

Message

77.054

**concernant l'initiative populaire
«pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité
lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques»**

du 24 août 1977

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre message concernant l'initiative populaire «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques» et vous proposons d'approuver le projet d'arrêté qui y est joint.

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

24 août 1977

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

Selon la loi actuelle sur l'énergie atomique, la procédure d'autorisation pour les centrales nucléaires et autres installations atomiques ne prévoit pour l'essentiel que l'établissement d'un avis relatif à la protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants, ainsi que la consultation des cantons sur le territoire desquels elles sont situées. La population des environs n'a aucune possibilité directe de se déterminer à l'égard des demandes d'autorisation. Par notre message du 24 août 1977, nous vous avons proposé de compléter la loi sur l'énergie atomique afin de supprimer cette lacune. Les adjonctions apporteraient principalement les innovations ci-après: institution d'une autorisation générale dont l'octroi dépendrait aussi de la preuve que l'énergie produite par l'installation projetée répond aux propres besoins du pays; publication de la requête impliquant la possibilité pour chacun de présenter des objections; examen de la requête et des objections par les autorités spécialisées; deuxième possibilité donnée à chacun de présenter des objections au sujet des avis donnés; nouvel examen par les autorités ayant donné leur avis; décision du Conseil fédéral. Les compléments à apporter à la loi sur l'énergie atomique rendent en principe les producteurs de déchets radioactifs responsables de leur élimination sûre. La Confédération doit cependant en prendre la responsabilité lorsqu'il le faut. Dans chaque cas, les producteurs de ces déchets ont toutefois à supporter les frais de l'élimination.

A l'opposé, l'initiative populaire tend à obtenir que les modifications essentielles ci-après soient apportées à l'ordre juridique actuel: introduction du système de la concession pour les installations atomiques, octroi de la concession par l'Assemblée fédérale, qui serait subordonné à l'approbation des électeurs de la commune de site et des communes adjacentes, ainsi que des électeurs de chacun des cantons dont le territoire n'est pas éloigné de plus de 30 km du site. L'initiative propose en outre l'institution d'une responsabilité causale illimitée pour tout dommage occasionné par l'exploitation ou l'élimination d'une installation atomique, par des combustibles nucléaires qui lui sont destinés ou par des déchets radioactifs qui en proviennent, de même que lors du transport de combustibles nucléaires ou de déchets radioactifs, la prescription ne pouvant intervenir que 90 ans après l'événement dommageable.

L'exigence touchant l'«approbation des électeurs» est formulée d'une manière imprécise et s'écarte des dispositions actuelles de la constitution fédérale. Ce ne serait plus – comme c'est habituellement le cas – la majorité des votants mais bien celle des électeurs inscrits qui ferait règle. Une interprétation littérale conduirait même à requérir l'approbation de tous les électeurs, ce qui ne devrait guère correspondre aux intentions des auteurs de l'initiative. Dans le résultat du vote, on compterait les bulletins blancs et les «absents» comme «non», ce qui fausserait la décision populaire. Mais le mécanisme d'approbation proposé par l'initiative entraînerait une réglementation qui ne saurait donner satisfaction parce qu'il serait

contraire à notre droit public d'obliger les autorités fédérales à exécuter une loi d'après les résultats obtenus lors de votations populaires de caractère régional. Un seul canton, qui ne serait pas même directement touché par la nouvelle installation atomique, pourrait empêcher que l'Assemblée fédérale accorde la concession et retirer ainsi à la Confédération le droit de décider sur une affaire d'importance nationale.

La responsabilité causale illimitée en cas de dommages, réclamée par l'initiative, qui n'admet aucun motif de restriction ou d'exclusion de cette responsabilité, n'est pas limitée aux dommages causés par des réactions nucléaires; un délai de prescription ne pouvant être inférieur à 90 ans, lui est lié. C'est dire que cette réglementation ne serait guère praticable, d'autant qu'elle comporte des lacunes. Le droit transitoire proposé est de nature à provoquer des rigueurs et de grosses pertes pour l'économie publique. Lors de la complète refonte de la loi sur l'énergie atomique, actuellement en cours, on envisage d'améliorer les dispositions actuelles concernant la responsabilité civile, la prescription et l'assurance. A cette occasion, on déterminera aussi s'il est possible – et le cas échéant dans quelle mesure – de tenir compte dans la loi d'autres demandes formulées par l'initiative.

Cette initiative n'a guère de commun avec la «sauvegarde des droits populaires», au sens où l'entend notre démocratie suisse, pas plus qu'elle ne contribue à la «sauvegarde de la sécurité» lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques, sur des points qui ne soient déjà réalisés ou en voie de l'être (plans pour les cas de catastrophe).

C'est pourquoi nous vous proposons de soumettre l'initiative sans contre-projet au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter.

Message

1 Forme

11 Aboutissement et contenu de l'initiative

Une initiative populaire «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques», approuvée par 123 779 signatures valables, a été déposée le 20 mai 1976. La Chancellerie fédérale a constaté l'aboutissement de l'initiative par sa décision du 18 juin 1976 (FF 1976 II 1098). Cette initiative populaire a la teneur ci-après: L'article 24^{quinièmes} de la constitution est complété par les nouveaux alinéas suivants:

Art. 24^{quinièmes}, 3^e à 9^e al., cst. (nouveaux)

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 causé 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 le 4^e alinéa, 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 1^{er} juin 1975, l'accord des électeurs des communes et des cantons selon le 4^e alinéa 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 a été déclaré déterminant. Conformément à l'article 22, 4^e alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, nous avons revu la version française pour l'adapter au texte déterminant allemand.

Le comité d'initiative composé de 39 membres est autorisé à retirer, à la majorité des deux tiers, cette initiative populaire en faveur d'un contre-projet de l'Assemblée fédérale ou purement et simplement.

12. Validité de l'initiative

L'initiative remplit les conditions de forme posées par les articles 1^{er} à 5 de la loi fédérale concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la constitution (loi sur les initiatives populaires, RS 162.1). Elle est conçue sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces et observe le principe de l'unité de la matière.

Le fait même que la plupart des innovations proposées sur la base de l'actuel article 24^{quinquies} de la constitution pourraient être instituées par une simple modification de la loi, n'exclut pas leur insertion dans la constitution. Il n'existe aucune disposition concernant la délimitation entre ce qui doit être réglé au niveau constitutionnel et ce qui ressortit au domaine législatif. En revanche, une disposition restreignant dans sa liberté de décision une autorité fédérale qui doit assurer l'exécution du droit fédéral, en ce sens qu'elle est liée au résultat de votations populaires régionales, est en contradiction avec notre droit public. C'est pourquoi une telle innovation ne pourrait plus être instituée par la loi. Mais une insertion faite par une modification constitutionnelle reste possible, notre pratique suisse n'admettant aucune limite matérielle à la révision constitutionnelle. Le peuple et les cantons doivent décider de ce qui doit être inscrit dans la constitution et de ce qui ne doit pas l'être (cf. le message du 26 mai 1976 concernant l'initiative populaire «démocratie dans la construction des routes nationales», FF 1976 II 1107).

Ainsi l'initiative doit être reconnue valable et soumise au vote du peuple et des cantons.

2 La sécurité des installations atomiques, protection de l'homme et de l'environnement

21 Généralités

Dès 1945, des hommes de science – naturalistes et techniciens – du monde entier se sont occupés d'une manière approfondie des problèmes liés à la fission atomique. Ce n'est pas seulement l'utilisation de la fission nucléaire, mais aussi les effets de cette fission sur l'homme et la nature qui figuraient au centre de la recherche. Au moment de prendre des conclusions sur la sécurité de l'utilisation faite de l'énergie nucléaire, on peut partir de l'idée que les connaissances scientifiques et techniques, sur lesquelles se fonde la loi sur l'énergie atomique, sont fort avancées. Cela vaut particulièrement, selon l'avis des spécialistes, en ce qui concerne la protection contre les radiations, parce que la radioactivité peut être décelée avec une sensibilité dépassant les besoins de la protection. Il est plus simple de déceler la radioactivité et d'entreprendre ainsi des démarches biologiques et écologiques que d'établir d'autres influences dommageables pour l'environnement.

Il est vrai que les spécialistes ne s'entendent généralement pas sur ce point. Toutefois, on s'accorde largement à reconnaître que la sécurité et la protection contre les radiations dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie atomique ont été portées à un niveau assez élevé pour que l'on puisse considérer cette utilisation comme admissible. Les mesures de sécurité appliquées dans la technique nucléaire ont été prises pour modèles dans d'autres domaines. Cela ne signifie d'ailleurs pas que toutes les questions soient déjà résolues dans le domaine de l'énergie atomique. La fission nucléaire ne saurait devenir une technique de routine. Mais il n'y a guère lieu de s'attendre à de nouvelles constatations qui bouleverseraient fondamentalement les données actuelles en matière de sécurité et de protection contre les radiations.

Il n'existe nulle part une sécurité absolue. C'est pourquoi il faut aussi se poser la question suivante lors de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire: «Quel degré de sécurité doit-il être considéré comme suffisant?» La réponse est donnée par la science d'après des comparaisons tirées d'autres domaines de l'activité humaine, notamment d'activités industrielles. D'autres comparaisons se rapportent aux effets d'événements naturels auxquels les êtres humains sont exposés.

22 Trois études fondamentales

Par sécurité des centrales nucléaires, on entend le plus souvent la protection contre les conséquences d'accidents possibles. Une étude américaine très fouillée, établie en exécution d'un mandat que l'autorité concédante des Etats-

Unis a fourni, il y a peu de temps, renseigne à ce sujet:¹⁾ Il en ressort que l'exploitation de 100 centrales nucléaires d'un type de construction déjà désuet par rapport aux installations actuelles n'implique pour la population des Etats-Unis que des dangers environ 1000 fois inférieurs aux dangers comparables sur lesquels on dispose d'indications (p. ex. chutes d'avions, incendies, explosions, ruptures de barrages, fuites de substances toxiques). De même, les dangers dus à l'exploitation des 100 centrales nucléaires considérées sont environ 1000 fois moindres que les dangers naturels pouvant être causés par des tremblements de terre ou des cyclones. Le risque qu'un accident se produise dans une centrale nucléaire et que des personnes soient touchées est à peu près comparable à celui que présente la chute de météorites. De même, les conséquences d'accidents pouvant survenir dans ces centrales ne sont, contrairement à ce que craignent beaucoup de personnes, en aucun cas beaucoup plus graves que les effets d'autres grands accidents ou catastrophes.

La valeur des conclusions de cette étude ne saurait être amoindrie du fait que celle-ci s'en tient aux conditions existant en Amérique. Même si, en raison d'une densité supérieure de la population, on voulait estimer au décuple les dangers potentiels que présentent 100 centrales nucléaires d'Europe centrale, le risque resterait sensiblement plus faible que dans les autres catégories d'accidents et de catastrophes considérées.

Cette étude ne vise que les risques encourus à la suite d'accidents possibles dans les centrales nucléaires. Un rapport d'un groupe de travail de l'Organisation mondiale de la santé²⁾ récemment publié, conclut comme il suit: Les radiations résultant de l'ensemble du cycle des combustibles – donc aussi l'exposition aux radiations résultant du service normal des centrales nucléaires ainsi que du traitement et de l'élimination des déchets radioactifs – qui frappent la population locale de même que la population mondiale peuvent être qualifiées de faibles. Cela vaut également si l'on inclut les conséquences d'ordre génétique. Les charges résultant des radiations sont véritablement faibles lorsqu'on les compare à celles qui résultent des radiations naturelles ainsi que les radiations dues aux activités médicales; elles sont plus faibles que les charges causées par l'exposition à des radiations frappant la plupart des humains, qui ne s'en doutent pas ou guère, telles que les radiations qu'émettent par exemple les matériaux de construction des maisons, dont certains accusent une forte concentration de radioactivité naturelle, ou par les appareils de télévision en couleurs.

¹⁾ Reactor Safety Study – An Assessment of Accident Risks in U.S. Commercial Nuclear Power Plants. U.S. Nuclear Regulatory Commission, Oct. 1975, Wash-1400. Cette étude a été exécutée sous la direction de N.C. Rasmussen, professeur, Massachusetts Institute of Technology, et est connue sous le nom d'«étude Rasmussen».

²⁾ Health Implications of Nuclear Power Production. Report on Working Group, Brussels, December 1975. Regional Office for Europe, World Health Organisation.

Les comparaisons entre les risques d'accidents que comportent les centrales nucléaires et les risques d'un autre ordre, dus à des accidents ou à des catastrophes, telles qu'elles sont présentées dans ces publications, sont à vrai dire contestées. On relève surtout qu'il s'agit en l'occurrence d'effets qualitatifs différents. Les comparaisons figurant dans l'étude de l'Organisation mondiale de la santé ne sont, elles, pas sujettes à une telle réserve, ce qui les rend plus dignes de foi.

Une étude qui vient de paraître¹⁾ concerne la question du traitement des déchets radioactifs. Elle a été rédigée sur mandat de la Société américaine de physique qui, auparavant déjà, s'était signalée comme une institution indépendante des autorités, par la publication d'une étude sur la sécurité des réacteurs. La première étude en arrivait à la conclusion que le programme de recherches du gouvernement des Etats-Unis devait être poussé activement, mais qu'il n'y avait aucune raison d'avoir sans plus des doutes quant à la sécurité. La seconde précise qu'il est possible, à toutes les étapes du cycle des combustibles des réacteurs à eau légère, tels qu'ils sont actuellement utilisés dans les centrales nucléaires, de traiter sûrement et convenablement les déchets radioactifs et d'isoler les eaux et gaz radioactifs grâce à des processus techniques bien développés. Les radiations provenant de l'exploitation normale de toutes les installations dans le cycle des combustibles ne sembleraient impliquer aucune nécessité de limiter l'utilisation de l'énergie nucléaire. En revanche, sur le plan de l'élimination des déchets, le choix des procédés techniques incluant le processus d'entreposage dans les ensembles rocheux devrait, d'après cette étude, s'opérer selon des directives officielles plus complètes.

Les trois études susmentionnées ne font que confirmer une constatation sans cesse répétée, à savoir que l'utilisation de l'énergie nucléaire est admissible sur les plans de la sécurité et de la protection contre les radiations, et qu'on peut assumer la responsabilité de cette utilisation.

23 Exigences relatives à la sécurité

L'article 3 de l'ordonnance du 13 juin 1960 concernant la Commission fédérale pour la sécurité des installations atomiques (RS 732.21) prescrit que cette commission doit présenter le rapport d'expertise que réclame l'autorité octroyant le permis. Plus loin, cet article précise textuellement :

Elle examine les rapports relatifs aux mesures de sécurité que les requérants doivent produire; elle doit indiquer dans son avis s'il est satisfait à toutes les conditions de sécurité en matière de construction et d'exploitation d'installations atomiques que l'on peut raisonnablement exiger au stade actuel de la science et de la technique pour la protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants.

¹⁾ Report to the American Physical Society by the Study Group on Nuclear Fuel Cycles and Waste Management.

C'est intentionnellement que l'ordonnance ne mentionne pas d'une manière concrète quelles sont les mesures de sécurité à prendre, celles-ci pouvant être bientôt dépassées en raison de l'évolution rapide de la technologie nucléaire. La Commission pour la sécurité des installations atomiques doit constamment reconsidérer, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et techniques, les questions qui se posent en matière de sécurité. Il en résulte que cette disposition ne peut devenir désuète. En pratique, elle a donné entière et complète satisfaction. A vrai dire, elle impose aux membres de la commission et aux fonctionnaires de la Division pour la sécurité des installations nucléaires des exigences notablement supérieures à ce que serait leur mission s'il fallait simplement se déterminer sur la base de normes rigides. D'une manière générale, on constate une fois de plus que les exigences posées par la Suisse quant à la sécurité des installations atomiques, sont très étendues et sévères.

24 Système d'alarme

241 Remarques préliminaires

L'emploi de matières fissiles à des fins militaires implique, même en temps de paix, la possibilité que la population soit mise en danger. Comme il n'existe aucune sécurité absolue, un accident ne peut pas, non plus, être complètement exclu dans le cas des installations atomiques civiles, malgré le très haut niveau de sécurité dont il vient d'être question. C'est pourquoi le Conseil fédéral a, par son arrêté du 17 février 1964, créé une organisation d'alarme (ordonnance du 9 septembre 1966/19 mai 1976 concernant l'organisation d'alarme en cas d'augmentation de la radioactivité; RS 528.4).

Cette organisation d'alarme doit être toujours à même, en cas d'accroissement dangereux de la radioactivité, de déterminer son intensité et de suivre l'évolution du phénomène, ainsi que de proposer et de prendre les mesures nécessaires aux fins de protéger la population.

Les mesures prévues par le comité d'alarme de la Commission fédérale de surveillance de la radioactivité garantissent une sécurité aussi grande que possible lors de l'explosion d'une bombe atomique en temps de paix. De même, l'organisation d'alarme dispose de moyens qui permettraient, s'il se produisait un accroissement dangereux de la radioactivité dans le voisinage d'une centrale nucléaire à la suite d'un grave accident, de réduire au minimum les effets qu'aurait la radioactivité sur la population.

Mais s'il devait se produire un grave accident de réacteur – hautement improbable en raison de la présence dans l'installation même du réacteur de nombreux systèmes efficaces de sécurité destinés à empêcher un tel accident – il importe que la population des environs immédiats soit rapidement alertée.

Sur la recommandation du président de la Commission fédérale de surveillance de la radioactivité, l'Office de l'économie énergétique a procédé à une enquête

pour déterminer si et comment l'organisation d'alarme devait être complétée, aux fins de maîtriser les effets d'un grave accident de cette nature affectant un réacteur, par un système d'alarme rapide et efficace alertant la population au voisinage immédiat de centrales nucléaires.

Il ressort de cette enquête, menée par la Division pour la sécurité des installations nucléaires, que la Suisse dispose aujourd'hui déjà de possibilités de se protéger de manière adéquate en cas d'irradiation atomique, possibilités qu'il s'agirait d'utiliser en aménageant un système d'alarme rapide. Le projet établi par la division de sécurité a été définitivement mis au point avec le concours de la Commission fédérale de surveillance de la radioactivité, du service de la protection civile d'un canton ainsi que des exploitants de centrales nucléaires. Il est actuellement en discussion auprès de tous les cantons intéressés.

242 Système d'alarme rapide au voisinage des centrales nucléaires

Pour l'essentiel, ce système est conçu comme il suit: Si le grave accident de réacteur dont il vient d'être question – d'ailleurs hautement improbable – se produisait, l'alarme devrait être rapidement donnée à la population se trouvant dans un rayon de 4 à 5 km (zone 1) et celle-ci protégée contre les radiations émanant du nuage radioactif qui se déplacerait. Dans cette zone, caves et abris offrirait une protection adéquate contre le rayonnement radioactif durant les premières heures qui suivraient l'accident. Selon la nature de ces abris ou de ces caves, le rayonnement peut être ramené à une proportion oscillant entre $1/50^{\circ}$ et $1/500^{\circ}$ de ce qu'il est à l'extérieur. Ces éléments de protection sont suffisants: l'irradiation des personnes se trouvant dans ces abris et caves est abaissée au point d'être supportable.

Une fois que le nuage radioactif – qui constitue le danger immédiat – s'est éloigné, les équipes de l'organisation d'alarme chargées de mesurer l'irradiation constatent le degré de rayonnement au sol. Compte tenu des résultats de ces mesures, le comité d'alarme proposerait les mesures à prendre ultérieurement. Dans des cas graves, il pourrait être nécessaire qu'une partie de la population soit évacuée de la zone 1.

Dans un rayon de 4 à 20 km environ (zone 2), il peut également arriver que la population soit mise en danger. Elle doit donc être protégée, au cours des 2 à 3 heures qui suivent l'accident, dans les secteurs qui ont probablement été touchés. Déterminés par la direction effective du vent, ces secteurs ont ordinairement un angle d'ouverture de 90° au maximum. La population sera invitée, en cas d'accident, à rester dans les maisons, à se rendre éventuellement dans les abris ou les caves, et à attendre les instructions ultérieures.

Dans les régions distantes de plus de 20 km de la centrale nucléaire (zone 3), il n'existe pas de mise en danger sérieuse de la population. Il est possible que le sol soit faiblement irradié; aussi faudra-t-il peut-être prendre, durant un temps et dans un territoire limités, des mesures telles qu'une interdiction de consommer

du lait et des légumes. Toutes les mesures à adopter pour déterminer l'intensité de l'irradiation aux fins d'empêcher que des personnes soient menacées d'un danger, sont préparées par le comité d'alarme de la Commission fédérale de surveillance de la radioactivité. En cas d'urgence, elles peuvent être exécutées ou ordonnées en tout temps.

Pour ne pas effrayer inutilement la population par de fausses alarmes et pour mettre rapidement en état d'intervenir les organismes responsables de la protection de la population, on a choisi pour les zones 1 et 2 un système d'alarme à deux échelons.

L'alerte est donnée dès qu'un accident se produit dans une centrale nucléaire sans qu'il y ait danger immédiat de fuite d'éléments radioactifs dans les environs. La centrale nucléaire avertit le central de surveillance du comité d'alarme et en même temps les autorités compétentes de la zone 1 afin que celles-ci informent leurs organismes responsables de la sécurité (service du feu, organisme local de protection civile).

Dans la zone 2, c'est le central de surveillance du comité d'alarme qui donne l'alerte aux autorités compétentes; comme l'on dispose dans cette zone de davantage de temps avant que le danger ne survienne, une alerte donnée directement aux autorités par la centrale nucléaire n'est pas nécessaire. L'alerte n'est pas transmise à la population.

La centrale nucléaire déclenche l'alarme dès qu'il faut envisager la fuite d'assez grandes quantités d'éléments radioactifs dans les environs. Comme l'alerte, l'alarme est donnée par la centrale nucléaire au central de surveillance du comité d'alarme et aux autorités. En cas d'alarme, les autorités ordonneront immédiatement les mesures à prendre pour assurer la protection de la population menacée (p. ex. fermeture des portes et des fenêtres, confinement au domicile, éventuellement obligation de se rendre dans des caves et des abris).

Pour que ce système d'alarme rapide puisse fonctionner, il y a lieu d'installer dans la centrale nucléaire des appareils électroniques pouvant émettre des signaux d'alerte et d'alarme. Les liaisons doivent être assurées entre la centrale nucléaire et les centraux d'alerte et d'alarme. Dans les zones 1 et 2, les autorités compétentes et leurs organes recevront la formation nécessaire; les installations destinées à donner l'alarme à la population devront être créées. Enfin, dans ces zones, la population sera instruite par des avis sur la conduite à observer en cas d'alarme.

L'Office de l'économie énergétique et le comité d'alarme de la Commission fédérale de surveillance de la radioactivité s'efforcent, avec l'appui des cantons où des centrales nucléaires sont en service et des cantons qui pourraient être touchés par un accident, de compléter comme nous venons de l'esquisser l'organisation actuelle de l'alarme. Le système d'alarme rapide devrait être prêt à entrer en service dans le courant de l'année 1980.

A notre connaissance, il n'existe actuellement dans aucun autre pays un tel système d'alarme rapide rattaché aux centrales nucléaires.

3 Droit en vigueur et modifications proposées par le Conseil fédéral

31 Disposition constitutionnelle

L'article 24^{quinquies} de la constitution, accepté par le peuple et les cantons le 24 novembre 1957, a la teneur ci-après:

¹ La législation sur l'énergie atomique est du domaine de la Confédération.

² La Confédération édicte des prescriptions sur la protection contre les dangers des rayons ionisants.

Un article ainsi formulé permet au législateur de régler à sa guise son activité dans le domaine de l'énergie nucléaire. Du monopole d'Etat à la simple autorisation de police, en passant par le système de la concession et par le régime de l'autorisation s'inspirant de considérations qui relèvent de la politique économique, il dispose de toutes les possibilités (cf. message du Conseil fédéral sur l'article constitutionnel relatif à l'énergie atomique [FF 1957 I 1169] et message concernant un projet de loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations [FF 1958 II 1549], ainsi que ch. 111 de notre message du 24 août 1977 de la loi sur l'énergie atomique).

32 Législation et droit réglementaire

Le référendum n'a pas été demandé au sujet de la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (RS 732.0); le Conseil fédéral a fixé son entrée en vigueur au 1^{er} juillet 1960. Aujourd'hui, cette loi a besoin d'être révisée sur des points essentiels. Au cours de l'automne 1975, le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie a institué une commission de juristes qu'il a chargée d'élaborer un projet de révision totale de la loi. Constatant qu'il était urgent d'apporter certaines modifications au régime en vigueur, cette commission d'experts estima qu'elles devaient être réalisées avant la révision totale de la loi. Ces modifications concernent la procédure d'autorisation s'appliquant aux installations atomiques et les conditions dont dépend l'autorisation. Après une procédure de consultation, nous vous avons proposé, par notre message du 24 août 1977, d'adopter un arrêté de portée générale concernant la loi sur l'énergie atomique actuellement en vigueur.

Ci-après, nous esquissons le régime actuel et les compléments que nous vous proposons d'y apporter.

321 Procédure d'autorisation

321.1 Régime actuel

La loi en vigueur soumet de nombreuses activités s'exerçant dans le domaine de la technique nucléaire au régime de l'autorisation. Si le projet ainsi que le

requérant remplissent les conditions légales requises, il existe un droit à l'autorisation. La nature technique très poussée de ces conditions nous a amenés à déléguer, par notre ordonnance du 13 juin 1960/23 décembre 1968 concernant les définitions et les permis dans le domaine de l'énergie atomique (RS 732.11), au Département des transports et communications et de l'énergie la compétence de délivrer des permis lorsqu'il s'agit d'installations atomiques devant produire de l'énergie électrique. Quant à la compétence de délivrer les autres permis, elle a été conférée à l'Office de l'économie énergétique. Le recours administratif est ouvert contre les décisions prises par ces autorités.

Les dispositions de la loi sur l'énergie atomique relatives à la procédure d'autorisation sont sommaires. L'article 7 prescrit que la requête doit être accompagnée d'un rapport technique détaillé; l'autorité qui octroie le permis doit demander une expertise, qui doit notamment dire si le projet a prévu toutes les mesures pouvant être raisonnablement exigées en vue de la protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants; en outre, le canton sur le territoire duquel l'installation atomique doit être construite, est invité à donner son avis. Il n'est prévu ni publication ni affichage de la requête, qui donnerait l'occasion au citoyen de présenter des objections quant à la construction projetée. Au cours de la procédure cantonale ou communale relative à l'octroi du permis de construire, les objections concernant la sûreté de l'installation nucléaire ou d'autres effets de l'installation atomique, que seule la Confédération doit apprécier, ne peuvent être examinées (cf. ATF 99 Ia 247 en la cause Jost et consorts contre Conseil d'Etat et Tribunal administratif du canton d'Argovie). Dans un nouvel arrêt du 23 mars 1977 concernant un recours de droit public du canton de Genève contre la Confédération, dont les considérants manquent encore au moment de la rédaction de ce message, le Tribunal fédéral a reconnu au canton du lieu de situation certaines attributions en vertu du droit relatif à l'aménagement du territoire et des droits d'eau qui, suivant les circonstances, pourraient provoquer des conflits de compétence avec la Confédération en ce qui concerne l'octroi du permis de construire des installations atomiques. Il est vrai que, jusqu'à présent, les communes dont le plan des zones s'opposait à l'implantation d'une centrale nucléaire, ont accepté la modification de ces zones. Mais il s'agit toutefois d'une procédure étrangère à la loi sur l'énergie atomique. Comme cette loi ne prévoit pas, en dehors du requérant, de «parties» intéressées à la procédure, le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie a renoncé à publier officiellement ses décisions sur les requêtes visant à obtenir le permis de site ou le permis de construire. Toutefois, lors d'une procédure de recours contre l'octroi du permis de site pour la centrale nucléaire de Verbois, nous avons décidé, le 14 janvier 1976, que des milieux déterminés avaient qualité pour recourir, en vertu de la loi fédérale sur la procédure administrative. Aussi avons-nous ordonné au département de publier dorénavant en bonne et due forme dans la Feuille fédérale les décisions touchant des autorisations en indiquant les voies de recours (Jurisprudence administrative des autorités de la Confédération 1976, 40/I, n° 16, p. 63). La première autorisation

publiée dans la Feuille fédérale a été l'autorisation partielle de construire accordée le 19 décembre 1975 pour la centrale nucléaire de Leibstadt (FF 1975 II 2334). Notre décision touchant les recours n'était pas encore prise à ce moment-là, mais le projet était déjà connu du département.

321.2 Modification proposée de la procédure d'autorisation

321.21 Historique

A l'époque de sa percée économique vers le milieu des années soixante, l'utilisation de l'énergie nucléaire a été bien accueillie dans de larges milieux de la population. L'aménagement des forces hydrauliques touchant à son terme, on voyait dans l'énergie nucléaire une solution bienvenue pour remplacer la production des centrales thermiques alimentées au charbon ou au mazout, dont on envisageait tout d'abord la construction pour faire face à l'accroissement ultérieur des besoins de courant électrique. Les premières centrales nucléaires de Suisse, Beznau I et II, dans le canton d'Argovie, et Mühleberg dans le canton de Berne, ne se heurtèrent pratiquement à aucune résistance. Peu à peu une opposition plus ou moins forte se manifesta à l'égard des projets de construction de nouvelles centrales nucléaires.

A Kaiseraugst, ces oppositions aboutirent à une occupation du lieu de construction par des adversaires de la centrale nucléaire. Des manifestations analogues se sont produites récemment en ce qui concerne la centrale de Gösgen. Cette résistance ne saurait s'expliquer par des accidents survenus dans des centrales nucléaires. Il est vrai qu'en 1969 un incident qui s'est produit à la centrale nucléaire expérimentale de Lucens a mis fin à l'exploitation de cette usine. Toutefois, les installations de sécurité ont fonctionné de telle sorte que ni le personnel, ni la région environnante n'ont subi de dommages du fait d'un rayonnement radioactif. Les trois centrales nucléaires de notre pays à caractère commercial qui sont en service fournissent environ le cinquième de la production suisse d'énergie électrique. Dans les environs de ces centrales, la radioactivité est régulièrement contrôlée par la Commission fédérale de surveillance de la radioactivité. Une augmentation de quelque importance du rayonnement n'a jamais été constatée. Les résultats des mesures sont publiés chaque année. Les assureurs de la responsabilité civile ne sont encore jamais intervenus pour des dommages causés à des tiers. Malgré tout, l'utilisation pacifique de l'énergie atomique est devenue, un peu partout dans le monde, une affaire politique de première importance. Le développement technique et industriel rapide de la période d'après-guerre a provoqué un malaise généralisé qui semble se cristalliser dans le domaine des installations atomiques.

Dans notre pays, les adversaires de la construction de centrales nucléaires critiquent surtout le fait que la procédure d'autorisation s'appliquant aux installations atomiques ne laisse à la population s'estimant intéressée aucune possibilité de faire entendre sa voix.

321.22 Propositions touchant la modification de la procédure d'autorisation

Nous tenons compte de l'exigence relative à l'institution d'un droit d'être entendu accordé à la population, en proposant de compléter la loi sur l'énergie atomique. Les nouvelles dispositions prévoient que le requérant doit, avant de créer une installation atomique, requérir une « autorisation générale ». La requête doit être publiée officiellement et chacun doit avoir la possibilité de présenter ses objections dans un délai de trois mois. Alors qu'aujourd'hui, seul le canton de site doit être entendu, ce seraient désormais tous les cantons et les communes intéressés qui auraient la possibilité de donner leur avis. Nous devons en outre demander des rapports d'experts sur des questions spéciales relatives à ces installations, notamment quant à la sécurité de l'installation nucléaire, aux effets sur l'environnement, à la compatibilité avec les objectifs de la protection de la nature et du paysage, aux exigences de l'aménagement du territoire et – innovation essentielle – quant au besoin de créer l'installation. A ce stade, chacun pourrait présenter des objections portant sur les avis et rapports d'experts, objections sur lesquelles les autorités et groupes d'experts intéressés seraient invités à se déterminer. Après quoi, nous aurions à prendre notre décision. Pour les détails relatifs aux modifications proposées, nous nous référons au message à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique.

322 Preuve du besoin

Dans notre message du 24 août 1977 à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique, nous avons exposé qu'il n'est pas possible de renoncer à la construction d'un nombre limité de nouvelles centrales nucléaires, même si l'on épuisait toutes les mesures applicables qui permettraient d'économiser l'énergie; cela serait surtout le cas si l'on recourait à l'énergie nucléaire pour remplacer le pétrole. Ces centrales sont nécessaires pour la production d'électricité ainsi que de chaleur destinée au chauffage à distance dans les villes et à des usages industriels. Elles peuvent contribuer à remplacer des produits pétroliers et à diminuer ainsi, en matière d'approvisionnement, notre dépendance unilatérale à l'égard de cette source d'énergie qui s'épuise peu à peu.

Dans ce message, nous avons également indiqué que la construction de centrales nucléaires ne saurait relever de la seule économie d'entreprise. La Confédération exerce déjà, selon le droit actuel, une forte influence sur l'établissement des projets, la construction et l'exploitation de ces centrales. Mais cette influence se borne surtout aux questions touchant la sécurité. Or nous songeons à exercer aussi notre influence d'une autre manière: chaque centrale nucléaire de la classe de puissance actuellement usuelle produit environ le cinquième de la consommation actuelle d'énergie électrique. Sous le régime légal en vigueur, nous courons le danger que des centrales nucléaires soient créées à un rythme plus

rapide que ne le justifierait une consommation rationnelle d'énergie et qu'on encourage ainsi une distribution de courant inconciliable avec les objectifs de la protection de l'environnement et de la politique énergétique. On pourrait ainsi éveiller des besoins qui entraîneraient finalement un gaspillage encore plus grand d'énergie, un alourdissement des charges polluantes que doit supporter l'environnement et une dissipation prématurée des ressources (les gisements d'uranium sont eux-mêmes limités).

Par sa décision du 23 octobre 1974, le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie a institué la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie. Conformément au mandat donné à cette commission, les domaines de l'économie énergétique doivent être considérés dans leur ensemble et non isolément. La politique énergétique doit être intégrée dans la politique économique et sociale, garantir un approvisionnement équilibré en énergie et la sécurité de l'emploi, diminuer la dépendance politique et économique du pays à l'égard de l'étranger, éviter des dépendances unilatérales, protéger l'homme, sauvegarder la qualité du milieu vital et ménager les ressources naturelles. Il ne saurait être question d'imprimer une orientation à l'économie par le biais de l'économie énergétique. Au demeurant, il ne serait pas possible de le faire de manière satisfaisante. En élaborant la conception globale de l'énergie, il faut prendre en considération les possibilités de mettre en œuvre des technologies permettant de ménager les sources d'énergie et l'environnement, faire appel à la recherche et au développement et viser à une consommation mesurée. Des enquêtes exécutées selon ces principes, telles que celles dont la commission fait état dans son rapport intermédiaire de mai 1976 – accueilli généralement d'une manière positive par le public – et telles qu'elle continuera à en entreprendre, n'ont toutefois un sens que s'il en est tenu compte lors des décisions qui seront prises.

Nous proposons donc, dans notre message à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique, de soumettre également à l'obligation de requérir l'autorisation générale les centrales nucléaires au bénéfice du permis de site mais non du permis d'exploitation. A vrai dire, il ne s'agira plus, en l'occurrence, que de déterminer si l'énergie produite dans ces centrales correspond, dans notre pays, à un besoin suffisant. Les centrales de Kaiseraugst, Graben et Verbois seraient touchées par cette obligation. Pour plus d'informations, nous nous référons au chiffre 121.2 du message susmentionné.

323 Déchets radioactifs

Un problème qui, actuellement, préoccupe fort le public est celui du stockage des déchets radioactifs produits non seulement dans le domaine de la technologie nucléaire, mais aussi en médecine, dans les laboratoires de recherche et dans l'industrie. Comme nous l'avons exposé dans notre message à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique, le Département fédéral

de l'intérieur, conformément à l'article 106 de l'ordonnance du 30 juin 1976 concernant la protection contre les radiations (RS 814.50), a l'obligation de faire aménager des dépôts pour les déchets radioactifs *ne provenant pas* des centrales nucléaires; ces déchets doivent y être déposés.

Il incombe actuellement aux centrales nucléaires de veiller à assurer elles-mêmes l'élimination de leurs propres déchets radioactifs. En 1972, les exploitants et promoteurs de centrales nucléaires ont fondé à cet effet la Société coopérative nationale pour l'entreposage de déchets radioactifs (CEDRA). La Confédération est l'un des membres fondateurs de cette société coopérative, car elle doit aussi pouvoir remettre ses propres déchets dans le dépôt que va créer cette société. Il n'existe aucun motif de ne pas déposer et éliminer les déchets provenant des centrales nucléaires avec ceux qui proviennent des autres sources de déchets.

Les contrats conclus par les exploitants suisses de centrales nucléaires avec les entreprises étrangères de retraitement n'imposent à celles-ci aucune obligation de reprendre les déchets fortement radioactifs. Cependant, lorsque ces contrats seront venus à expiration et devront être renouvelés, il n'est pas exclu que la reprise des déchets soit exigée. Mais comme ceux-ci sont entreposés plusieurs années à l'usine de retraitement aux fins d'être refroidis et ne sont solidifiés, donc mis en état d'être transportés qu'après refroidissement, la question de la reprise ne se posera vraisemblablement que vers la fin des années quatre-vingt au plus tôt. Mais aujourd'hui déjà, il est nécessaire de vouer toute notre attention au problème de l'élimination des déchets faiblement, moyennement et hautement radioactifs, la création de tels dépôts exigeant des recherches qui présentent plusieurs aspects et prennent beaucoup de temps.

En République fédérale d'Allemagne, ce sont les formations de sel gemme épaisses de plusieurs centaines de mètres que l'on considère comme les plus appropriées au stockage de déchets à faible, moyenne et haute radioactivité. On ne connaît pas de telles formations en Suisse. C'est pourquoi CEDRA s'intéresse plus particulièrement aux couches d'anhydrite existant dans notre pays. Cette société a demandé à l'Office fédéral de l'économie énergétique cinq autorisations d'exécuter des sondages et de forer des galeries à des fins expérimentales, travaux auxquels la population locale s'oppose toutefois. Les cantons intéressés ont été invités à donner leur avis. Mais ils désirent attendre que la Commission fédérale pour la sécurité des installations atomiques ait déposé le rapport d'expertise qui lui a été demandé.

Le problème de l'élimination des résidus et des déchets radioactifs des centrales nucléaires et plus particulièrement de celle du combustible après son extraction du réacteur prendra peut-être une nouvelle dimension en raison de la politique annoncée par le président des Etats-Unis d'Amérique, selon laquelle cet Etat entend empêcher le retraitement du combustible irradié. De cette manière, il deviendrait impossible d'obtenir du plutonium, matière première utilisée pour la fabrication d'armes nucléaires. Si le président des Etats-Unis parvient à imposer

cette politique, les éléments combustibles devront, suivant les circonstances, être stockés comme tels. La question de l'évacuation et du stockage des déchets est encore pendante; de nouvelles circonstances pourraient exiger de nouvelles solutions.

Comme jusqu'ici, ce sont en premier lieu les producteurs de déchets radioactifs qui assumeront la responsabilité de leur élimination sûre. Toutefois, il apparaît opportun, pour certaines raisons, de donner à la Confédération la possibilité de prêter son aide aux centrales ou à la CEDRA dans la mesure où c'est nécessaire ou, s'il le faut, d'assurer elle-même l'élimination de ces déchets. Il va sans dire que les producteurs des déchets auraient dans tous les cas à supporter eux-mêmes les frais qui en résulteraient.

C'est pourquoi les adjonctions que nous proposons d'apporter à la loi sur l'énergie atomique rendent en principe les producteurs de déchets radioactifs responsables de leur élimination sûre; la Confédération doit cependant avoir la possibilité d'assumer elle-même cette responsabilité lorsqu'il le faut. Pour plus de précisions, nous nous référons à notre message à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique.

324 Responsabilité civile et assurance

324.1 Régime actuel

La loi actuelle sur l'énergie atomique a prévu en quelque sorte de concentrer la responsabilité civile sur l'exploitant de l'installation atomique (art. 12 s. de la loi). Celui-ci est seul responsable civilement lorsqu'au cours de l'exploitation de cette installation, «des processus nucléaires, par leurs effets radioactifs, toxiques, explosifs ou autres, provoquent la mort d'une personne, la lèsent dans sa santé ou causent un dommage matériel». Toutefois, un transfert à des tiers de cette responsabilité est possible sous certaines conditions. La responsabilité civile fixée par l'article 12 s'éteint si le dommage a été causé par des événements naturels extraordinaires, par des actes de guerre ou par une faute grossière du lésé sans que le responsable, selon l'article 12, ou une personne dont il est responsable ait commis une faute. La responsabilité est limitée au montant de l'assurance-responsabilité civile obligatoire, à savoir 40 millions de francs par installation atomique (art. 21, 2^e al., de la loi). Nous avons porté, par ordonnance du 6 juillet 1977, ce montant à 200 millions de francs pour les centrales nucléaires, compte tenu notamment de la dépréciation de l'argent survenue depuis l'adoption de la loi sur l'énergie atomique, ainsi que l'accroissement de la puissance des centrales en construction.

La loi prévoit une réglementation spéciale en cas de dommages importants (art. 27 et 28). Cela permet à l'Assemblée fédérale d'établir un régime de dédommagement et à la Confédération de verser des contributions pour les dommages non couverts.

Les prétentions à une réparation de dommages matériels et à une indemnité pour tort moral se prescrivent, sous réserve de certaines exceptions, par deux ans dès le jour où le lésé a eu connaissance du dommage et a su quelle était la personne civilement responsable, et en tout cas par dix ans à compter du jour où l'effet dommageable s'est produit (art. 17 de la loi). Il existe toutefois un certain fonds créé en prévision de dommages atomiques différés (art. 18 et 19).

324.2 Modifications prévues

Lors de la révision totale de la loi sur l'énergie atomique actuellement entreprise, les dispositions concernant la responsabilité civile et l'assurance de cette loi seront complètement revues. Il existe à ce sujet deux accords internationaux que la Suisse n'a pas encore ratifiés bien qu'elle les ait signés.

324.21 Principes régissant les accords internationaux

Il s'agit de l'Accord du 29 juillet 1960 sur la responsabilité à l'égard de tiers dans le domaine de l'énergie nucléaire (Accord de Paris) et de l'Accord complémentaire du 31 janvier 1963 (Accord complémentaire de Bruxelles). Ils sont entrés en vigueur en 1968 et en 1974. Une commission de l'Agence de l'énergie nucléaire de l'OCDE est actuellement chargée d'élaborer des propositions, notamment en vue de définir à nouveau l'unité monétaire prévue par les accords et d'augmenter les montants fixés.

324.211 Principes régissant l'Accord de Paris

L'exploitant de l'installation causant un dommage répond seul et selon le principe de la responsabilité causale des dommages occasionnés par des réactions nucléaires. Il répond de la même manière des dommages qui se produisent lors du transport de matières nucléaires en rapport avec l'installation. La responsabilité de l'exploitant est limitée par événement nucléaire dommageable à 15 millions d'unités de compte définies par l'Accord monétaire européen (UC). Cette somme correspond à 60 millions de francs environ. La législation nationale peut élever cette limite ou la ramener à un montant s'élevant au moins à 5 millions d'UC (environ 20 millions de francs). Les Etats doivent garantir que l'exploitant dispose d'une couverture financière (assurance, garantie bancaire ou autres sûretés) s'élevant au montant maximum de sa responsabilité.

Les prétentions à des dommages-intérêts se prescrivent par dix ans à compter du moment où s'est produit l'événement nucléaire dommageable. Sont en principe compétents pour toutes les prétentions les tribunaux de l'Etat sur le territoire duquel l'événement s'est produit. Les jugements des tribunaux compétents sont exécutoires dans tous les Etats parties à l'accord; la possibilité de transférer les indemnités est garantie.

324.212 Principes régissant l'Accord complémentaire de Bruxelles

En vertu de l'Accord complémentaire, la réglementation relative aux dommages-intérêts établie par l'Accord de Paris en fixe le maximum à 120 millions d'UC, soit environ 480 millions de francs. Les dispositions de l'Accord de Paris étant à la base de l'Accord complémentaire, elles s'appliquent aussi en principe à la réglementation des dommages-intérêts complémentaires (définitions, compétence, prescriptions, etc.). Un Etat ne peut donc être partie à l'accord complémentaire que s'il est partie à l'Accord de Paris. Cette règle vaut aussi pour les réactions nucléaires dommageables lorsque l'installation nucléaire impliquée sert à des fins pacifiques et qu'elle est inscrite sur une liste spéciale.

L'indemnisation jusqu'à concurrence de 120 millions d'UC a lieu compte tenu des trois échelons suivants:

1. Jusqu'à concurrence d'un montant d'au moins 5 millions d'UC (environ 20 millions de francs), fixé par la législation de l'Etat partie à l'accord dont la souveraineté s'étend au territoire sur lequel est située l'installation nucléaire de l'exploitant civilement responsable, par des ressources trouvant leur origine dans une assurance ou dans des sûretés financières (ce qui correspond pratiquement à la réglementation de l'Accord de Paris touchant le dédommagement);
2. Entre ce montant et celui de 70 millions d'UC (environ 280 millions de francs), par des fonds publics devant être tenus à disposition par l'Etat partie dont la souveraineté s'étend au territoire sur lequel est située l'installation nucléaire de l'exploitant civilement responsable;
3. Entre 70 et 120 millions d'UC (environ 480 millions de francs), par des fonds publics qui doivent être fournis par les Etats parties selon la clé de répartition ci-après: une part de 50 pour cent de la contribution de chaque Etat partie est fixée selon la relation entre son produit national brut et la somme des produits nationaux bruts de toutes les parties à l'accord, les 50 pour cent restants, selon le rapport entre la puissance thermique des réacteurs à utilisation pacifique installés sur le territoire sur lequel s'exerce la souveraineté de chaque Etat partie et la puissance thermique de l'ensemble des réacteurs installés dans l'ensemble des territoires sur lesquels s'exerce la souveraineté de tous les Etats parties à l'accord.

Le fait que des fonds publics doivent être mis à contribution pour couvrir les montants des 2^e et 3^e échelons ne signifie pas que l'Etat doit supporter le risque sans être indemnisé. Il est entièrement libre de réclamer à l'exploitant de l'installation nucléaire des contributions équitables, par exemple sous forme de «taxes».

324.3 Conclusions

La République fédérale d'Allemagne, la France et l'Italie ont, parmi d'autres Etats européens, ratifié les Accords de Paris et de Bruxelles. Nous avons

également l'intention d'agir de même dès que possible, ne serait-ce qu'en raison du régime établi en vue du règlement de dommages s'étendant au-delà des frontières. La ratification exige toutefois l'adaptation de très nombreuses dispositions de la loi sur l'énergie atomique, adaptation qui pourra être avantageusement entreprise lors de la révision totale de la loi dont nous pourrons vous soumettre le projet au plus tôt en 1979.

4 But de l'initiative et appréciation de ses exigences

41 Généralités

Le but principal que vise l'initiative est de rendre plus difficile la création d'installations atomiques au nombre desquelles il faut comprendre, outre les centrales nucléaires, les installations de production, de traitement ou de stockage de combustibles nucléaires et de résidus radioactifs. Ce sont moins la conversion de l'autorisation actuelle en concession et le transfert du pouvoir de décision à l'Assemblée fédérale qui doivent permettre d'atteindre ce but, que l'exigence de l'acceptation par les électeurs de la région entourant le site d'implantation de l'installation projetée, région dépassant les limites d'un seul canton. D'autres objectifs visés par l'initiative populaire sont l'institution d'une responsabilité illimitée du concessionnaire, ainsi que l'extension à 90 ans du délai de prescription et l'obligation d'assurer une couverture suffisante des dommages sous forme d'une assurance-responsabilité civile obligatoire. L'initiative ne touche pas aux prescriptions actuelles sur la sécurité.

42 Les diverses exigences de l'initiative

L'initiative tend à ajouter aux deux alinéas actuels de l'article 24^{quinquies} de la constitution fédérale sept nouveaux alinéas et une disposition transitoire. Chacune des demandes de l'initiative appelle les remarques suivantes.

421 3^e alinéa (nouveau)

Teneur:

³ Les centrales atomiques et les installations de production, de traitement et de stockage de combustibles nucléaires et de résidus 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 à l'issue d'une nouvelle procédure.

Nous avons déjà exposé que l'actuel texte constitutionnel («La législation sur l'énergie atomique est du domaine de la Confédération») autorise aussi bien le régime en vigueur de l'autorisation de police que le système de la concession envisagé par l'initiative (cf. ch. 31). La commission d'experts chargée de

préparer la révision totale de la loi sur l'énergie atomique examine s'il y a lieu d'opérer une telle réforme. Le passage au système de la concession peut, suivant la manière dont la question sera réglée, avoir des répercussions très étendues. Les limites entre la simple autorisation de police et la concession proprement dite, sont en effet fluctuantes. C'est pourquoi il ne faut pas attacher trop d'importance au mot «concession»; l'essentiel est le but que l'on veut atteindre par ce régime. Le texte même de l'initiative, mais surtout l'exigence de votations populaires régionales, dont le résultat négatif aurait force obligatoire, l'énumération exhaustive des conditions auxquelles est subordonné l'octroi de la «concession» (4^e et 5^e al.) et le retrait sans dédommagement (exigence contestable) de la «concession» prévu au 6^e alinéa, montrent plutôt que les auteurs de l'initiative n'envisageaient guère une concession proprement dite accordée en vertu d'un droit souverain. De toute manière, le sens de la disposition n'est pas clair et devrait être précisé par le législateur.

Toutefois, l'ensemble du problème sera étudié d'une manière approfondie lors de la révision totale de la loi, actuellement en cours. Aussi paraît-il parfaitement inopportun de vouloir lier déjà maintenant, par l'emploi de l'expression «concession», laquelle prête à confusion, le législateur qui, même en cas d'acceptation de l'initiative, devrait légiférer en la matière.

422 4^e alinéa (nouveau)

Teneur:

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

L'acceptation par les électeurs de diverses communes et de divers cantons, exigée comme condition dont dépend l'octroi de la concession, ne va pas sans poser certains problèmes. A ce sujet, il y a lieu de considérer ce qui suit:

422.1 Acceptation par les électeurs

L'initiative exige l'«approbation des électeurs». Cette formulation s'écarte de la terminologie utilisée dans les autres dispositions de la constitution régissant la matière. Pour déterminer le résultat des votations populaires, on se fonde, par exemple, sur la décision du «peuple» (art. 89, 2^e et 3^e al., cst.) ou sur la «majorité des citoyens suisses prenant part à la votation» (art. 120, 2^e al., 121, 5^e al., et 123, 1^{er} al., cst.). Les dispositions constitutionnelles en vigueur sont soit explicites, soit, lorsqu'elles se réfèrent au «peuple», précisées par les prescriptions d'exécution en ce sens que le résultat de la votation est déterminé par la «majorité des citoyens suisses qui ont pris part au vote» ou par «la majorité des

votants...» (cf. art. 90 cst., et art. 14, 1^{er} al., et 15, 1^{er} al., de la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux; RS 162.2). La constitution fédérale ne parle de «citoyens suisses ayant le droit de vote» qu'en rapport avec la réglementation régissant l'initiative et le référendum. C'est pourquoi il y a lieu de se demander quel but on vise en utilisant l'expression «électeurs» en relation avec les votations populaires. Le nombre des citoyens ayant le droit de voté (électeurs) n'ayant eu jusqu'ici aucune importance sur le plan des votations fédérales, il faut en tirer la conclusion que cette notion doit désormais jouer un rôle en l'occurrence. Cette interprétation du texte de l'initiative est corroborée par l'intention de ses auteurs, qui veulent rendre plus difficile l'octroi d'autorisations de créer des installations atomiques. Si tel n'est pas le cas, l'utilisation du terme «électeurs» en relation avec les votations populaires témoigne d'une regrettable négligence dans la rédaction de l'initiative.

L'exigence de «l'approbation des électeurs» est imprécise. S'agit-il de l'approbation de *tous* les électeurs entrant en considération ou de la *majorité* de ces électeurs? Il est manifeste que le texte de l'initiative ne s'en tient pas à la terminologie utilisée dans la constitution et dans la législation d'exécution y relative et qu'il ne contient pas le terme de «majorité». En interprétant littéralement ce texte, l'approbation ne serait donnée que si tous les «électeurs» (citoyens suisses ayant le droit de vote) prennent part au scrutin et votent oui. Une telle interprétation du texte rendrait inutile toute votation. Il y a toutefois lieu d'admettre que les auteurs de l'initiative ne veulent pas l'impossible ni ne visent un objectif absurde. C'est pourquoi ils entendent vraisemblablement exiger l'approbation de la *majorité des citoyens*, plus précisément la majorité de tous les citoyens ayant le droit de vote (y compris ceux qui ne participent pas au scrutin). En d'autres termes, c'est la majorité qualifiée qui devrait être atteinte. Il en résulte que, compte tenu des taux actuels de participation aux urnes, une acceptation serait pratiquement rendue impossible. En effet, même si tous les citoyens prenant part au scrutin déposaient un oui dans l'urne, le résultat du vote serait *négatif* en cas de participation inférieure à 50 pour cent ou atteignant ce taux. Les bulletins blancs et les «absents» seraient pratiquement comptés comme ayant déposé un non. Il est donc manifeste que ce mode de procéder conduirait à fausser la volonté populaire (cf. à ce sujet les exemples donnés dans l'annexe II).

Certains promoteurs de l'initiative ont, par la suite, exprimé l'opinion que la disposition en question devait être comprise dans le sens que c'est la *majorité des votants* qui devait être déterminante. Or le texte de l'initiative est clair et s'oppose à une telle interprétation. L'opinion de quelques promoteurs de l'initiative ne saurait donc supplanter le texte de celle-ci, parfaitement précis sur ce point. La disposition ne devrait être interprétée que si le libellé donnait lieu à plusieurs interprétations, le cas échéant, dans le sens que lui prêtaient originellement les auteurs.

Si la majorité de tous les citoyens ayant le droit de vote lors de scrutins fédéraux avait été exigée jusqu'ici depuis la fondation de l'Etat fédéral, en 1848, seuls quatre objets auraient été acceptés sur les 267 qui ont été soumis au vote populaire. L'article constitutionnel relatif à la protection de l'environnement (art. 24^{septies} cst.) aurait, par exemple, été rejeté bien qu'il ait été accepté par tous les cantons et par 92,7 pour cent des votants (cf. les exemples donnés dans l'annexe II).

422.2 Acceptation séparée par le groupe de communes et par les cantons

L'approbation en votation populaire de la création d'une installation atomique sera en sus rendue plus difficile par le fait que ce n'est pas le résultat d'un scrutin dans la région considérée comme un tout qui sera déterminant. Au contraire, l'initiative exige l'approbation des électeurs inscrits:

- de la commune de site et des communes adjacentes, ainsi que
- de chacun des cantons dont le territoire n'est pas éloigné de plus de 30 km de l'installation atomique.

Le tableau ci-après montre quels sont les cantons qui, outre le groupe de la commune de site et des communes avoisinantes, auraient dû accepter le projet si cette disposition avait été en vigueur au temps de l'approbation des centrales nucléaires en service de Beznau I et II et de Mühleberg, ainsi que de la centrale nucléaire de Gösgen-Däniken, qui est en voie de construction.

Centrale nucléaire	Cantons
Beznau I et II	AG, ZH, SH, SO, BL, LU
Mühleberg	BE, SO, FR, VD, NE
Gösgen-Däniken	SO, BL, AG, LU, BE

En vertu de la disposition transitoire de l'initiative, l'approbation ultérieure des communes et cantons ne serait à vrai dire plus nécessaire. Ce tableau a uniquement pour but de permettre d'apprécier les effets qu'auraient la construction des centrales précitées si les dispositions proposées par l'initiative avaient été applicables à l'époque où l'autorisation a été accordée.

En revanche, l'approbation générale de la commune de site et des communes avoisinantes ainsi que celle de chacun des cantons énumérés ci-dessus, seraient nécessaires pour les centrales ci-après.

Centrale nucléaire	Cantons
Leibstadt (actuellement en construction)	AG, ZH, SH, SO, BL
Kaiseraugst.....	AG, BL, BS, SO, BE
Graben	BE, SO, BL, AG, LU
Verbois	GE, VD

Les cartes reproduites à l'annexe I indiquent les cantons dont l'approbation serait nécessaire pour que les installations projetées puissent bénéficier d'une concession.

Si la commune de site et les communes avoisinantes, ensemble, ou si l'un des cantons indiqués dans la récapitulation refusaient leur approbation, l'Assemblée fédérale ne pourrait pas accorder une concession à la centrale nucléaire projetée.

422.3 Conclusions

Le mode de votation prévu par l'initiative ne peut donner satisfaction d'aucune manière et n'est pas pertinent. On ne voit pas pourquoi les résultats de la votation donnés par la commune de site et les communes avoisinantes doivent être appréciés globalement, alors que les résultats des cantons le seraient isolément. Si la question de la construction ou de l'exploitation de l'une des centrales de Kaiseraugst, Leibstadt ou Graben était posée, une partie importante de la Suisse pourrait être majorisée d'une manière propre à susciter de sérieux doutes. Le veto d'un seul canton ou même d'une seule commune pourrait compromettre l'alimentation de la Suisse entière en énergie électrique. Comment pourrait-on justifier en fait que le canton de Berne ait à se prononcer sur la centrale de Kaiseraugst, mais qu'il ne puisse le faire au sujet de la centrale de Leibstadt? Ou pour quelle raison les cantons de Zurich et de Schaffhouse seraient-ils appelés à s'exprimer sur l'installation de Leibstadt, mais ne pourraient le faire au sujet de la centrale de Kaiseraugst? Les Forces motrices du Nord-Est de la Suisse S.A. (NOK), dans le réseau desquelles ces deux cantons se trouvent, participent à ces deux ouvrages à raison de 10 et de 8,5 pour cent. Pourquoi d'autres cantons se trouvant dans le réseau des NOK ne pourraient-ils se prononcer sur la création de ces deux centrales, alors que leur approvisionnement en courant électrique risquerait, selon les circonstances, d'être compromis si ces centrales n'étaient pas construites?

Les relations de bon voisinage et confédérales existant entre les cantons risqueraient, à notre avis, d'être mises en cause par l'initiative. Le mode de scrutin prévu conduirait à une dangereuse régionalisation de la pensée qui, en dernière analyse, pourrait être de nature à compromettre la stabilité de notre Etat.

A cette occasion, il est intéressant de jeter un coup d'œil sur l'histoire des votations fédérales qui n'auraient pu être considérées comme ayant abouti à un résultat positif que si chacun des cantons, pris isolément, s'était prononcé affirmativement. Au total, 100 objets environ, pour lesquels la majorité du peuple et des cantons était requise, ont été acceptés depuis 1848. Toutefois, si l'approbation de tous les cantons avait été exigée pour ces objets, 70 auraient été rejetés. Parmi ces quelque 70 objets figure notamment l'institution du droit d'initiative.

La présente initiative a notamment en vue la sauvegarde des droits populaires lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques. Nous apprécions les efforts de ses auteurs, qui demandent que la population touchée obtienne un droit d'être entendu notablement amélioré par rapport à la loi actuelle sur l'énergie atomique. Les défauts qu'accuse la loi sur ce point sont manifestes (cf. ch. 321). Toutefois, la voie tracée par l'initiative est difficilement praticable pour les motifs déjà exposés; de plus elle comporte de graves risques.

Il apparaît qu'il est difficile, voire impossible, d'établir une délimitation satisfaisante de la région intéressée. L'arrêté fédéral que nous proposons afin de compléter la loi sur l'énergie atomique et la procédure envisagée pour l'octroi de l'autorisation générale tiennent, à notre avis, mieux compte des besoins de la population et des principes sur lesquels se fonde notre droit public. Pour de plus amples informations sur la procédure d'autorisation proposée, nous renvoyons au chiffre 211 de notre message du 24 août 1977 à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique.

423 5^e alinéa (nouveau)

Teneur:

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

Le chiffre 2 du présent message renseigne sur les exigences relatives à la sécurité que la loi actuelle pose en ce qui concerne les installations atomiques, sur le haut degré de sécurité atteint par les installations atomiques et sur le système d'alarme en préparation.

Ces indications montrent que satisfaction est déjà donnée aux exigences du 5^e alinéa de l'initiative populaire, dans la mesure où elles concernent la sécurité des centrales nucléaires, plus particulièrement la protection de l'homme et de l'environnement. En tant qu'elles visent l'aménagement d'un système d'alarme rapide en cas de catastrophe, ces exigences sont sur le point d'être réalisées.

424 6^e alinéa (nouveau)

Teneur :

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

Déjà sous l'emprise du droit en vigueur, une installation atomique doit être mise provisoirement ou définitivement hors service lorsque la protection de l'homme et de l'environnement l'exige. Ce que demande l'initiative est que la décision soit prise par l'Assemblée fédérale et que le propriétaire de la centrale n'ait en aucun cas droit à un dédommagement. Or l'Assemblée fédérale n'est pas l'autorité fondée à prendre une mesure urgente du genre de celle qui est l'objet de cette disposition. Une telle décision doit en effet pouvoir être prise sans retard. Il importerait au moins que la décision *provisoire* relève de la compétence du Conseil fédéral.

Conformément à l'article 9, 5^e alinéa, de la loi en vigueur, la Confédération verse une indemnité équitable à l'exploitant lorsque l'autorisation doit être révoquée pour des motifs auxquels le bénéficiaire est étranger. Ce point devra être réexaminé lors de la révision totale de la loi.

425 7^e alinéa (nouveau)

Teneur :

⁷ Le détenteur de la concession répond de 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 répond de tout dommage qui en résulte. Les créances des lésés envers le responsable et l'assurance ne se prescrivent pas avant 90 ans à compter de l'événement dommageable. Le législateur veille, en édictant des prescriptions sur l'assurance-responsabilité civile obligatoire, à ce que les prétentions de tous les lésés soient suffisamment garanties. Il crée également un fonds, auquel les personnes astreintes à s'assurer versent des contributions pour compenser les frais éventuellement non couverts.

425.1 Comparaison avec le régime actuel

A divers égards, cette disposition va notablement plus loin que le régime actuel :

- a. Selon le droit en vigueur, la responsabilité causale s'étend aux dommages provoqués par les effets radioactifs, toxiques, explosifs ou autres de processus nucléaires. L'initiative voudrait étendre cette responsabilité à tous les dommages;
- b. Conformément à l'article 12, 6^e alinéa, de la loi actuelle, l'exploitant d'une installation répond des dommages jusqu'à concurrence de la somme d'assurance fixée. L'initiative entend instituer une responsabilité civile illimitée;

- c. Aujourd'hui, la prescription intervient après deux ans à compter du jour auquel le lésé a eu connaissance du dommage et de la personne civilement responsable, dans tous les cas à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de l'effet dommageable. Après l'expiration de ce délai de dix ans, la possibilité subsiste de faire valoir ses prétentions contre le Fonds pour dommages atomiques différés; ce droit, à son tour, se prescrit par deux ans à compter du jour auquel le lésé a eu connaissance du dommage et de la personne civilement responsable. Toutefois, il n'existe en l'occurrence aucune prescription absolue. L'initiative, elle, entend fixer le délai de prescription à 90 ans au moins à compter du jour où l'effet dommageable s'est produit. En outre, elle demande la constitution d'un fonds pour l'indemnisation de toutes les dépenses qui ne seraient pas couvertes par l'assurance.

L'actuel régime de la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire doit, comme nous l'avons vu (cf. ch. 324) être révisé. Il faudrait en tout cas l'adapter aux normes des accords internationaux afin que l'on dispose aussi d'une réglementation satisfaisante pour les dommages causés hors des frontières du pays. Nous avons fait un premier pas dans ce sens en édictant notre ordonnance du 6 juillet 1977, qui porte de 40 à 200 millions de francs suisses le montant de la couverture des dommages causés par des centrales nucléaires. Pour cela, nous avons fait usage de la délégation de compétence prévue par la loi sur l'énergie atomique (art. 21, 2^e al.). Nous vous soumettrons aussi, avec notre projet de nouvelle loi sur l'énergie atomique, un projet d'extension du régime de la responsabilité civile et de l'assurance.

425.2 Appréciation des exigences de l'initiative

Au cours de la révision totale actuellement en cours de la loi sur l'énergie atomique, on examinera s'il y a lieu d'abroger les dispositions relatives à la limitation de la responsabilité civile au montant prévu pour la couverture des dommages, ainsi qu'à l'exclusion de cette responsabilité dans certains cas de force majeure (cf. ch. 324.1).

Sur d'autres points, en revanche, les exigences de l'initiative dépassent le but visé. Selon le 7^e alinéa, la responsabilité causale illimitée s'étendrait à *tous* les dommages ayant un rapport quelconque avec l'exploitation d'une installation atomique ou avec des combustibles nucléaires et des déchets radioactifs. Il n'est à vrai dire pas certain que cette manière de considérer les choses corresponde à l'intention réelle des auteurs de l'initiative et qu'ils entendent, par exemple, appliquer, dans le domaine atomique, la responsabilité à chaque collision de véhicules automobiles appartenant à l'entreprise ou à n'importe quel autre accident, même si celui-ci n'est pas directement en rapport avec les réactions nucléaires. En fait, il s'agirait plutôt de conclure à une limitation de la responsabilité à tous les dangers liés à l'énergie atomique. Il faudrait donc que, dans le cadre de son activité, le législateur recherche une formule plus précise, qui mettrait clairement en évidence l'exigence d'un rapport causal juridiquement

appréciable avec le danger typique que comporte l'entreprise. Un délai de prescription de 90 ans pour la responsabilité de l'exploitant ne serait pas judicieux (disparition possible de la personne civilement responsable après une si longue durée, impossibilité d'obtenir une couverture provenant d'une assurance). Comme nous l'avons exposé, il est possible, selon le droit actuel (art. 18 de la loi sur l'énergie atomique, de demander au Fonds pour dommages atomiques différés de réparer les dommages ne se manifestant qu'après l'expiration du délai de dix ans pendant lequel l'exploitant de l'installation en répond.

D'autre part, l'exigence posée par l'initiative comporte des lacunes, en ce sens, par exemple, qu'elle ne prévoit pas la couverture des dommages causés par des parties radioactives d'une installation atomique hors de service (donc ni exploitée ni en voie de démolition), qui ne sont ni des combustibles ni des déchets. La réglementation proposée par les auteurs de l'initiative n'est pas le fruit d'une réflexion suffisamment mûre. On peut se demander au surplus si elle ne rendrait pas impossible la ratification des accords internationaux.

426 8^e alinéa (nouveau)

Teneur:

⁸ En ce qui concerne les installations atomiques situées dans une région limitrophe de part et d'autre de la frontière, la Confédération s'emploie à garantir la protection de l'homme et de l'environnement des deux côtés de la frontière.

Dans la pratique, on s'en tient déjà à cette exigence justifiée.

427 9^e alinéa (nouveau)

Teneur:

⁹ Les communes et cantons visés au 4^e alinéa sont également habilités à recourir en cas de violation des présentes dispositions constitutionnelles et de la législation d'exécution.

Sous l'empire du droit actuel, on ne voit pas, dans la mesure où les dispositions constitutionnelles sont exécutées par l'Assemblée fédérale, à quelle autorité un recours pourrait être adressé. S'il s'agit de décisions d'autres autorités fédérales, il existe à vrai dire une autorité de recours, mais le mot «également» amène à conclure que les communes et cantons dont fait état cette disposition, n'ont qualité pour recourir que si le recours est ouvert à d'autres ayants droit.

Du point de vue de la politique générale, il paraît problématique que le droit de recours puisse en principe être reconnu à une collectivité de rang inférieur contre des décisions prises dans la même affaire par une collectivité qui lui est supérieure. La législation connaît toutefois des précédents dans quelques rares cas. On pourra déterminer, lors de la révision totale en cours de la loi sur l'énergie atomique, s'il est possible de donner suite à cette demande et, le cas échéant, comment.

428 Disposition transitoire

Teneur:

La procédure régissant l'octroi de la concession s'applique après coup aux installations atomiques existantes, l'approbation des électeurs des communes et cantons au sens du 4^e alinéa n'étant pas requise pour ce qui est des installations qui étaient en construction ou en exploitation le 1^{er} juin 1975. Si la concession ne peut être accordée dans un délai de trois ans, l'installation doit cesser d'être exploitée.

428.1 Octroi de concessions sans consultation populaire

Le jour de référence selon la disposition transitoire, à savoir le 1^{er} juin 1975, trois centrales nucléaires étaient en service: Beznau I et II et Mühleberg. L'ouvrage de Gösgen-Däniken était en construction, c'est-à-dire que la Confédération avait accordé le permis de construire. Il serait nécessaire, pour ces quatre installations, que la procédure de concession soit reprise devant l'Assemblée fédérale. L'approbation des communes et cantons ne serait toutefois plus exigée. Si une concession ne pouvait être accordée dans les trois ans, l'installation visée devrait être mise hors service.

Conformément à la loi actuelle, les réacteurs de l'Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs, à Würenlingen, sont des installations atomiques. En revanche, ils ne le sont pas selon l'initiative, n'étant pas partie intégrante d'une centrale nucléaire. Or l'institut contient des aménagements en vue du stockage de combustibles nucléaires et de résidus radioactifs. Il est par conséquent loisible de se demander si, dans l'esprit de l'initiative, ces aménagements sont en principe soumis au régime de la concession; mais cette question reste ouverte, car la Confédération ne saurait octroyer de concession à l'une de ses propres entreprises qui ne possède pas sa propre personnalité juridique, en d'autres termes, à soi-même.

La dernière phrase de la disposition transitoire prescrit que l'installation doit cesser d'être exploitée lorsque la concession ne peut être accordée dans un délai de trois ans. Cette prescription pourrait se révéler fort injuste pour l'entreprise et avoir des effets dommageables pour l'économie si la procédure de concession traînait en longueur au point que le délai de trois ans serait arrivé à expiration (par exemple si l'on exigeait de nouveaux éclaircissements); l'installation devrait alors être mise hors service, même si les éclaircissements obtenus démontraient finalement qu'il n'y a rien à reprocher aux installations. Nous reviendrons sur la question de l'obligation de dédommager (cf. ch. 43).

428.2 Octroi de concessions après consultation populaire

Depuis le jour de référence (1^{er} juin 1975), la centrale nucléaire de Leibstadt a également été mise en chantier. Le permis de site délivré pour cet ouvrage date

déjà du 15 décembre 1969. Le 2 mars 1973, cette autorisation a été déclarée valable pour un ouvrage comprenant une tour de refroidissement. Le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie a accordé la première autorisation partielle de construire par décision du 19 décembre 1975, la seconde par décision du 14 avril 1977. Des recours ont été déposés contre ces deux autorisations partielles, recours auxquels l'effet suspensif fut refusé. Par l'octroi de ces deux autorisations partielles, la construction de l'ensemble de la centrale est donc approuvée; les travaux ont débuté au début de 1976. Cependant, nous n'avons pas encore statué sur les recours déposés.

En vertu du 4^e alinéa de l'initiative, l'Assemblée fédérale ne pourrait octroyer la concession pour cet ouvrage que si les électeurs inscrits des communes et cantons l'approuvaient, c'est-à-dire la commune de site et les communes avoisinantes, ainsi que les cantons d'Argovie, Zurich, Schaffhouse, Bâle-Campagne et Soleure (cf. ch. 422.1). L'issue du scrutin pourrait être négative selon les circonstances. L'Assemblée fédérale ne serait pas en mesure d'octroyer la concession. L'installation, en construction depuis le début de 1976 ne pourrait donc pas être achevée et, en tout cas, pas être mise en service.

Des votations devraient aussi avoir lieu dans les communes et les cantons pour les trois projets, non encore mis à exécution, des centrales nucléaires ci-après, pour lesquelles les autorisations de site ont été données: Kaiseraugst (autorisation de site du 15 décembre 1969, déclarée valable pour l'exploitation avec des tours de refroidissement le 28 août 1972), Graben (31 octobre 1972) et Verbois (7 mai 1974).

43 Conséquences financières de l'initiative, notamment en ce qui concerne l'obligation de dédommager

Se fondant sur l'autorisation de site et sur les dispositions de la législation actuelle, qui leur donnent un droit à l'autorisation de construire lorsque sont remplies les conditions légales portant surtout sur des exigences de caractère technique relatives à la sécurité, les sociétés des centrales nucléaires de Kaiseraugst et de Graben ont déjà dépensé des sommes considérables pour l'établissement de projets, l'acquisition de terrain, des commandes concernant des éléments d'installations et du matériel exigeant de très longs délais de livraison, le service des intérêts, etc. Dans le cas de Leibstadt, où la construction de l'ouvrage a commencé au début de 1976, en vertu du permis délivré par le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie, qui est toutefois l'objet de recours encore pendants, il faut ajouter à ces frais les dépenses très appréciables causées par les travaux. Même si, en cas de refus de la concession, une partie des dépenses pouvait être couverte par la vente de certains biens, ces entreprises subiraient des dommages se chiffrant par millions. C'est pourquoi il faut se demander qui serait appelé à réparer ce préjudice.

Le 6^e alinéa proposé par l'initiative n'exclut un dédommagement que si l'exploitation d'une installation atomique doit cesser parce que la protection de l'homme et de l'environnement l'exige. Cette réserve ne s'applique toutefois ni à des projets qui ne pourraient pas bénéficier de la concession faute de l'approbation des communes ou des cantons, ni à des projets pour lesquels la concession ne pourrait plus être délivrée en raison de l'écoulement du délai de trois ans prévu par la disposition transitoire (cf. ch. 428.1). Dans notre message à l'appui d'un arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique, nous avons rappelé l'avis de la commission d'experts instituée en vue de la révision de cette loi; après une discussion approfondie, la commission en est arrivée à la conclusion que le refus d'accorder l'autorisation générale n'impliquait aucune obligation de dédommagement de la part de la Confédération (cf. ch. 122.33 du message). Les considérations émises ne sauraient toutefois, sans autre examen, s'appliquer par analogie à l'initiative. Le refus d'accorder une concession aurait pour effet que les promoteurs des centrales atomiques visées devraient interrompre la construction en cours, ne pourraient pas mettre l'installation en service ou seraient contraints de mettre fin à l'exploitation. L'exigence «l'installation doit cesser d'être exploitée» entraînerait pratiquement la révocation de toutes les autorisations accordées en vertu de la loi sur l'énergie atomique, bien que cela ne soit pas expressément mentionné. Une obligation de dédommagement se fondant sur l'article 9, 5^e alinéa, de la loi sur l'énergie atomique, pourrait-elle être imposée à la Confédération? Cela ne serait guère probable dans ce cas. En revanche, on peut se demander si le refus d'accorder la concession pour des installations déjà en construction ou en service n'équivaudrait pas à une expropriation matérielle. Cette question n'est toutefois pas encore suffisamment élucidée par la doctrine et la jurisprudence; c'est le Tribunal fédéral qui aura le dernier mot. Nous ne pouvons donc nous exprimer davantage sur cet aspect juridique de la question. De toute manière, avec ou sans dédommagement versé par la Confédération, les conséquences économiques de l'arrêt de l'exploitation ou la suppression d'une des installations atomiques dont il est question seront très lourdes. Il est indéniable qu'en vertu des autorisations déjà accordées conformément à la loi sur l'énergie atomique et de l'importance qui leur a été conférée par le droit actuel (cf. ch. 122.33 de notre message précité), des sommes importantes ont été investies et – compte tenu du sort encore complètement incertain qui sera réservé à l'initiative – devront continuer de l'être en vue d'empêcher des dommages croissants (salaires, entretien, location des machines etc.). Si la concession n'était pas octroyée aux ouvrages qui sont en service (Mühleberg, Beznau I et Beznau II),¹⁾ aux ouvrages en construction (Gösgen, Leibstadt)²⁾ ou aux ouvrages au bénéfice d'un permis de site (Kaiseraugst, Graben, Verbois)²⁾, les pertes financières de chacune des sociétés atteindraient

¹⁾ Valeurs comptabilisées à la fin de 1976:

Beznau I	} environ 550 millions de fr.
Beznau II	
Mühleberg	

²⁾ Dépenses à la fin de 1976:

Gösgen	: environ 1425 millions de fr.
Leibstadt	: environ 790 millions de fr.
Kaiseraugst	: environ 420 millions de fr.
Graben	: environ 125 millions de fr.

des centaines de millions de francs. Il s'y ajouterait la perte de nombreux emplois auprès de ces sociétés et dans les industries fournissant les biens d'équipement. Ces dommages devraient manifestement être réparés d'une façon ou d'une autre. Quels que soient en définitive ceux qui seront appelés à les réparer, notre économie en fera forcément les frais (cf. ch. 242.12 du message à l'appui d'un arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique).

Il convient encore d'ajouter ce qui suit: A supposer que les huit centrales susmentionnées n'obtiennent pas de concession (et ne puissent être exploitées), il est certain que, trois ans après l'acceptation de l'initiative, notre production d'électricité ne suffirait pas à satisfaire nos besoins. Si les centrales de Mühleberg, Beznau I, Beznau II et Gösgen obtenaient la concession (l'Assemblée fédérale étant seule compétente) à l'exclusion d'autres centrales, il faudrait très probablement s'attendre dans la deuxième moitié des années 80 à de sérieuses pénuries de courant pendant la période hivernale, même si les quatre usines précitées fonctionnaient normalement. De telles pénuries se produiraient avec une probabilité confinant à la certitude si les importations de courant provenant des centrales françaises de Fessenheim et du Bugey cessaient, ces importations représentant alors environ 2360 MWh (c'est-à-dire à peu près le double de la production de la centrale nucléaire de Mühleberg). Il importe d'attacher toute l'importance voulue au risque d'interruption de ces importations car la Suisse serait probablement incapable d'assurer la réciprocité si les centrales de Kaiser-augst et de Leibstadt n'obtenaient pas la concession requise (cf. aussi ch. 212.2 de notre message précité). Il serait éventuellement possible de faire face à de telles pénuries en prenant des mesures d'économie très rigoureuses, en renonçant à substituer l'électricité au pétrole, ainsi qu'en construisant et en exploitant de grandes centrales thermiques conventionnelles. En tout cas, le recours à des énergies de substitution (cf. ch. 121.213 de notre message précité) ne permettrait pas de remédier à la pénurie. Renoncer à substituer de l'énergie électrique au pétrole ainsi que construire et exploiter des centrales thermiques alimentées à l'huile lourde ou au charbon seraient des solutions indésirables pour des motifs tenant à la protection de l'environnement. D'ailleurs ces deux mesures ne feraient que renforcer notre dépendance unilatérale à l'égard des produits pétroliers et nous contraindraient finalement à agir contrairement à l'une des exigences les plus expresses posées par l'Agence internationale de l'énergie aux Etats qui en sont membres (au sujet des besoins probables en électricité et de la substitution d'énergie électrique au pétrole, cf. ch. 121.21, 121.22 et 212 de notre message précité).

5 Effets sur l'état du personnel et conséquences financières

Si l'initiative populaire était acceptée, l'Assemblée fédérale devrait traiter des demandes de concessions relatives à de nouvelles installations atomiques et à des installations existantes. Le travail exigé par l'examen de ces requêtes aurait pour effet d'occasionner un fort surcroît de travail à l'Office de l'économie énergé-

tique pendant les premières années. L'effectif de son personnel étant déjà trop faible, il serait impossible d'éviter d'engager quelques fonctionnaires qualifiés et du personnel de bureau. Mais le traitement des demandes de concession imposerait aussi au Parlement un surplus de travail et de dépenses. Les cantons et les communes devraient en outre assumer une charge supplémentaire en raison des votations populaires. Si la création de nouvelles centrales nucléaires et de dépôts de déchets radioactifs devait se heurter aux difficultés ou même aux refus auxquels nous nous attendons, on pourrait, à la longue, réduire l'effectif du personnel, notamment celui de la Division pour la sécurité des installations nucléaires de l'office. Cela ne permettrait pas, toutefois, d'améliorer les finances de la Confédération, puisque les dépenses des organismes de surveillance sont à la charge des sociétés exploitant des centrales nucléaires.

6 Conclusions

L'institution de votations populaires dans une région délimitée d'une manière arbitraire et le mode de vote prévu ne sont pas de nature à apporter une contribution judicieuse à la nouvelle procédure d'autorisation s'appliquant à la création d'installations atomiques. Un seul canton, voire une seule commune, pourrait faire obstacle à l'octroi de la concession. L'initiative vise donc à retirer à l'Etat fédéral la liberté de décision dans une question d'importance nationale qui, de l'avis unanime des milieux politiques et scientifiques, doit être du domaine de la Confédération. Par ses effets, elle en arriverait à rendre beaucoup plus difficile, si ce n'est à empêcher la construction de nouvelles centrales nucléaires ainsi que l'aménagement de dépôts de résidus radioactifs provenant des centrales nucléaires existantes; à la longue, cela ne pourrait qu'entraîner indirectement leur mise hors service, même si elles bénéficiaient d'une concession de l'Assemblée fédérale. Les ouvrages ne pourraient être démolis, parce qu'en l'absence de concession, aucun dépôt de déchets radioactifs ne devrait être construit. L'acceptation de l'initiative pourra ainsi avoir des conséquences contradictoires.

Pour couvrir des besoins d'énergie toujours plus grands, l'économie électrique serait forcée de recourir largement à la création de centrales thermiques conventionnelles et probablement – pour des motifs économiques – à des centrales alimentées à l'huile lourde, nuisibles à l'environnement. La dépendance unilatérale dans laquelle se trouve placé notre approvisionnement en énergie à l'égard des produits pétroliers serait encore accrue, évolution que la Confédération ne serait pas en mesure d'empêcher, privée qu'elle est d'attributions constitutionnelles en la matière.

Les dispositions proposées quant à la responsabilité civile, prévoyant un délai de prescription qui atteindrait 90 ans au minimum, ne pourraient pratiquement guère être exécutées. La disposition transitoire est de nature à entraîner des rigueurs et des pertes économiques considérables.

La plupart des exigences de l'initiative pourront être examinées lors de la révision totale de la loi sur l'énergie atomique et, dans la mesure où elles sont judicieuses, être insérées dans la nouvelle loi. Point n'est besoin à cet effet d'une modification constitutionnelle. Il est d'ailleurs déjà tenu compte en partie de ces exigences dans notre projet d'arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique, même si la forme adoptée est différente.

Compte tenu des considérations qui précèdent, nous vous proposons de soumettre l'initiative au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

L'actuel article 24^{quinquies} attribue à la Confédération de larges pouvoirs de légiférer dans le domaine de l'énergie nucléaire, qui répondent à tous les besoins. Le législateur n'est limité sous aucun rapport dans la manière de concevoir et de présenter la loi. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire d'opposer un contre-projet à l'initiative.

**Cartes des cantons dont l'approbation serait requise pour l'octroi
de concessions aux centrales de Kaiseraugst, Leibstadt,
Graben et Verbois**

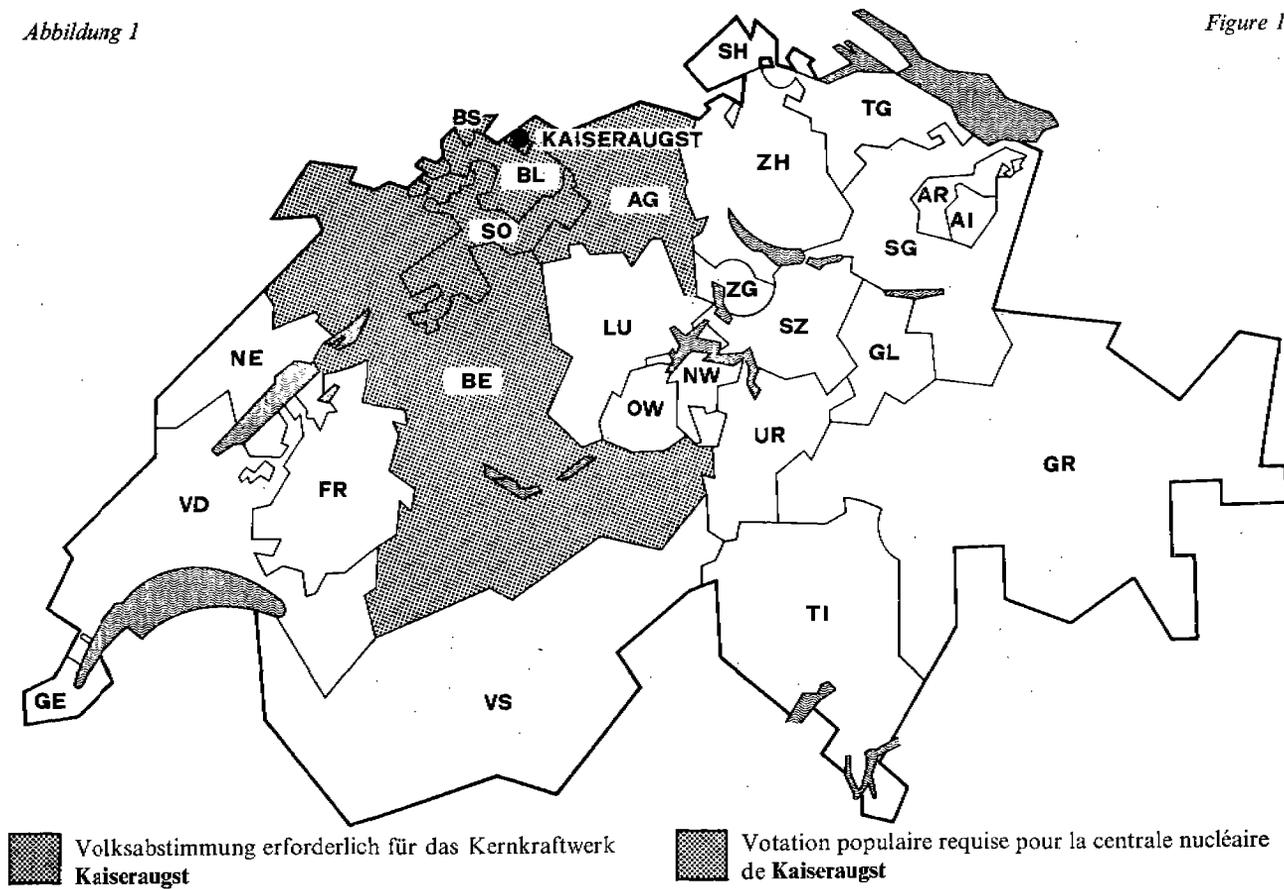
Carte 1: Centrale de Kaiseraugst

Carte 2: Centrale de Leibstadt

Carte 3: Centrales de Graben et de Verbois

Abbildung 1

Figure 1



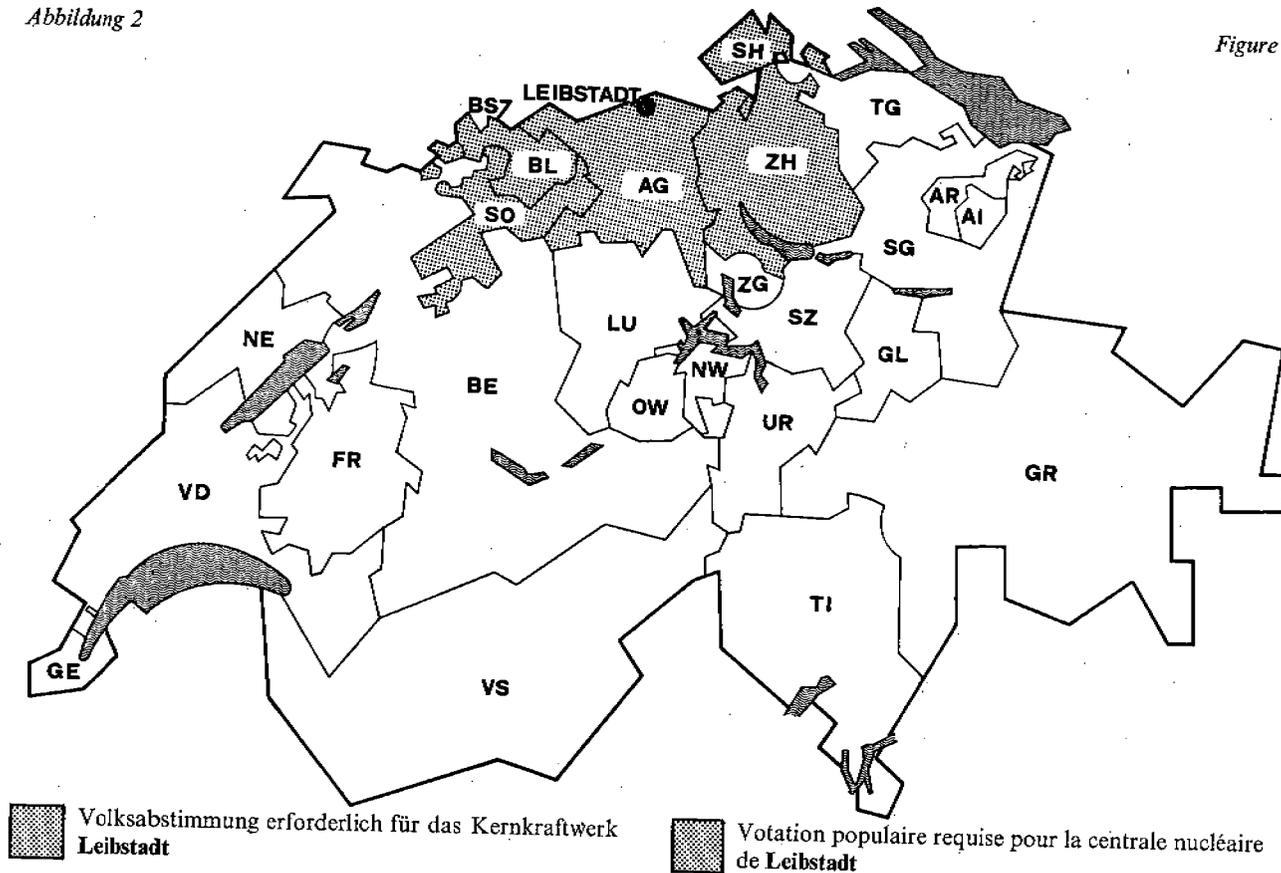
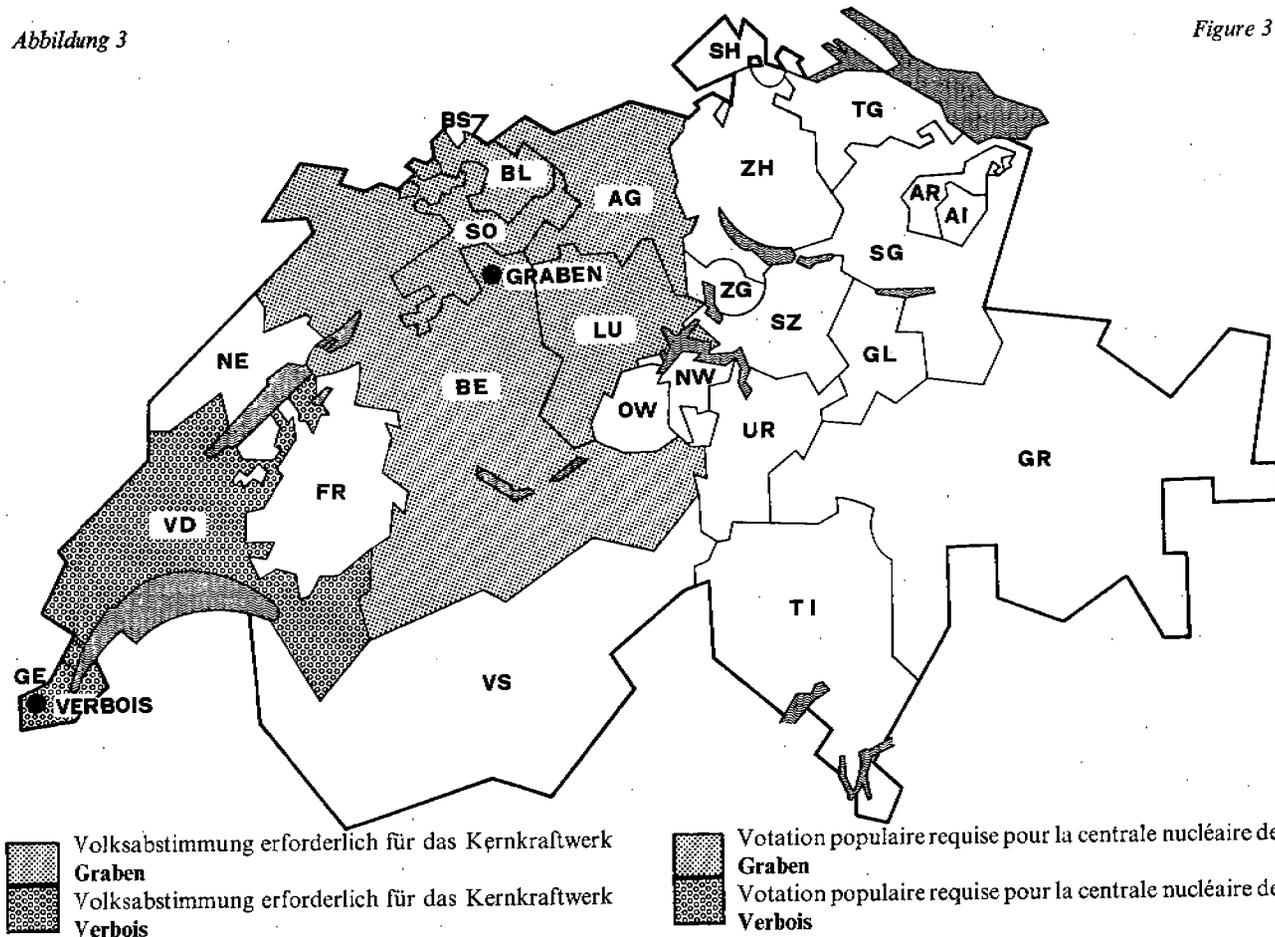


Abbildung 3

Figure 3



Textes constitutionnels et actes législatifs qui auraient été acceptés ou rejetés en votation populaire si la majorité des électeurs inscrits avait été exigée

a. Textes «acceptés»

Seuls quatre des 267 textes soumis aux électeurs depuis 1848 auraient été acceptés en votation populaire si la majorité des électeurs inscrits avait été exigée:

1. *Revision totale de la Constitution fédérale*

Votation n° 12, du 19 avril 1874

Nombre des électeurs inscrits: non déterminé; il devrait cependant être inférieur au nombre correspondant relevé lors de la votation du 19 janvier 1879, qui s'élevait à 636 996;

Participation au scrutin: non déterminée; compte tenu de l'indication ci-dessus touchant le nombre des électeurs inscrits, elle devrait avoir été voisine de 80 pour cent:

		Pour-cent des électeurs inscrits		
Oui:	340 199	53	Cantons: Oui	14½
Non:	198 013	51	Non	7½

2. *Loi fédérale concernant l'acquisition et l'exploitation de chemins de fer pour le compte de la Confédération*

Votation n° 53, du 20 février 1898

Electeurs inscrits:		Pour-cent des électeurs inscrits		
Oui:	734 644	53	Participation	
Non:	386 634	25	au scrutin:	78%
	182 718			

3. *Arrêté fédéral concernant l'adoption d'un article constitutionnel en vue de la perception d'un impôt de guerre non renouvelable*

Votation n° 74, du 6 juin 1915

Electeurs inscrits:		Pour-cent des électeurs inscrits	Participation au scrutin:	
Oui:	871 476	52	Cantons: Oui:	56%
Non:	452 117	3	Non:	19½/2
	27 461			—

4. *Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants*

Votation n° 114, du 6 juillet 1947

Electeurs inscrits:		Pour-cent des électeurs inscrits	Participation au scrutin:	
	1 371 760			79,7%
Oui:	862 036	63		
Non:	215 496	16		

b. Textes «rejetés»

En revanche, les 263 autres objets auraient été *rejetés* en votation populaire si l'on s'en était tenu à la majorité des électeurs inscrits (et non à celle des votants). Il est intéressant de constater que l'on aurait compté parmi ces objets les textes suivants:

1. *Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 24^{quater} sur la protection des eaux contre la pollution*

Votation n° 169, du 5 décembre 1953

Electeurs inscrits:		Pour-cent des électeurs inscrits	Participation au scrutin:	
	1 433 363			59,10%
Oui:	671 565	47	Cantons:	
Non:	154 234	11	Oui:	19 ⁶ / ₂
			Non:	—

2. *Arrêté fédéral insérant dans la constitution un article 24^{septies} sur la protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes*

Votation n° 225, du 6 juin 1971

Electeurs inscrits:		Pour-cent des électeurs inscrits	Participation au scrutin:	
	3 565 435			37,90%
Oui:	1 222 931	34	Cantons:	
Non:	96 359	3	Oui:	19 ⁶ / ₂
			Non:	—

Arrêté fédéral*Projet*

**concernant l'initiative populaire
«pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité
lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques»**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative populaire, déposée le 20 mai 1976, «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques»¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 24 août 1977²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 20 mai 1976 «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques» est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative demande que la constitution soit complétée comme il suit:

Art. 24^{quinties}, 3^e à 9^e al. (nouveaux)

³ Les centrales atomiques et les installations de production, de traitement et de stockage de combustibles nucléaires et de résidus 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 à l'issue d'une nouvelle procédure.

⁴ L'Assemblée fédérale est compétente pour l'octroi de la concession. L'octroi d'une concession est subordonné à l'approbation des électeurs de la commune de site et des communes adjacentes, ainsi qu'à l'approbation 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 la protection de l'homme et de l'environnement, ainsi que la surveillance du site sont garanties jusqu'à l'élimination de toutes les sources de dangers. Les mesures visant à protéger la population, notamment en cas de catastrophe, doivent être rendues publiques au moins six mois avant la première votation.

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

¹⁾ FF 1976 II 1098

²⁾ FF 1977 III 387

⁷ Le détenteur de la concession répond de 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 répond de tout dommage qui en résulte. Les créances des lésés envers le responsable et l'assurance ne se prescrivent pas avant 90 ans à compter de l'événement dommageable. Le législateur veille, en édictant des prescriptions sur l'assurance-responsabilité civile obligatoire, à ce que les prétentions de tous les lésés soient suffisamment garanties. 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 situées dans une région limitrophe de part et d'autre de la frontière, la Confédération s'emploie à garantir la protection de l'homme et de l'environnement des deux côtés de la frontière.

⁹ Les communes et cantons visés au 4^e alinéa sont également habilités à recourir en cas de violation des présentes dispositions constitutionnelles et de la législation d'exécution.

Disposition transitoire

La procédure régissant l'octroi de la concession s'applique après coup aux installations atomiques existantes, l'approbation des électeurs des communes et cantons au sens du 4^e alinéa n'étant pas requise pour ce qui est des installations qui étaient en construction ou en exploitation le 1^{er} juin 1975. Si la concession ne peut être accordée dans un délai de trois ans, l'installation doit cesser d'être exploitée.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire.

Message concernant l'initiative populaire «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques du 24 août 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.054
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.10.1977
Date	
Data	
Seite	387-429
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 980

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.