'assurance sont prescrites au plus tôt 90 ans après l'événement cause du dommage.

Il appartient au législateur de prévoir, par des prescriptions légales, une couverture suffisante de l'assurance responsabilité civile obligatoire pour faire face aux créances de tous les lésés.

Il crée également un fonds, auquel les personnes astreintes à s'assurer versent des contributions pour compenser les frais éventuellement non couverts.

⁸ En ce qui concerne les installations atomiques limitrophes, la Confédération prend toute mesure utile pour garantir la protection de l'homme et de l'environnement des deux côtés de la frontière.

⁹ Ont également un droit de recours les communes et cantons concernés selon l'al. 4, lors d'atteinte aux présentes dispositions constitutionnelles et aux dispositions d'application en découlant.

Disposition transitoire

Pour les installations atomiques déjà existantes, il y a lieu de passer rétroactivement par la procédure de concession. Pour les installations qui sont en construction ou en exploitation au 1er juin 1975, l'accord des électeurs des communes et des cantons selon l'al. 4 n'est pas requis. Toute installation à laquelle, dans un délai de 3 ans, la concession n'a pas pu être accordée doit cesser son activité.

Le texte allemand de l'initiative fait foi.

Note : De nombreux exemples, dans des textes officiels, montrent qu'on emploie souvent le mot "électeurs" dans le sens de "votants", par exemple dans la constitution des cantons de Bâle-Ville et de Lucerne.