

Feuille Fédérale

Berne, 31 octobre 1977 129^e année Volume III

N^o 44

Parait, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an, 48 fr. 50 pour six mois.
Etranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

Message à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique

77.053

du 24 août 1977

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons notre message à l'appui d'un projet d'arrêté de portée générale complétant la loi sur l'énergie atomique et vous proposons d'adopter le projet ci-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

La révision de la loi du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (RS 732.0, appelée ci-après la loi) s'impose à divers égards. C'est ce que prouvent plusieurs interventions parlementaires, les initiatives de trois cantons et une initiative populaire.

Trois points, plus particulièrement, devraient être révisés le plus rapidement possible. Il faudrait: a) modifier la procédure d'autorisation des installations atomiques, afin d'assurer à la population un droit de discussion plus étendu; b) subordonner l'autorisation de construire une installation atomique à la condition qu'elle réponde à un besoin; c) l'octroi d'une telle autorisation étant devenu un acte de caractère politique, attribuer la compétence de la délivrer à une autorité politique.

Le projet d'arrêté complétant la loi prévoit, à titre d'innovation, une «autorisation générale». La demande d'autorisation doit être mise à l'enquête publique et chacun peut formuler ses objections. Le souci d'assurer la sécurité et des considérations d'ordre politique sont les principales raisons pour lesquelles il y a lieu, en vertu de la loi, de refuser l'autorisation de construire une installation atomique ou de la subordonner à certaines conditions ou charges. Or, le projet d'arrêté prévoit en outre que l'autorisation générale pourra être refusée si l'installation envisagée ne répond pas à un besoin. De plus, le requérant devra remplir certaines conditions quant à sa nationalité. Enfin, il faudra que l'octroi de l'autorisation générale puisse être subordonné à la condition que le titulaire permette une utilisation rationnelle de la chaleur produite (p. ex. pour le chauffage à distance ou à des fins industrielles). La décision relative à l'octroi de l'autorisation sera dorénavant prise par le Conseil fédéral qui devra préalablement entendre les cantons et demander les expertises nécessaires. Une autorisation générale devra également être délivrée pour les centrales de Kaiseraugst, Graben et Verbois; cependant, au cours de la procédure préalable, on se bornera à examiner si l'énergie qui sera produite dans ces centrales répond à un besoin effectif dans le pays. Autre innovation importante: les producteurs de déchets radioactifs assumeront la responsabilité de l'élimination sûre de ceux-ci, la Confédération restant autant que possible au second plan, tout en se réservant le droit d'intervenir s'il le faut. Toutefois, elle ne portera atteinte à la garantie de la propriété et à la liberté du commerce et de l'industrie que dans une mesure compatible avec le principe de la proportionnalité.

Ce sont là les adjonctions particulièrement urgentes qu'il faudrait apporter à la loi au moyen d'un arrêté fédéral de portée générale et de durée limitée.

Cependant, une révision plus complète de la loi s'impose, car diverses questions n'y sont pas réglées ou ne le sont pas suffisamment. C'est pourquoi la révision totale de la loi a été entreprise. La commission de juristes, qui a été chargée de ce

travail, pense pouvoir l'achever au cours du second semestre de cette année. La procédure de consultation, la préparation du message destiné aux Chambres fédérales et les débats parlementaires exigeront toutefois beaucoup de temps, de sorte que la loi entièrement révisée ne pourra pas être mise en vigueur avant 1981. Cependant, pour des raisons d'ordre politique, nous estimons inopportun de continuer à traiter selon le droit en vigueur les demandes, actuellement pendantes, d'autorisation de construire des installations atomiques, puisque l'octroi de ces autorisations a pris un caractère politique. Il est indispensable qu'elles puissent faire l'objet d'une discussion aussi large que possible. De plus, il importe que l'initiative «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques», à laquelle aucun contre-projet ne peut être opposé, soit soumise dès que possible au peuple et aux cantons. Le droit de discussion que la population réclame instamment et qui est inévitable de nos jours, peut toutefois être instauré par les adjonctions apportées à la loi, telles que nous vous les proposons.

Message

1 Partie générale

11 Situation générale

111 Historique et situation actuelle

111.1

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

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.

L'énergie atomique ayant été déclarée domaine relevant du législateur fédéral, celui-ci a toute liberté d'action. La restriction suivante a toutefois été formulée dans le message relatif à l'article constitutionnel:

Cela ne signifie nullement que la future loi sur les questions atomiques doive prévoir des interventions de l'Etat sur le plan économique. Au contraire, dans l'état actuel des choses, on devrait pouvoir se passer de pareilles interventions. Le législateur devra en tout cas partir du point de vue que l'utilisation de l'énergie nucléaire est l'affaire de l'économie et s'inspirer du souci de préserver le libre jeu de la concurrence dans toute la mesure possible.

Les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations le 23 décembre 1959. Nous avons mis la loi en vigueur le 1^{er} juillet 1960 après l'expiration du délai référendaire. Elle se fonde sur le principe qu'il appartient à l'économie privée d'utiliser l'énergie atomique. Les solutions qui consistaient à en faire un monopole d'Etat ou à instituer un régime de concession ou d'autorisation fondé sur des considérations relevant de la politique économique ont été rejetées, bien qu'elles aient été conformes à la constitution. La loi ne prévoit qu'un régime très strict d'autorisation de police à des fins de surveillance. La surveillance est exercée par la Confédération.

111.2

L'article 5 de la loi sur l'énergie atomique énumère de manière exhaustive les raisons pour lesquelles l'autorisation doit être refusée ou, à titre de mesure plus clémentine, subordonnée à l'accomplissement de conditions ou d'obligations appropriées. Si chacune d'elles est remplie, le requérant a droit à l'autorisation, c'est-à-dire que celle-ci *doit* lui être accordée. Outre la sauvegarde de la sûreté extérieure de la Suisse, le respect de ses engagements internationaux et certaines

exigences quant à la nationalité et à l'assurance des risques, ce sont surtout des *raisons de sécurité* qui exigent que l'autorisation soit refusée ou subordonnée à certaines conditions ou charges.

Dans la procédure actuelle d'autorisation, on s'efforce principalement de déterminer s'il est satisfait à toutes les conditions de sécurité pouvant être raisonnablement exigées en matière de construction et d'exploitation d'installations atomiques au stade actuel de la science et de la technique pour la protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants (art. 3 de l'ordonnance du 13 juin 1960 concernant la Commission fédérale pour la sécurité des installations atomiques, RS 732.21). Or, l'établissement des preuves que doit apporter le requérant quant à la sécurité de l'installation, et l'adaptation du projet aux exigences y relatives posées par les services de l'Etat chargés d'examiner la requête demandent des années de travail. Ces préparatifs occupent, tant chez les promoteurs des centrales que chez leurs fournisseurs, de nombreux spécialistes et occasionnent des frais qui s'élèvent à plusieurs millions de francs. Vu que l'établissement du projet dépend de l'emplacement de la centrale et que la loi ne prévoit pas de droit d'expropriation pour l'aménagement d'installations atomiques, des travaux de planification aussi coûteux n'ont un sens que si le promoteur dispose du terrain nécessaire. Il est donc contraint de l'acquérir avant de demander l'autorisation. Les délais de livraison de certains matériaux et équipements nécessaires à la construction et à l'exploitation de l'installation, par exemple le combustible nucléaire, sont très longs. C'est pourquoi le promoteur les commande, s'il le faut, à ses propres risques et périls avant d'avoir obtenu l'autorisation de construire. Compte tenu également des intérêts qui courent pendant des années, les dépenses devant être assumées par le requérant jusqu'à ce que la décision sur l'octroi de l'autorisation de construire ait été prise, peuvent s'élever, comme l'expérience le prouve, à plus d'une centaine de millions de francs. Cette charge financière l'oblige à réaliser le projet le plus rapidement possible pour que le capital investi produise un rendement dans les plus brefs délais. Les progrès techniques rapides exercent des effets semblables, car ils le contraignent d'adapter sans cesse son projet jusqu'au début des travaux de construction.

111.3

La production et la consommation d'électricité ont évolué comme il suit au cours des années soixante-dix:

Tableau 1

Année hydrologique (1. 10-30. 9)	Production (millions de kWh)	Consommation (millions de kWh)	Excédent (millions de kWh) + = exportations - = importations	Exportations (millions de kWh)	Importations (millions de kWh)
1970/71	31 527	28 756	+2771	8 213	5442
1971/72	29 762	29 788	- 26	7 984	8010
1972/73	34 744	31 504	+3240	10 418	7178
1973/74	35 635	32 482	+3153	9 507	6354
1974/75	40 973	32 272	+8701	13 838	5137
1975/76	34 833	32 588	+2245	9 615	7370

La consommation d'électricité pendant le semestre d'hiver s'élève aujourd'hui à environ 53 pour cent de la consommation annuelle. Elle est donc moindre en été. De plus, la production des centrales hydro-électriques au fil de l'eau est beaucoup plus élevée qu'en hiver en raison des débits non accumulables des cours d'eau. Pendant le semestre d'été, il y a donc généralement une surproduction qu'il faut exporter. C'est pourquoi les besoins et la production d'électricité doivent être déterminés d'après le semestre d'hiver. Le débit des cours d'eau ayant été favorable et aucune panne ne s'étant produite dans les centrales thermiques traditionnelles et les centrales nucléaires, alors que la consommation ne croissait que lentement, il y a eu excédent des exportations au cours des quatre derniers semestres d'hiver.

Tableau 2

Semestre d'hiver (1. 10-31. 3)	Excédent des exportations (+) Excédent des importations (-) (millions de kWh)
1970/71	+ 614
1971/72	-1812
1972/73	- 256
1973/74	+ 341
1974/75	+1094
1975/76	+1531
1976/77	+1705

Pendant la période de forte croissance économique (1950-1973), la consommation d'énergie électrique en hiver a augmenté en moyenne de 5,4 pour cent par an. Cependant, la courbe de croissance a fléchi ces quatre hivers derniers en raison de la récession et de la température relativement clémente. Le taux de croissance a oscillé entre 0,4 et 3,7 pour cent et a été de 2 pour cent en moyenne.

112 Principales interventions visant à compléter la loi

112.1

Les centrales de Beznau I, Beznau II et Mühleberg ont été construites et mises en service sans qu'une opposition se soit manifestée dans la population. En revanche, les projets suivants se sont heurtés à une hostilité croissante. C'est à l'égard de la centrale de Kaiseraugst, où le terrain prévu pour la construction a été occupé en 1975 pendant plusieurs semaines par les adversaires de l'énergie nucléaire, que cette opposition s'est manifestée de la manière la plus spectaculaire. Elle s'étend depuis peu à la centrale nucléaire de Gösgen, qui est sur le point d'être achevée et où des manifestations analogues se sont déroulées. L'énergie nucléaire a donné lieu à de nombreuses interventions parlementaires, initiatives cantonales et pétitions, notamment à la suite des événements de Kaiseraugst. Elle fait aussi l'objet d'une initiative populaire encore pendante; présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, elle demande que l'article 24^{quinquies} de la constitution soit complété par plusieurs dispositions. Dans l'énumération ci-dessous, nous ne mentionnons que les interventions visant à modifier la législation. Leur texte complet figure à l'annexe I.

112.11 Interventions parlementaires (par ordre chronologique)

11 268 Postulat *Rothen*, du 17 mars 1972, concernant les centrales atomiques, transmis par le Conseil national le 11 décembre 1972;

11 338 Postulat *Rasser*, du 5 juin 1972, concernant la politique énergétique nationale. Cette intervention, présentée sous la forme de motion, a été adoptée par le Conseil national le 11 décembre 1972 sous forme de postulat;

12 140 Postulat *Ziegler-Genève*, du 4 octobre 1974, concernant les déchets radioactifs / transport et dépôt, transmis par le Conseil national le 19 mars 1976;

75.408 Postulat du *Groupe socialiste*, du 17 juin 1975, concernant la révision de la loi sur l'énergie atomique. Cette intervention présentée sous la forme de motion a été adoptée par le Conseil national le 24 juin 1976 sous forme de postulat;

75.430 Postulat du *Groupe des indépendants*, du 20 juin 1975, concernant la révision de la loi sur l'énergie atomique. Cette intervention présentée sous la forme de motion a été adoptée par le Conseil national le 24 juin 1976 sous forme de postulat;

76.388 Motion *Morf*, du 22 juin 1976, concernant les accidents atomiques/somme d'assurance, transmise par le Conseil national le 29 septembre 1976 et par le Conseil des Etats le 30 novembre 1976;

76.228 Initiative parlementaire *Meizoz*, du 1^{er} décembre 1976, concernant les centrales nucléaires/moratoire dans la construction, encore pendante au Conseil national.

Les *interventions parlementaires* qui, bien qu'elles se rapportent à l'énergie nucléaire, ne visent pas à modifier la législation, ne sont pas mentionnées ici.

112.12 Initiatives cantonales

Trois cantons ont présenté des initiatives au sens de l'article 93, 2^e alinéa, de la constitution; elles ont pour but, entre autres, de modifier la loi.

11 671 Initiative du canton d'*Argovie*, du 27 mars 1973, transmise par l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral pour rapport, selon décision du 4 juin 1973;

11 877 Initiative du canton de *Bâle-Campagne*, du 21 janvier 1974, transmise par l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral pour rapport, selon décision du 29 janvier 1974;

12 018 Initiative du canton de *Bâle-Ville*, du 29 mars 1974, transmise par les deux conseils législatifs au Conseil fédéral pour rapport, selon décision du 10 juin 1974.

112.13 Initiative populaire

Une initiative populaire «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques» a été présentée le 20 mai 1976. Elle porte 123 779 signatures valables.

Nous nous prononçons sur cette initiative dans un message distinct.

112.14 Pétitions

La «BASNU, Basler Arbeitsgemeinschaft zum Schutz von Natur und Umwelt» (qui, selon ses propres indications, groupe 33 associations comptant 36 000 membres en tout) et M. Jacques Dreyer, conjointement avec le «Nordwestschweizer Aktionskomitee gegen den Bau von Atomkraftwerken» ont adressé chacun, en 1974 et 1975, une pétition à l'Assemblée fédérale.

112.2

Les principales revendications formulées dans ces interventions, initiatives et pétitions sont les suivantes:

- Attribuer au Conseil fédéral ou à l'Assemblée fédérale la compétence de délivrer les autorisations;
- Remplacer le régime de l'autorisation de police par celui de la concession;
- Subordonner l'octroi des autorisations à la condition que l'installation réponde à un besoin;
- Améliorer le droit de discussion de la population;
- Réglementer l'élimination et le stockage des déchets radioactifs;
- Réformer le régime de la responsabilité civile et de l'assurance;

Délimiter clairement les compétences entre la Confédération et les cantons, éventuellement conférer à la seule Confédération toutes les attributions relatives aux autorisations;

- Planifier l'implantation des centrales nucléaires et se concerter à ce sujet avec les pays limitrophes.

Enfin, on demande de suspendre l'octroi des autorisations jusqu'au moment où une conception globale de l'énergie aura été élaborée et où une solution définitive aura été trouvée au problème de l'élimination et du stockage des déchets radioactifs (moratoire).

12 Appréciation de la situation initiale

121 Revision de la loi

Il est incontestable que la loi doit être révisée. Aussi le chef du Département fédéral des transports et communications et de l'énergie (appelé ci-après département), agissant de concert avec le Conseil fédéral, a-t-il chargé, en automne 1975, une commission de juristes d'en préparer un projet de révision totale. Cet organe est composé de MM. Werner Dubach, ancien président de la Cour de droit public et de droit administratif du Tribunal fédéral (président), Charles-A. Morand, professeur à l'Université de Genève, Jörg-Paul Müller, professeur à l'Université de Berne, et Peter Saladin, professeur, anciennement à l'Université de Bâle, actuellement à celle de Berne, ainsi que de M^e Max Rudolf, chef de la II^e Division de législation de la Division fédérale de la justice. De hauts fonctionnaires de l'Office fédéral de l'économie énergétique prennent part aux travaux de la commission avec voix consultative.

La commission pense pouvoir achever ses travaux dans la seconde moitié de 1977. Si elle y parvient, la procédure de consultation et la mise au point du projet exigeront encore une année au moins, de sorte que nous ne pourrions guère présenter à l'Assemblée fédérale le message et le projet de loi avant 1979. Quelles que soient les propositions tendant à une nouvelle réglementation des points politiquement controversés de la loi actuelle, elles donneront vraisemblablement lieu à de longs débats parlementaires. La nouvelle loi n'entrera donc guère en vigueur avant 1981; d'ici là, les autorisations de construire de nouvelles centrales nucléaires devraient être délivrées selon la procédure prévue par le droit en vigueur. A l'instar de la commission d'experts, nous estimons qu'il ne serait pas admissible de retarder aussi longtemps la réalisation de revendications urgentes. C'est pourquoi les innovations ne pouvant être différées devraient être apportées le plus tôt possible.

121.1 Réforme de la procédure d'autorisation

Le 1^{er} mars 1977, 197 réacteurs de puissance étaient en service dans le monde entier. L'expérience montre que le degré de sécurité pour le personnel d'explo-

tation et les environs est très élevé. Tous les organes spécialisés compétents de la Confédération¹⁾ estiment que, du point de vue de la sécurité, on peut prendre la responsabilité d'utiliser l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Nous nous référons à ce sujet au chiffre 2 («sécurité des installations atomiques, protection des personnes et de l'environnement») de notre message du 24 août 1977 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».

La fission nucléaire et les radiations ionisantes suscitent néanmoins une profonde méfiance dans de larges milieux de la population, méfiance que partagent des savants réputés. La question des déchets radioactifs, dont une petite partie émet des rayons virtuellement nocifs pendant plusieurs dizaines de milliers d'années, accentue le malaise. On craint aussi la grande concentration d'énergie sur un espace réduit, qui est le propre des centrales nucléaires. Les dimensions insolites de ces centrales, notamment des tours de refroidissement, sont un autre sujet de controverses. On redoute aussi que la chaleur et la vapeur dégagées par ces tours modifient le climat. De plus, le sentiment largement répandu que les hommes d'aujourd'hui sont à la merci de l'essor technique et industriel se traduit par une aversion toute particulière pour les installations atomiques, dont le fonctionnement échappe au profane. Le fait, enfin, que l'énergie nucléaire s'est manifestée pour la première fois par la bombe atomique n'est pas non plus sans exercer un effet négatif sur le subconscient de la population. Il est indéniable que l'utilisation pacifique de l'énergie atomique a suscité un malaise et de la méfiance dans de larges milieux de la population et dans le monde entier. C'est pourquoi l'autorisation de construire des centrales nucléaires et l'exécution des travaux sont devenues une affaire d'ordre politique. Aussi une réforme de la procédure d'autorisation répond-elle à une urgente nécessité.

Presque tous ceux qui préconisent une modification de la loi sur l'énergie atomique critiquent le fait que la procédure d'autorisation, telle qu'elle est fixée dans cette loi, ne permet à la population touchée ni de s'informer suffisamment, ni de sauvegarder ses intérêts. En sus d'une expertise permettant d'établir si le projet prévoit toutes les mesures que l'on peut raisonnablement exiger pour la protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants, la loi ne prescrit en effet que la consultation du canton sur le territoire duquel l'installation atomique doit être érigée (art. 7). Le canton a la faculté de déterminer à sa guise qui il veut entendre. En général, il ne consulte que les services cantonaux intéressés et la commune où l'on projette la construction d'une centrale. La loi ne contient aucune disposition relative à la participation de tiers à la procédure.

¹⁾ Commission pour la sécurité des installations atomiques, Commission de la protection contre les radiations, Commission de la radioactivité, Section de la radioprotection du Service de l'hygiène publique, Division pour la sécurité des installations nucléaires de l'Office de l'économie énergétique, les titulaires des chaires y relatives des écoles polytechniques et les spécialistes de l'Institut de recherches en matière de réacteurs.

La loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) ne permet pas de tenir compte du caractère particulier des autorisations qui doivent être délivrées dans le domaine de la technique nucléaire.

Précédemment, l'octroi des autorisations n'était notifié qu'au requérant et au canton. Cette pratique a été modifiée à la suite de la décision sur recours que nous avons prise le 14 janvier 1976 quant à l'approbation du site de Verbois (canton de Genève). Connaissant déjà le projet de cette décision, le département a publié le 19 décembre 1975, dans la Feuille fédérale (FF 1975 II 2334), une première autorisation partielle de construire la centrale nucléaire de Leibstadt. On a largement fait usage de la possibilité de recourir devant nous.

Les autorisations de police que le canton et la commune sont appelés à délivrer ne peuvent remettre en question la décision de la Confédération quant à l'autorisation de créer une installation atomique. C'est ce que le Tribunal fédéral a constaté dans un arrêt relatif à la centrale nucléaire de Kaiseraugst (ATF 99 Ia 247). Dans un arrêt plus récent, ayant trait à la centrale nucléaire de Verbois, dont les attendus ne sont pas encore connus au moment de la rédaction du présent message, le Tribunal fédéral a reconnu au canton intéressé certaines attributions qui découlent du droit régissant l'aménagement du territoire et les eaux, attributions qui peuvent entrer en conflit avec celles de la Confédération en matière d'autorisation de créer des installations atomiques. Mais il s'agit là de procédures indépendantes de la loi sur l'énergie atomique.

Les autorités et la population des régions sises à une certaine distance d'une installation atomique projetée sont exclues des processus de décision. Elles ne peuvent formuler des objections qu'indirectement par l'intermédiaire du canton où sera située la centrale. Par notre projet, nous voudrions donner à la population la possibilité de s'informer à un stade précoce et, s'il y a lieu, de présenter ses objections. Or le pouvoir de décision doit être attribué à une autorité politique.

121.2 Preuve du besoin

Il y a toujours plus de personnes qui estiment que la décision de construire une centrale nucléaire ne saurait être laissée à la discrétion du seul promoteur. En effet, la construction d'une telle centrale n'est pas une simple affaire d'investissement et de rentabilité. L'utilisation de l'énergie nucléaire expose nécessairement à des risques l'être humain et son environnement. Certes, l'exploitant a l'obligation de faire face à ces risques et de les prévenir dans la mesure humainement possible; toutefois, pour s'assurer qu'il s'en acquitte pleinement, il y a lieu de se livrer à un examen approfondi du projet et d'exercer une surveillance minutieuse de son exécution et de son exploitation. Or, en raison de leur importance, ces tâches incombent à la collectivité. En admettant qu'il se produise – hypothèse du reste très invraisemblable – une catastrophe provoquant de grands dommages qui ne pourraient pas être couverts par les assurances, l'aide de la Con-

fédération serait indispensable. Cet exemple prouve que la construction et l'exploitation de centrales nucléaires sont une affaire de grande portée politique.

Une centrale nucléaire de capacité courante produit environ un cinquième de la quantité d'électricité consommée actuellement en Suisse. Si l'on construisait à un rythme plus rapide que ne le justifient les besoins normaux d'énergie, on risquerait de pousser artificiellement à la consommation d'électricité, ce qui serait contraire aux objectifs de la politique énergétique et de la protection de l'environnement: on créerait en effet des besoins qui perpétueraient le gaspillage d'énergie et provoqueraient une pollution accrue et un épuisement prématuré des ressources. Aussi faut-il, en dérogation au régime juridique actuellement applicable, veiller dorénavant à ne pas autoriser la construction de centrales nucléaires dont la production n'est pas indispensable pour couvrir les besoins du pays en énergie. Les prévisions que nous avons établies à partir des données les plus récentes fournies par la Commission de la conception globale de l'énergie montrent qu'il faut, le cas échéant, étaler la réalisation des centrales projetées si l'on entend éviter une forte surproduction.

L'institution de la preuve du besoin n'a toutefois pas pour effet de dispenser l'industrie électrique de veiller à ce que les installations de production soient en nombre suffisant. Le «contrôle» de la capacité de production par la preuve du besoin est purement passif. Ce régime permet tout au plus aux autorités fédérales d'empêcher la construction d'une centrale nucléaire, mais non de demander l'aménagement d'une nouvelle centrale si le besoin s'en faisait sentir. En exigeant que le besoin soit prouvé, les autorités politiques endosseront toutefois une partie de la responsabilité lorsqu'elles auront refusé l'autorisation de construire une centrale qui, après coup, se sera révélée nécessaire.

121.21 Rôle de l'énergie nucléaire dans l'économie énergétique de la Suisse

121.211 Prévisions relatives à la consommation globale d'énergie

Il faut s'attendre à ce que l'actuelle stagnation économique ne soit pas de longue durée. Une croissance économique est nécessaire même si elle n'atteint pas le rythme enregistré entre 1960 et 1973. Il y avait alors un rapport étroit entre l'évolution du produit intérieur brut et celle de la consommation d'énergie.

La Commission de la conception globale de l'énergie a fait procéder récemment, par des institutions indépendantes de l'économie énergétique, à l'étude de diverses variantes portant sur l'augmentation de la consommation d'énergie jusqu'en l'an 2000. Les résultats divergent assez considérablement suivant que l'on part de l'hypothèse que la consommation:

- a. se développera *sans intervention de l'Etat*;
- b. évoluera parallèlement sous l'influence de *mesures d'économie d'énergie* pouvant être ordonnées en vertu d'attributions constitutionnelles fédérales et cantonales existantes;

c. se développera même si l'on épuise les *mesures d'économie d'énergie* qui pourraient être ordonnées en vertu d'une *disposition de la constitution fédérale* - encore à créer - *relative à l'énergie*.

Si l'on admet que la croissance démographique fléchira fortement, que le nombre des travailleurs diminuera et que les prix de l'énergie marqueront une augmentation comparable à la hausse générale des prix, on peut s'attendre pour la période comprise entre 1975 et l'an 2000, même sans intervention de l'Etat (let. a), à un accroissement annuel de la consommation finale d'énergie notablement plus faible qu'au cours de la période s'étendant de 1960 à 1973, c'est-à-dire de 2,5 pour cent au lieu de 6,6 pour cent. L'accroissement moyen de 1975 à l'an 2000 pourrait fléchir dans l'hypothèse formulée sous lettre b, pour n'atteindre plus que 2,2 pour cent et, dans l'hypothèse retenue sous lettre c, plus que 1,5 pour cent par année.

La Commission de la conception globale de l'énergie a fait élaborer par un groupe de travail, qui préconise une *croissance zéro de la consommation d'énergie*, une variante dite de stabilisation. Il en résulte que la consommation d'énergie ne devrait plus augmenter dès 1985, c'est-à-dire dès la date la plus proche de celle à laquelle des mesures prises en vertu de la loi pourraient produire leurs effets. Cette variante sera aussi l'objet des débats publics auxquels donnera lieu le rapport final de la Commission de la conception globale de l'énergie et aidera les citoyens à se forger une opinion sur la politique future en matière d'énergie.

121.212 Economies d'énergie

Les possibilités d'économiser l'énergie étant multiples, nous nous abstenons d'exposer chacune d'entre elles. La Commission de la conception globale de l'énergie a publié, en annexe à son rapport intermédiaire de mai 1976, une brochure qui indique ces possibilités. De son côté, l'Office de l'économie énergétique en a signalé plusieurs dans un bulletin paraissant périodiquement. L'automne et l'hiver prochains, une campagne de lutte contre le gaspillage d'énergie sera menée officiellement. La Confédération ne dispose encore que de pouvoirs légaux très limités pour prescrire des mesures d'économie. En mai dernier, le département a invité les cantons à prendre toutes les mesures de leur ressort aux fins de réaliser des économies en la matière.

Nous indiquons ci-après quelques possibilités de lutter efficacement contre le gaspillage d'énergie. *L'isolation thermique des bâtiments* a une grande importance, étant donné que près de la moitié de la quantité d'énergie consommée en Suisse sert à chauffer des locaux. Le système appelé «*couplage chaleur-force*», applicable dans l'industrie et les centrales thermiques, est un autre moyen d'assurer une utilisation rationnelle de l'énergie. Le combustible qui produit simultanément de la chaleur et de l'électricité a un bien meilleur rendement que s'il ne produit que l'une de ces deux sources d'énergie. A cet égard, ce sont

surtout de grandes centrales de chauffage reliées à des réseaux de distribution de chauffage à distance qui entrent en ligne de compte. Une étude récemment parue (Plenar) recommande même de recueillir la *chaleur de rejet* des centrales thermiques conventionnelles et des centrales nucléaires, ainsi que la chaleur résiduelle émanant d'entreprises industrielles ou autres, en vue de les conduire à des agglomérations de quelque importance où elles seraient utilisées à l'aide de thermopompes pour le chauffage de locaux. Selon les auteurs de l'étude, ce système permettrait de réaliser une économie annuelle s'élevant à plusieurs millions de tonnes d'huile de chauffage. Relevons toutefois que l'actionnement des thermopompes exige une énergie de haute qualité et coûteuse, notamment l'électricité. Les services spécialisés de la Confédération examinent actuellement cette étude. En matière de *transports*, l'un des moyens les plus efficaces d'économiser l'énergie serait que les particuliers utilisent davantage les transports en commun.

121.213 Energies de substitution

On affirme souvent que si l'on économisait l'énergie, exploitait plus rationnellement les sources d'énergie renouvelables et perfectionnait de nouvelles techniques, l'on pourrait renoncer à l'énergie nucléaire.

121.213.1 Sources d'énergie renouvelables

Sur mandat de la Commission de la conception globale de l'énergie, l'Association suisse pour l'aménagement des eaux a élaboré de janvier à mai 1977 un rapport sur l'importance des *forces hydrauliques* non encore exploitées dans notre pays. Nous reviendrons sous chiffre 121.222 aux conclusions et à l'importance de ce rapport.

Outre l'énergie hydro-électrique, la Suisse dispose d'une autre source d'énergie renouvelable: le *bois de chauffage*. Il serait souhaitable d'en faire un plus large usage également dans l'intérêt de nos forêts. Des systèmes modernes de combustion permettent d'automatiser le chauffage aux copeaux de bois.

121.213.2 Nouvelles techniques

Parmi les *nouvelles techniques*, l'utilisation de l'*énergie solaire* occupe le premier rang. Elle est particulièrement indiquée lorsqu'il s'agit de préparer de l'eau chaude ou de chauffer des locaux dans l'entre-saisons. La construction de centrales utilisant l'énergie solaire, notamment dans les régions des Alpes exemptes de brouillard, pourrait mériter attention en cas de hausses des prix de l'énergie. Toutefois, elles requièrent des superficies étendues de captation d'énergie et ne manqueront probablement pas d'adversaires soucieux de protéger le paysage.

Dans certains pays, la chaleur de la terre (*énergie géothermique*) peut aussi être utilisée pour le chauffage de locaux et, en partie, pour la production d'électricité. On étudie également la possibilité d'utiliser cette source d'énergie dans notre pays.

La *thermopompe* permet d'utiliser la chaleur ambiante (air, eau, eau souterraine, chaleur du sol) dans la mesure où la température du vecteur de la chaleur destinée au chauffage des locaux ou à la préparation d'eau chaude est portée à un niveau plus élevé. A vrai dire, la thermopompe ne peut fonctionner sans énergie mais elle restitue sous forme de chaleur nettement plus d'énergie qu'elle n'en dépense.

Dans les exploitations agricoles, l'utilisation du *biogaz* (gaz provenant du fumier d'étable et du purin) peut avoir une certaine importance. Lorsque les circonstances sont favorables, cette production de biogaz peut permettre aux exploitations agricoles de couvrir leurs besoins de combustible.

Il faut enfin signaler l'utilisation des *ordures*, qui permet d'obtenir de la chaleur et de l'électricité.

La Commission de la conception globale de l'énergie estime que ces sources renouvelables d'énergie (abstraction faite de l'énergie hydro-électrique) et ces nouvelles techniques devraient permettre en l'an 2000 de couvrir 3 à 8 pour cent de l'ensemble des besoins d'énergie, suivant les mesures d'encouragement qui auront été prises.

121.214 Remplacement du pétrole

Une très large part des besoins d'énergie devra encore être couverte, dans le proche avenir, par les agents énergétiques qui prédominent actuellement. Une enquête de l'OCDE publiée récemment (*Perspectives énergétiques mondiales*) conclut, il est vrai, qu'en 1985 déjà, les pays producteurs de pétrole pourraient ne plus être en état de couvrir les besoins globaux du monde en pétrole. Outre des mesures rigoureuses d'économies, le remplacement du pétrole par une autre source d'énergie est inévitable. Cette nécessité s'imposera aussi à notre pays du seul fait que son approvisionnement dépend très unilatéralement des produits pétroliers. Ceux-ci couvrent actuellement les $\frac{3}{4}$ environ de l'ensemble de ses besoins d'énergie. Pour le moment, seuls le charbon, le gaz naturel et l'énergie nucléaire peuvent nous aider de manière appréciable à remplacer le pétrole.

Les *réserves de charbon* dans le monde, compte tenu de la consommation actuelle, suffisent encore pour des siècles. Mais ce combustible n'est, le plus souvent, pas encore concurrentiel; de plus, son usage est contesté parce qu'il pollue l'air. A long terme, l'avenir du charbon semble mieux assuré s'il est liquéfié ou transformé en gaz et en courant électrique. Il est permis de penser que ces modes de transformation permettront également au charbon d'affronter la concurrence au fur et à mesure que le pétrole et le gaz naturel deviendront moins abondants et plus coûteux.

Le gaz naturel est une énergie relativement propre qui est utilisable partout où existent des réseaux d'alimentation appropriés. Dans certains Etats industrialisés importants, il couvre une part beaucoup plus élevée de la consommation d'énergie qu'en Suisse, où il est fortement concurrencé par le pétrole en raison des dépenses qu'entraîne la longueur des voies d'acheminement. Il serait cependant souhaitable que la part de ce gaz dans la consommation d'énergie fût plus considérable, dans l'intérêt d'un approvisionnement en énergie aussi diversifié que possible. Il est vrai que les réserves de gaz naturel sont également limitées. On présume que la gazéification du charbon et la technique de l'hydrogène permettront de le remplacer ultérieurement.

121.215 Energie nucléaire

Environ 20 pour cent des besoins d'énergie électrique de notre pays sont actuellement couverts par des centrales nucléaires. Pour que l'économie suisse puisse rester compétitive sur le plan international, elle devra poursuivre ses efforts de rationalisation, ce qui impliquera le plus souvent un recours accru à l'énergie électrique.

Ces derniers temps, on prétend parfois que la rationalisation est socialement dommageable. Elle tendrait à réduire la main-d'œuvre et provoquerait ainsi du chômage. A ces assertions il convient d'objecter qu'une telle argumentation part de l'hypothèse que le niveau technique et le degré de rationalisation de l'économie suisse peuvent être choisis librement. Tel ne serait le cas que si la Suisse était un pays non tributaire du commerce extérieur. Même s'il ne l'était pas, une renonciation au progrès technique entraînerait une stagnation du niveau de vie. Par exemple, l'accroissement de la longévité aurait pour effet, si l'âge de la retraite restait le même, d'abaisser le revenu disponible par habitant.

La Suisse est un petit Etat pauvre en matières premières et dont la capacité de production est limitée. Sa population est habituée à un libre choix en matière de consommation. Pour pouvoir satisfaire la demande, l'approvisionnement en matières premières, en produits et en services requiert des importations considérables. Leur paiement exige à son tour des exportations pour une valeur correspondante. L'économie suisse doit être capable de concurrencer l'offre étrangère tant sur le marché intérieur que sur les marchés internationaux. A cela s'ajoute qu'en ce qui concerne le niveau des salaires, la Suisse figure dans le groupe de tête des pays industrialisés. Son économie ne peut compenser ce facteur que par la qualité des produits offerts et la technicité des méthodes de production. Elle ne peut rester concurrentielle qu'à la condition de bénéficier, à des prix supportables, de la quantité d'énergie dont elle a besoin. Une renonciation à la rationalisation et à un approvisionnement suffisant en énergie à des prix avantageux se ferait au détriment de places de travail qui seraient menacées. Pendant les années de prospérité économique et de sous-évaluation du franc suisse, l'amélioration des produits et des installations de production a été négligée en maints endroits. La diminution du nombre des postes de travail enregistrée

depuis lors a permis à chacun de se rendre compte des conséquences sociales qu'exerce un fléchissement de la capacité de concurrence.

Le lien qui existe entre le plein emploi et la consommation d'énergie fait actuellement l'objet d'une enquête approfondie à laquelle procèdent des experts sur mandat de la Commission de la conception globale de l'énergie.

Dans de nombreux domaines, des économies de courant sont possibles et souhaitables. Mais elles ne parviendront pas à elles seules à compenser l'accroissement de la demande. Il est probable que la consommation de courant continuera à s'intensifier, quoique à un rythme moins rapide que précédemment (ch. 121.221). Lorsque l'aménagement des forces hydrauliques économiquement utilisables sera achevé, notre pays devra couvrir ses besoins grandissants par l'importation d'énergie électrique, la production d'électricité dans des centrales exploitées au charbon, au mazout ou au gaz et, enfin, par les centrales nucléaires.

L'importation d'énergie électrique nous rendrait par trop tributaires de la capacité de livraison et du bon vouloir d'Etats étrangers.

L'exploitation à l'huile lourde des centrales thermiques conventionnelles est celle qui entre d'abord en ligne de compte pour des raisons de rentabilité. Mais l'un des principaux objectifs de notre politique énergétique doit viser à nous rendre moins dépendants à l'égard des produits pétroliers, puisqu'à moyen terme déjà, le pétrole ne sera vraisemblablement plus disponible en quantités illimitées. La construction de centrales thermiques alimentées par les huiles lourdes serait diamétralement contraire à l'évolution souhaitable. Pour l'instant, les centrales alimentées au charbon et au gaz naturel produisent en régime continu une énergie plus chère que celle des centrales exploitées au mazout et des centrales nucléaires, sans compter qu'à l'étranger on s'oppose à la construction de centrales thermiques au charbon parce qu'elles polluent l'air.

L'entreposage de gaz naturel en prévision de périodes durant lesquelles les importations seraient entravées fait actuellement l'objet d'un examen. La constitution de réserves d'hydrocarbures et de charbon est plus coûteuse que celle de stocks de combustible nucléaire et requiert aussi de beaucoup plus grands espaces.

Les centrales alimentées par le pétrole et le charbon chargent l'atmosphère de gaz d'échappement. Outre les effets directs des matières nocives contenues dans ces gaz, on craint que l'anhydride carbonique que dégage la combustion du pétrole et du charbon ne provoque indirectement une modification fondamentale du climat. En revanche, les centrales nucléaires ne produisent ni anhydride carbonique, ni gaz d'échappement toxiques. Selon les expériences faites dans le monde entier, l'émission de radioactivité dans l'environnement est si faible que la radioactivité naturelle omniprésente n'augmente dans le voisinage des centrales nucléaires que de quelques pour-cent au plus. Cet accroissement des taux naturels de radioactivité est notablement inférieur aux différences entre les taux de radioactivité constatés dans diverses localités de notre pays.

Même si l'on appliquait toutes les mesures imaginables pour économiser de l'énergie, l'on ne pourrait, en raison notamment de la nécessité de recourir à l'énergie atomique pour remplacer le pétrole, renoncer à la construction d'un nombre limité de nouvelles centrales nucléaires. Elles sont nécessaires pour assurer la production d'électricité et de chaleur servant au chauffage à distance des villes et à des fins industrielles. Elles peuvent contribuer à supplanter le pétrole et, partant, réduire notre dépendance à l'égard de cette source d'énergie en voie d'épuisement.

121.22 Evolution probable des besoins et de la production d'énergie électrique

Dans son rapport intermédiaire, la Commission de la conception globale de l'énergie a analysé en détail l'évolution probable de nos besoins d'énergie électrique entre 1975 et 1985 et les moyens de les satisfaire. Tenant compte des éléments exposés ci-dessus, elle est arrivée à la conclusion que le programme de construction en voie d'exécution et comprenant les centrales de Gösgen, Leibstadt et Kaiseraugst était justifié et adéquat quant à son ampleur et aux délais dans lesquels on envisage de le réaliser. Une nouvelle centrale nucléaire (il s'agit plus particulièrement de celle de Graben) sera nécessaire vers le milieu des années quatre-vingt. La commission est partie de l'idée que la reprise économique serait relativement rapide. Mais celle-ci se fait attendre et la consommation d'électricité n'a pas augmenté dans la mesure prévue. C'est pourquoi il faut reviser ces prévisions.

121.221 Evolution probable de la consommation d'électricité

Conformément à ce que nous avons exposé ci-dessus, il faut s'attendre que la consommation d'électricité continue à augmenter, mais à un rythme plus lent que pendant les 25 dernières années. Lorsqu'on suppose la consommation future, il faut rester conscient de l'incertitude des pronostics. La Commission fédérale de la conception globale de l'énergie a chargé le Centre Saint-gallois de futurologie de déterminer les perspectives d'évolution des besoins d'énergie finale. La commission et sa sous-commission économique ont soigneusement examiné cette étude, dans laquelle ses auteurs ont tenu compte d'un grand nombre de facteurs. Les chiffres y relatifs – ce sont les plus récents – constituent les données les plus sûres actuellement disponibles; c'est pourquoi nos considérations suivantes s'en inspirent.

Si l'on s'abstient d'influer sur la consommation d'électricité, on peut admettre que pendant le semestre d'hiver, elle croîtra durant les prochaines années de 3,2 pour cent en moyenne par an, puis de 2,3 pour cent vers la fin de ce siècle (ch. 121.211). La consommation d'électricité en hiver augmenterait donc d'ici à l'an 2000 de

quelque 2,7 pour cent en moyenne par an au stade de l'énergie finale¹⁾. En déterminant les besoins, il ne faut toutefois pas se fonder sur leur évolution naturelle; il importe au contraire de tenir compte de la nécessité de remplacer le pétrole par l'électricité et des *économies* possibles.

La Commission de la conception globale de l'énergie ne s'est prononcée provisoirement sur le *remplacement* du pétrole par l'électricité que dans son rapport intermédiaire de mai 1976. Elle estime que les quantités maximales suivantes d'électricité pourront être utilisées pour remplacer le pétrole: 4,5 milliards de kWh (dont 3,5 en hiver) en 1985 et 18,5 milliards de kWh (dont 12,5 en hiver) en l'an 2000. En fait, la quantité d'électricité qui devrait être produite en remplacement du pétrole sera vraisemblablement de beaucoup inférieure aux chiffres ci-dessus.

On ne peut actuellement qu'estimer les effets que les *mesures d'économie* exerceront sur la consommation d'électricité. Aux fins d'estimer les diverses économies qui peuvent être réalisées dans l'état actuel des législations, la commission précitée a procédé à une enquête auprès des cantons pour déterminer les mesures qu'ils entendent prendre en se fondant sur leurs compétences constitutionnelles actuelles. Il ressort de cette enquête et des études de la Commission de la conception globale de l'énergie que la consommation, *substitution non comprise*, augmentera de 2,3 pour cent par an, ces économies étant prises en considération. Compte tenu de la substitution maximale possible, l'augmentation annuelle moyenne pendant le semestre d'hiver passera à 3,8 pour cent au maximum. Nous avons tablé sur ces deux valeurs (2,3 et 3,8%) pour établir les calculs et graphiques figurant sous chiffre 121.223.

121.222 Evolution probable de la production

La production de courant électrique en Suisse repose sur trois piliers: les forces hydrauliques, l'énergie nucléaire et l'énergie thermique traditionnelle. Les parts respectives de ces agents énergétiques dans la production totale au cours du semestre d'hiver 1976/1977 se sont élevées à 71, 22 et 7 pour cent.

La presque totalité des forces hydrauliques de notre pays est exploitée. Sur mandat de la Commission de la conception globale de l'énergie, l'Association suisse pour l'aménagement des eaux a élaboré, en janvier 1977, un rapport sur les forces hydrauliques encore inexploitées (Importance des forces hydrauliques suisses encore inexploitées), document auquel quelques corrections ont encore été apportées en mai 1977. L'association précitée y tire les conclusions suivantes: les installations hydro-électriques actuellement en construction feront croître d'environ 0,38 milliard de kWh la capacité moyenne annuelle de production. En modernisant et agrandissant des aménagements *existants*, on pourrait augmenter la production moyenne annuelle de 1,5 à 2 milliards de kWh

¹⁾ Energie finale: énergie au stade final de la distribution (consommateur).

jusqu'en l'an 2000 (de 0,3 milliard de kWh jusqu'en 1985). Enfin, l'aménagement de nouvelles installations hydro-électriques, dont la réalisation est considérée comme «probable» ou «possible», permettrait d'augmenter encore de 1,5 milliard de kWh la production moyenne annuelle jusqu'en l'an 2000 (aucune nouvelle centrale ne sera probablement construite d'ici à 1985).

On pourrait donc accroître la production hydro-électrique annuelle de 3 à 3,5 milliards de kWh en tout jusqu'en l'an 2000 en modernisant et agrandissant les aménagements actuels et en construisant de nouveaux aménagements (non compris ceux qui sont actuellement en construction et qui produiront annuellement 0,38 milliard de kWh). Ce chiffre représente approximativement la moitié de la production d'une centrale nucléaire de la catégorie de 1000 mégawatts. Il faut toutefois considérer que, parmi les projets compris dans ce calcul, plusieurs ont été abandonnés par souci de protéger la nature et le paysage, et que la Confédération ne peut ordonner directement ni la transformation d'aménagements existants ni la construction de nouveaux. Un peu moins de la moitié de la production supplémentaire possible sera vraisemblablement réalisée pendant le semestre d'hiver. C'est à cette période de l'année que se rapportent les considérations suivantes. Nous n'avons pas tenu compte dans les tableaux et graphiques ci-après de cette production supplémentaire possible, parce qu'elle est aléatoire.

En déterminant la production future probable, il faut d'abord tenir compte du fait que la production hydro-électrique dépend dans une large mesure des conditions météorologiques et qu'elle est donc loin d'être constante. D'autre part, il faut considérer que les interruptions de la production sont plus fréquentes dans les centrales nucléaires que dans les centrales hydro-électriques et qu'elles peuvent y être assez longues.

Il a été tenu compte dans les calculs figurant sous chiffre 121.223 aussi bien des possibilités d'importation de courant en provenance des centrales nucléaires françaises de Fessenheim et de Bugey que des obligations des centrales de Leibstadt et de Kaiseraugst quant à la livraison d'énergie à leurs partenaires étrangers. Pour calculer la production probable, il faut également prendre en considération les expériences que la mise en service des centrales thermiques a permis de faire. Il en résulte que la production croît lentement et qu'elle n'atteint son niveau normal que six ans après la mise en service. En opérant de la sorte, on tient compte des difficultés initiales possibles. Cependant, il est tout à fait possible que de nouvelles centrales nucléaires atteignent leur niveau normal de production après une ou deux années de fonctionnement; dans ce cas, les chiffres estimatifs sur lesquels nous sommes fondés pour établir les graphiques ci-après s'en trouveraient notablement augmentés.

Les calculs tablent sur les dates suivantes de mise en service possible des centrales nucléaires en construction ou projetées:

Centrale	Date de la mise en service possible
Gösgen-Däniken.....	mars 1978
Leibstadt	décembre 1980
Kaiseraugst	octobre 1984
Graben	octobre 1986

La date de la mise en service des autres centrales nucléaires projetées (Verbois, Rütli et Inwil) ne peut pas encore être indiquée.

121.223 Comparaison entre la production possible et les besoins

Pour apprécier la situation en matière d'approvisionnement, il y a lieu de tenir compte de faibles débits des cours d'eaux et d'interruptions possibles assez longues de la production des centrales nucléaires. A ce propos, il faut se demander dans quelle mesure il convient d'envisager des conditions de production extrêmement défavorables, c'est-à-dire des débits minimaux des cours d'eau et une panne de centrale nucléaire durant tout un hiver. Nous sommes relativement bien renseignés sur les variations de la production hydro-électrique. Depuis le début des années 50, il existe un indice des possibilités de production. En revanche, les centrales nucléaires suisses ne sont en service que depuis quelques années. Il n'est donc pas encore possible d'apprécier de manière concluante la probabilité de pannes d'une certaine durée. D'autre part, la question du degré désirable de sécurité en matière d'approvisionnement n'a pas encore été discutée à fond, ni résolue. La crise du pétrole de 1973/74 a montré qu'il importe de disposer d'énergie en permanence et mis en évidence à quel point la société et l'économie sont tributaires d'un approvisionnement sûr. En revanche, les milieux que la protection de la nature intéresse considèrent qu'une sécurité réduite de l'approvisionnement en électricité serait supportable, quitte à s'accommoder occasionnellement de pénuries et de rationnements.

Tant les surcapacités que les pénuries sont coûteuses pour l'économie. Les données actuellement disponibles ne permettent pas de déterminer le degré économiquement optimal de la sécurité de l'approvisionnement. C'est pourquoi nous tenons à indiquer ci-après comment se présente la couverture des besoins d'électricité pendant le semestre d'hiver, en nous fondant sur des cas supposés. C'est ainsi que nous considérons quatre variantes, reposant sur l'hypothèse que le pétrole est remplacé dans la plus large mesure possible (ch. 121.221).

Variante I

Production hydro-électrique moyenne; production *normale* des centrales nucléaires¹⁾

Hiver	Production (millions de kWh)	Besoins ²⁾ (millions de kWh)	Excédent de production (+) Déficit de production (-) (millions de kWh)
1979/80	22 300	20 400	+1900
1984/85	29 200	25 000	+4200
1989/90	34 300	30 300	+4000
1994/95	35 500	36 200	- 700

Résultat: Excédent constant jusqu'en 1993/94, maximum de 5300 millions de kWh en 1986/87, déficit dès 1994/95.

Variante II

Production hydro-électrique *minimale*, production *normale* des centrales nucléaires¹⁾

Hiver	Production (millions de kWh)	Besoins ²⁾ (millions de kWh)	Excédent de production (+) Déficit de production (-) (millions de kWh)
1979/80	20 200	20 400	- 200
1984/85	27 100	25 000	+2100
1989/90	32 200	30 300	+1900
1994/95	33 400	36 200	-2800

Résultat: Déficits minimes au début, suivis d'excédents jusqu'en 1991/92, puis de déficits croissants.

¹⁾ Dates supposées de mise en service des centrales nucléaires: Gösgen-Däniken, mars 1978; Leibstadt, décembre 1980; Kaiseraugst, octobre 1984; Graben, octobre 1986. Durée d'exploitation supposée: 1^{re} et 2^e années, 2000 h; 3^e année, 2500 h; 4^e année, 3000 h; 5^e année, 3500 h; dès la 6^e année, 4000 h (toutes ces indications se rapportent à l'hiver, les centrales fonctionnant à pleine charge).

²⁾ Taux de croissance de 2,3 pour cent en moyenne par hiver, à quoi s'ajoutent les besoins d'énergie de remplacement (ch. 121.221).

Variante III

Production hydro-électrique *moyenne* et *panne* de la plus grande centrale nucléaire pendant tout l'hiver¹⁾

Hiver	Production (millions de kWh)	Besoins ²⁾ (millions de kWh)	Excédent de production (+) Déficit de production (-) (millions de kWh)
1979/80	20 500	20 400	+ 100
1984/85	25 500	25 000	+ 500
1989/90	30 700	30 300	+ 400
1994/95	30 900	36 200	-5300

Résultat: Jusqu'en 1989/90: en général excédents. Dès 1990/91: déficits croissant rapidement.

Variante IV

Production hydro-électrique faible en hiver, *comme c'est le cas en moyenne tous les quatre ans*, et *panne* simultanée de la plus grande centrale nucléaire pendant tout l'hiver¹⁾

Hiver	Production (millions de kWh)	Besoins ²⁾ (millions de kWh)	Excédent de production (+) Déficit de production (-) (millions de kWh)
1979/80	19 800	20 400	- 600
1984/85	24 800	25 000	- 200
1989/90	29 900	30 300	- 400
1994/95	30 200	36 200	-6000

Résultat: Déficit constants à trois petites exceptions près (cf. graphiques)

¹⁾ Dates supposées de mise en service des centrales nucléaires: Gösgen-Däniken, mars 1978; Leibstadt, décembre 1980; Kaiseraugst, octobre 1984; Graben, octobre 1986. Durée d'exploitation supposée: 1^{re} et 2^e années, 2000 h; 3^e année, 2500 h; 4^e année, 3000 h; 5^e année, 3500 h; dès la 6^e année, 4000 h (toutes ces indications se rapportent à l'hiver, les centrales fonctionnant à pleine charge).

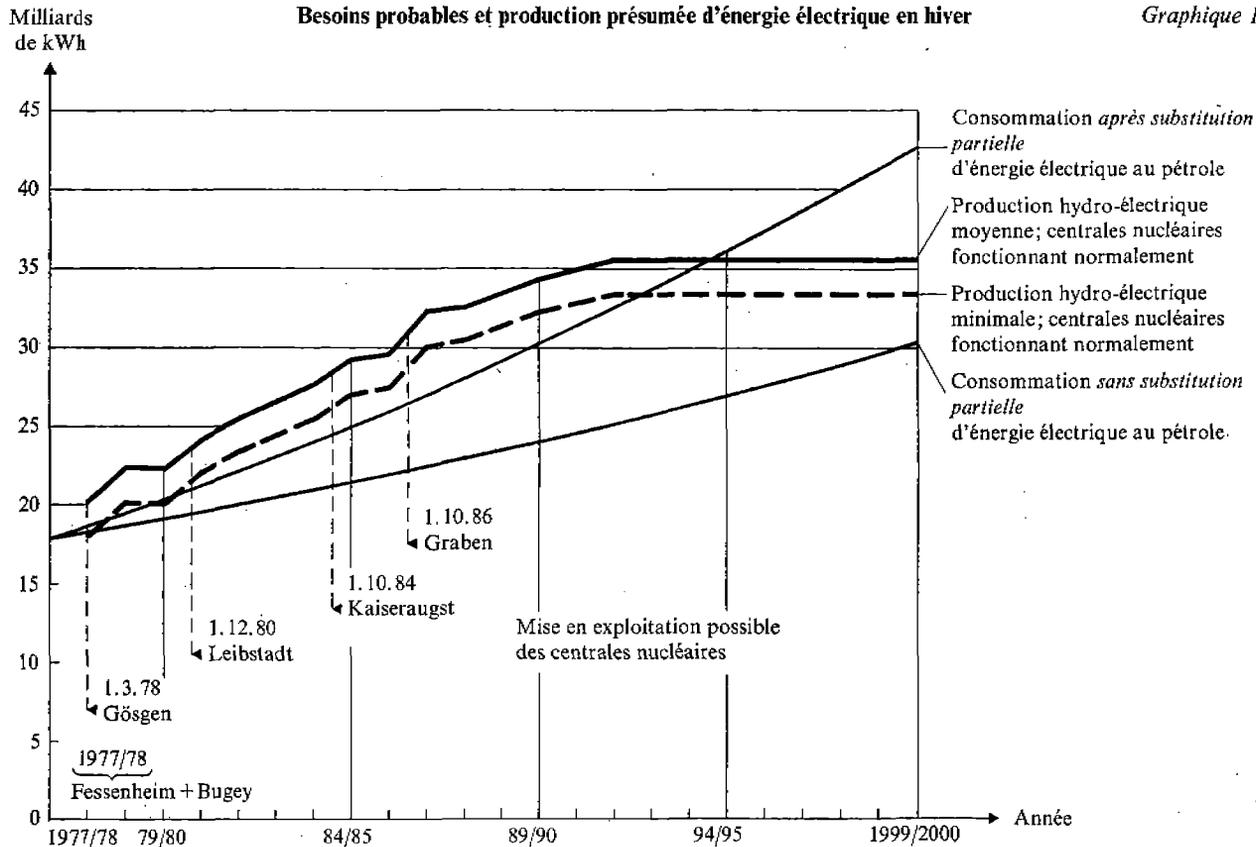
²⁾ Taux de croissance de 2,3 pour cent en moyenne par hiver, à quoi s'ajoutent les besoins d'énergie de remplacement (ch. 121.221).

Le cas d'une production hydro-électrique minimale et d'une panne durable d'une centrale nucléaire est très peu probable. Si l'on voulait exiger en l'occurrence une sécurité absolue de l'approvisionnement, une réserve exagérée d'installations de production serait nécessaire. Les expériences faites à l'étranger ont montré qu'il est nécessaire de disposer d'une réserve de production de près de 20 pour cent pour le cas où la plus grande centrale nucléaire d'un pays tomberait en panne.

Les graphiques ci-après montrent l'évolution probable des besoins et des possibilités de production, compte tenu de ces diverses hypothèses.

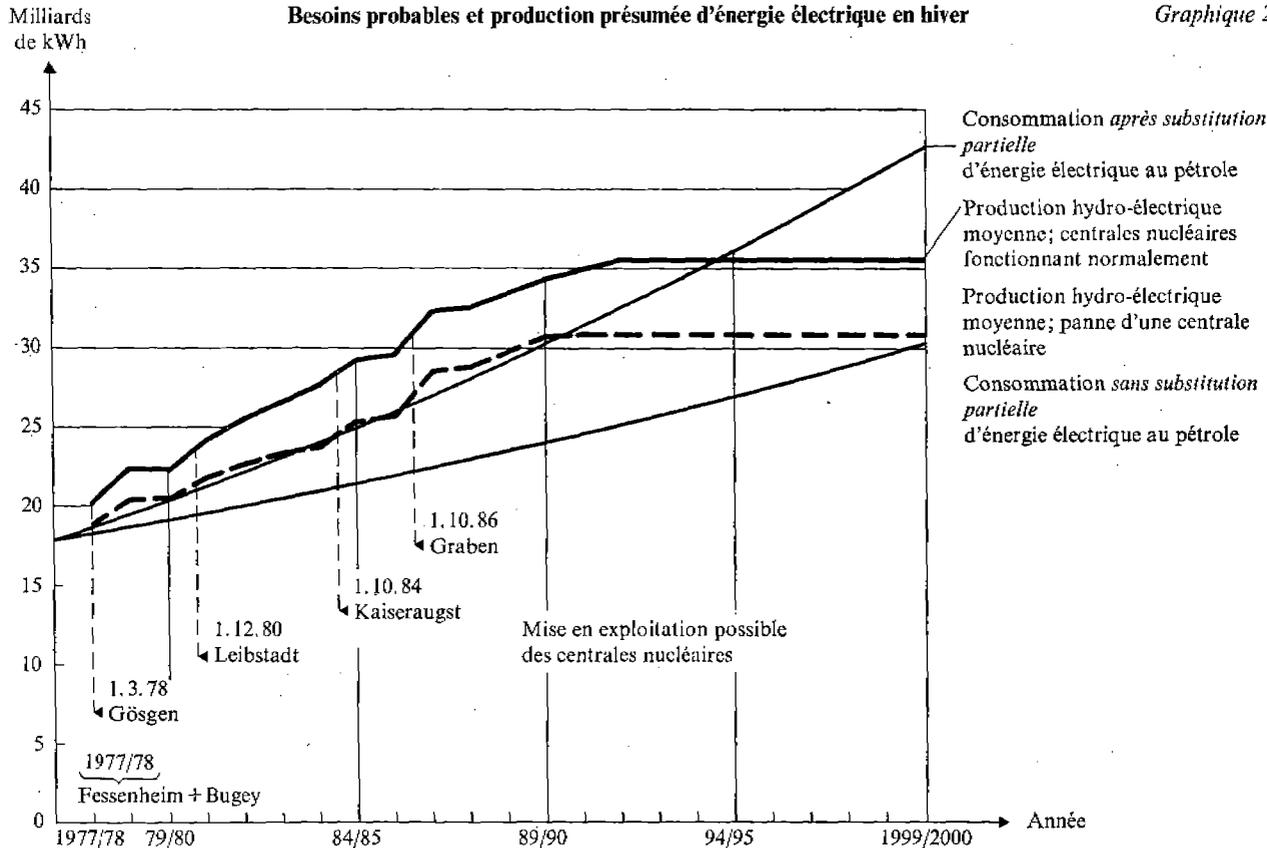
Besoins probables et production présumée d'énergie électrique en hiver

Graphique 1



Besoins probables et production présumée d'énergie électrique en hiver

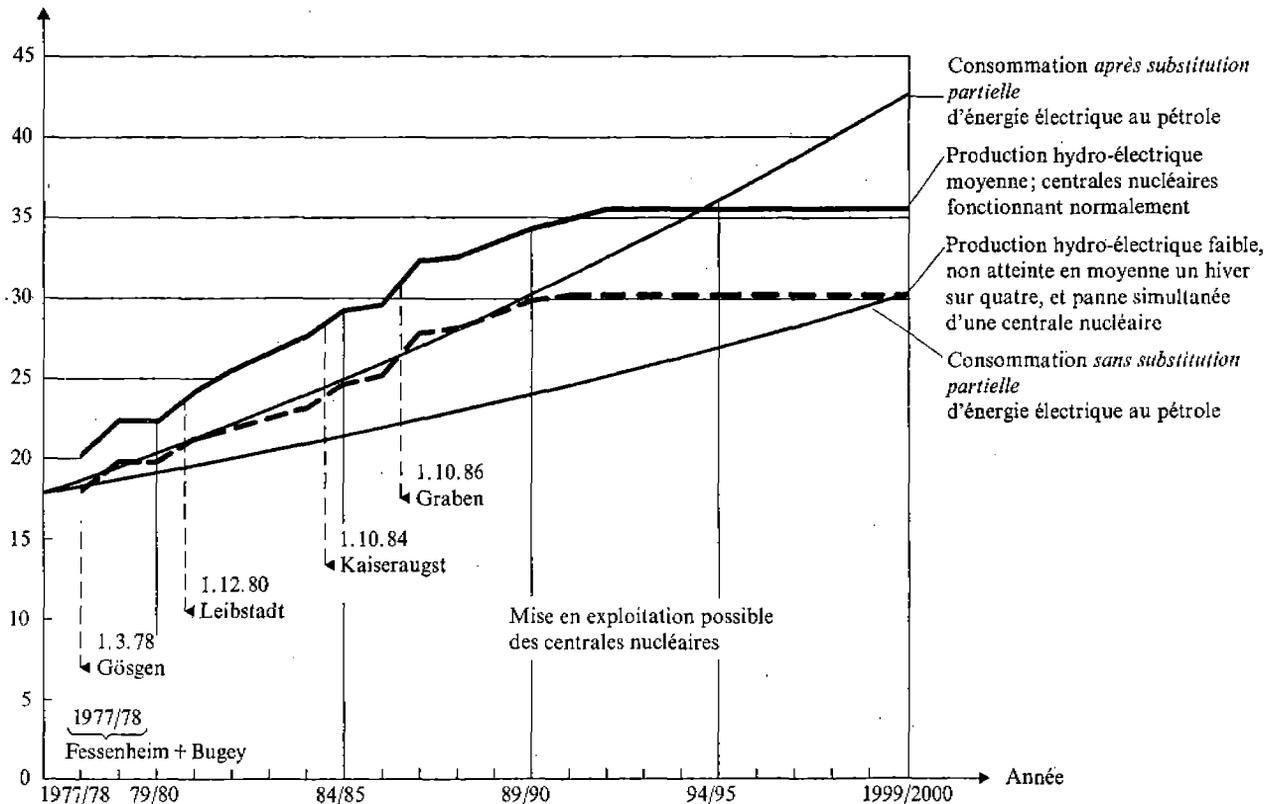
Graphique 2



Milliards
de kWh

Besoins probables et production présumée d'énergie électrique en hiver

Graphique 3



121.23 Conclusions

Les secteurs de l'économie énergétique doivent être considérés dans leur ensemble et non pas séparément. La politique énergétique doit s'intégrer dans la politique économique et sociale, de manière à assurer un approvisionnement convenable en énergie, à sauvegarder les places de travail, à réduire la dépendance politique et économique à l'égard de l'étranger ou à prévenir une dépendance trop unilatérale, à protéger l'homme, à sauvegarder un milieu naturel digne de ce nom et à ménager les ressources naturelles. Il ne saurait être question de diriger l'économie par le biais de la politique énergétique, ce qui ne serait d'ailleurs pas réalisable de manière satisfaisante. En élaborant la conception globale de l'énergie, la commission doit tenir compte notamment des possibilités d'utilisation de techniques ménageant les ressources énergétiques et le milieu naturel, de la recherche et du développement, ainsi que des moyens de ramener la consommation à un niveau convenable. Or les études que la commission a entreprises dans ce sens et dont elle a rendu compte dans son rapport intermédiaire de mai 1976, généralement bien accueilli par le public, ainsi que celles qu'elle entreprendra encore, ne se justifient que si les décisions à prendre ultérieurement s'en inspirent.

C'est pourquoi nous proposons de subordonner la construction de nouvelles centrales nucléaires à la condition que l'énergie devant y être produite réponde à un réel besoin.

121.3 Déchets radioactifs

Les déchets radioactifs ne proviennent pas seulement des centrales nucléaires mais aussi, en quantités comparables (sous le rapport du volume tout au moins), des hôpitaux, des laboratoires de recherche et de l'industrie. Aux termes de l'article 106 de l'ordonnance du 30 juin 1976 concernant la protection contre les radiations (RS 814.50), le Département de l'intérieur est tenu de faire aménager des dépôts pour le stockage des déchets radioactifs ne provenant pas de centrales nucléaires.

En revanche, c'est aux propriétaires de centrales nucléaires qu'il incombe actuellement d'éliminer les déchets radioactifs provenant desdites centrales. 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 en a été un membre fondateur afin de pouvoir déposer ses propres déchets dans le ou les dépôts devant être créés par la société. Il n'y a aucune raison de ne pas stocker ou éliminer ensemble les déchets émanant des centrales nucléaires et ceux des autres provenances précitées.

Jusqu'à présent, les *déchets faiblement radioactifs* recueillis par la Confédération ainsi que ceux des centrales nucléaires étaient conditionnés par l'Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs, coulés dans du béton et immergés dans l'Atlantique à l'occasion de campagnes collectives dirigées par l'Agence

internationale de l'énergie de l'OCDE, cela conformément aux prescriptions de la «Convention de Londres pour la protection des eaux maritimes». On ignore jusqu'à quand on pourra encore procéder de la sorte. C'est pourquoi il faut, par précaution, créer des dépôts en Suisse le plus tôt possible, où seront également stockés les déchets provenant des hôpitaux, laboratoires, etc., qui doivent être recueillis par la Confédération.

Pour le moment, les *déchets moyennement radioactifs* des centrales nucléaires sont déposés dans des ouvrages en béton situés dans l'enceinte des centrales. Leur capacité suffit encore pour un certain nombre d'années.

Les *déchets hautement radioactifs* ne proviennent que des éléments combustibles des centrales nucléaires. Les éléments irradiés sont envoyés dans des usines de retraitement à l'étranger. On y sépare les produits de fission de l'uranium restant et du plutonium qui s'y est formé pendant l'irradiation. L'uranium et le plutonium peuvent être réintégrés dans le cycle du combustible. Les déchets hautement radioactifs sont stockés sous forme liquide pendant cinq à dix ans. Durant cette période, ils dégagent de la chaleur et perdent une partie de leur radioactivité. Puis on les fait passer à l'état solide, ce qui, de nos jours, s'opère principalement par vitrification. Enfin, cette matière vitrifiée et insoluble dans l'eau doit être déposée pour le stockage définitif dans des formations géologiques restées stables pendant des périodes géologiques considérables, notamment en ce qui concerne la dissolution par l'eau. Ces formations doivent aussi résister à la radiation des déchets et disperser la chaleur de fission qui continue de s'en dégager. Le stockage vise à isoler complètement les matières radioactives de la biosphère, donc à éviter que la radioactivité émanant du dépôt définitif n'atteigne une concentration pouvant être nocive pour les êtres humains et l'environnement. L'état actuel des connaissances techniques permet de garantir la sécurité du stockage pendant des milliers d'années.

Les contrats conclus par les exploitants suisses de centrales nucléaires avec les entreprises étrangères de retraitement ne les obligent pas encore à ramener les déchets hautement radioactifs en Suisse. Il est possible toutefois qu'au moment où ces contrats seront arrivés à expiration et où il s'agira d'en conclure de nouveaux, les usines de retraitement exigeront la reprise des déchets. Mais comme ceux-ci restent d'abord plusieurs années à l'usine pour y être refroidis et ne sont solidifiés et, partant, mis en état d'être transportés, qu'à la fin de cette période, la question de la reprise ne se posera vraisemblablement que vers la fin des années quatre-vingt au plus tôt. Cela n'empêche pas qu'il faille d'ores et déjà vouer toute l'attention voulue au problème de l'élimination des déchets faiblement, moyennement et hautement radioactifs, car la création de dépôts à cet effet requiert des recherches compliquées et de longue haleine.

En République fédérale d'Allemagne, on considère que les formations de sel gemme épaisses de plusieurs centaines de mètres se prêtent le mieux au stockage de déchets à faible, moyenne et haute radioactivité. On ne connaît pas de telles formations en Suisse. C'est pourquoi la CEDRA s'intéresse plus particuliè-

rement aux couches d'anhydrite qu'on trouve en Suisse. Elle a demandé à l'Office de l'économie énergétique cinq autorisations en vue du forage et du sondage de galeries à des fins expérimentales. La population locale s'y oppose toutefois. Les cantons intéressés ont été invités à se prononcer, mais ils désirent attendre pour cela que la Commission fédérale pour la sécurité des installations atomiques ait déposé le rapport d'expertise qui lui a été demandé.

Le problème du traitement des résidus et des déchets radioactifs des centrales nucléaires et plus particulièrement de celui du combustible après son extraction du réacteur prendra peut-être une nouvelle dimension si l'on en croit le président des Etats-Unis d'Amérique qui a annoncé que son pays entend empêcher le retraitement du combustible irradié et, partant, la séparation 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 irradiés devront éventuellement être stockés sous cette forme. La question de l'évacuation et du stockage des déchets est donc en pleine évolution, et des éléments nouveaux peuvent exiger des solutions nouvelles.

La CEDRA, le Groupe des exploitants et promoteurs de centrales nucléaires, l'Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs et la Division pour la sécurité des installations nucléaires de l'Office de l'économie énergétique se préoccupent depuis des années des questions que posent le traitement des résidus et plus particulièrement le stockage des déchets radioactifs. Cette division a institué un comité de coordination pour le stockage de déchets radioactifs, qui a élaboré une documentation volumineuse. Un groupe de travail au sein duquel seront représentés les services et offices fédéraux intéressés poursuivra la tâche de ce comité sous la direction de l'Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs. En outre, cet institut effectuera les travaux et les études qui lui seront confiés par ce groupe de travail et pourra, à cet effet, recourir aux services de bureaux d'ingénieurs et d'autres spécialistes.

La loi sur l'énergie atomique respecte le principe selon lequel l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire est l'affaire de l'économie privée. Le projet d'arrêté qui fait l'objet du présent message s'en tient à ce principe. Par voie de conséquence, le problème de l'élimination des déchets radioactifs doit être résolu au premier chef par ceux qui les produisent. Toutefois, il ne fait aucun doute qu'une élimination sûre desdits déchets est d'intérêt public. Aussi la Confédération doit-elle pouvoir aider les centrales nucléaires et la CEDRA à accomplir cette tâche ou, s'il le faut, s'en charger elle-même. Il faudrait alors s'accommoder de certaines restrictions apportées à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la propriété.

Toutefois, dans ce domaine, la Confédération n'a pas comme fonction principale de se substituer aux centrales nucléaires et à la CEDRA, mais de les soutenir par des mesures appropriées, notamment en collaborant avec elles dans le secteur de la recherche, en les aidant à trouver des sites adéquats ou en mettant à leur disposition du terrain lui appartenant. Au surplus, elle peut, sur le

plan international, proposer ses bons offices, notamment lors de la conclusion d'accords avec d'autres pays. Il va de soi que toutes ces mesures seront exécutées aux frais des producteurs de déchets radioactifs. Enfin, la Confédération pourra transférer son droit d'expropriation à des tiers ou l'exercer elle-même.

121.4 Autres points à reviser qui n'ont pas été retenus dans le présent projet d'arrêté

Nous énumérerons brièvement ci-après les principaux autres points de la loi qui devraient être amendés, mais dont la révision n'est pas de première urgence et fait encore l'objet d'études.

L'augmentation du montant de couverture des dommages causés aux tiers, qui a été rendue nécessaire par la dévalorisation de la monnaie et l'accroissement de la puissance des centrales nucléaires modernes depuis le 1^{er} juillet 1960, date de l'entrée en vigueur de la loi, est une question à part. Nous fondant sur l'article 21 de la loi, nous avons, par notre ordonnance du 6 juillet 1977 (RO 1977 1424), porté ce montant de 40 à 200 millions de francs. Cette modification entrera en vigueur le 1^{er} octobre 1977.

Ce sont plus particulièrement les dispositions relatives à la responsabilité civile et à l'assurance qui doivent être révisées.

La loi devrait en premier lieu être adaptée à la «*Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire*» et à la «*Convention complémentaire de Bruxelles*» du 31 janvier 1963. Ces conventions sont entrées respectivement en vigueur en 1968 et en 1974. La Suisse les a signées mais pas encore ratifiées. Nous avons renoncé jusqu'à présent à proposer l'adaptation de la loi à ces accords, parce qu'il était question d'une révision de la convention de Paris et que nous voulions éviter de reviser la loi à deux reprises à peu d'intervalle. Or on n'entrevoit pas encore l'achèvement des travaux de révision de cette convention. Les pourparlers portent actuellement sur une nouvelle définition de l'unité monétaire utilisée, combinée le cas échéant avec une augmentation du montant de couverture. Or le projet de ce nouveau texte n'a pas encore paru. Une prompte ratification est souhaitable, ne serait-ce que parce que les conventions règlent la question des dégâts qui s'étendent au-delà des frontières nationales. La ratification exigera de nombreuses modifications de la loi, modifications dont une partie découle directement des conventions.

D'autre part, la loi ne règle pas suffisamment le *rappor*t entre les attributions de la Confédération et celles des cantons (point sur lequel portent aussi les trois initiatives cantonales précitées). Aussi le Tribunal fédéral a-t-il dû s'occuper à plusieurs reprises de la délimitation de ces compétences.

Les initiatives cantonales et d'autres interventions demandent un *plan d'ensemble* régissant l'implantation de centrales nucléaires et l'harmonisation des planifications correspondantes des pays limitrophes. Les bases légales pour une telle planification obligatoire font actuellement défaut.

De plusieurs côtés, on suggère que le régime actuel d'autorisation des centrales nucléaires soit remplacé par un *système de concession*. Certains milieux préconisent aussi l'introduction du *droit d'expropriation* pour l'aménagement d'installations atomiques.

Lors de la procédure de consultation, quelques cantons ont demandé que la loi garantisse aux petites entreprises d'électricité le droit de *participer aux centrales nucléaires*.

Enfin, la loi actuelle ne contient aucune disposition relative au *démontage d'installations désaffectées*.

L'approvisionnement des centrales nucléaires en combustible atomique et l'élimination des déchets radioactifs requièrent, notamment en raison de leurs incidences sur les relations internationales, l'intervention des autorités. C'est ainsi que la Confédération, pour respecter les engagements qu'elle a pris dans le cadre d'accords bilatéraux et multilatéraux, est tenue de garantir que les installations nucléaires, le combustible et les résidus sont utilisés uniquement à des fins pacifiques. Un système international de contrôle permet de vérifier si les pays qui utilisent l'énergie atomique s'acquittent de cette obligation. Aux fins d'empêcher les fuites qui pourraient se produire en raison des lacunes d'ordre géographique que présente le Traité du 1^{er} juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires et conduire à une plus large dissémination de l'arme nucléaire, les principaux pays exportateurs d'équipement nucléaire, dont la Suisse, se sont déclarés disposés à contrôler également *l'importation et l'exportation de certaines informations «nucléaires»*. Il importerait de créer la base légale nécessaire à cet effet, en insérant une disposition à ce sujet dans la loi sur l'énergie atomique.

Ces problèmes et d'autres encore exigent une étude approfondie, tâche à laquelle se consacre notamment la commission Dubach, composée de juristes. Toutefois, pour ne pas retarder la réalisation des modifications impératives que nous proposons, le règlement de la plupart de ces problèmes devrait être différé jusqu'à la révision totale de la loi qui est déjà fort avancée.

122 Solutions possibles

122.1 Généralités

L'introduction de la preuve du besoin, l'attribution à une autorité politique de la compétence d'octroyer des autorisations et l'amélioration du droit de regard du citoyen dans la procédure d'autorisation en exigent la réforme. Toutes ces innovations pourraient être apportées par une révision de la loi. Toutefois, il faudrait pour ce faire modifier de nombreux articles existants et en insérer un certain nombre de nouveaux. Cela porterait atteinte à la bonne ordonnance de la loi, qui en deviendrait presque illisible. C'est pourquoi nous nous sommes résolus à laisser la loi telle qu'elle est et à faire précéder la procédure qui y est

prévue par une procédure spéciale. Vu qu'il s'agit là d'un régime transitoire qui ne durera que jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi totalement révisée, notre projet a été libellé non pas sous la forme de loi, mais sous celle d'arrêté fédéral de portée générale et de durée limitée (art. 6 de la loi sur les rapports entre les conseils, RS 171.11). Il est donc soumis au référendum facultatif.

122.2 Autorité compétente

Actuellement, c'est le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie qui délivre les autorisations de police pour les installations atomiques affectées à la production d'électricité, alors que l'Office fédéral de l'économie énergétique accorde les autorisations pour les autres installations atomiques (p. ex. les réacteurs de recherches et les dépôts pour déchets radioactifs provenant des installations nucléaires). Nous leur avons délégué cette compétence 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). Vu la nature principalement technique des autorisations, cette réglementation était alors judicieuse. Ce sont les experts que nous avons désignés en vertu de la loi qui préparent la décision et en assument la responsabilité sur le plan technique.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'autorisation de créer une installation atomique a toutefois pris un caractère de plus en plus politique ces années dernières en raison de la controverse à laquelle donne lieu l'énergie nucléaire. Aussi faudrait-il que ce soit dorénavant une autorité politique qui décide de l'autorisation d'aménager une installation atomique. L'autorité compétente peut être soit le Conseil fédéral, soit l'Assemblée fédérale.

122.21 Attribution de la compétence au Conseil fédéral

Le système politique suisse, selon lequel il appartient au Conseil fédéral d'appliquer les lois fédérales (art. 102, ch. 5, cst.) plaide en faveur de l'attribution de la compétence à cette autorité. La nouvelle autorisation prévue sera une autorisation de police comme celles dont il est question dans la loi actuelle. La délivrance de ce document sera une mesure d'exécution de la loi, car l'autorisation devra être octroyée si les conditions légales sont remplies. L'attribution de la compétence au Conseil fédéral s'impose uniquement de ce fait. Un autre argument en faveur de cette solution réside dans le fait que de nombreux aspects techniques doivent être examinés et que la procédure serait plus rapide. Enfin, il faudrait tenir compte du désir, formulé à maintes reprises, de ne pas confier sans nécessité absolue de nouvelles tâches à notre parlement de milice qui est déjà surchargé.

122.22 Attribution de la compétence à l'Assemblée fédérale

Il est exact que la séparation des pouvoirs législatif et exécutif n'a jamais été appliquée avec une rigueur absolue dans l'accomplissement des tâches fédérales. Divers actes administratifs auxquels on attribuait une grande portée politique ont été déclarés comme étant du ressort du Parlement. Mentionnons, entre autres, l'octroi de concessions ferroviaires, l'autorisation d'ouvrir de nouvelles lignes des CFF et la détermination du réseau des routes nationales. Compte tenu de son importance pour l'économie nationale et de sa portée politique, l'autorisation d'aménager des installations atomiques peut très bien être comparée à ces autres tâches du Parlement.

De plus, on accèderait aux vœux exprimés quant à une amélioration du droit de discussion de la population en attribuant la compétence à l'Assemblée fédérale, qui est la représentante du peuple tout entier. Un autre avantage de cette solution serait que partisans et adversaires pourraient faire valoir publiquement leurs arguments au cours de la procédure d'autorisation.

122.23 Attribution de la compétence au Conseil fédéral avec possibilité de recourir à l'Assemblée fédérale

Une troisième variante consisterait à attribuer la compétence au Conseil fédéral statuant en première instance et à prévoir une possibilité de recourir à l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 12, et 113, 2^e al., *cst*; art. 79 LPA, RS 172.021). Cependant, une telle procédure à deux échelons serait longue et provoquerait des retards.

122.24 Votation populaire

Il va de soi que l'octroi de l'autorisation pourrait également être décidé en votation populaire, ce qui exigerait cependant une modification de la constitution. En effet, celle-ci ne comporte pas encore de disposition autorisant le référendum sur des questions touchant à l'exécution de lois. De plus, son article 24^{quinquies} ne constitue pas une base suffisante pour permettre de l'introduire. Cette solution doit toutefois être rejetée pour d'autres raisons exposées sous chiffre 122.32.

122.3 Procédure

Nous avons déjà relevé que la procédure actuelle ne donne pas satisfaction. Il importe surtout de trouver un moyen qui permette à la plus grande partie possible de la population de participer à la procédure d'autorisation sans en prolonger la durée à l'excès.

122.31 Limitation de la consultation aux intéressés au sens de la loi sur la procédure administrative (RS 172.021)

Une telle limitation correspondrait pour l'essentiel au régime actuel, qui n'est pas satisfaisant pour les raisons exposées ci-dessus (ch. 121.1).

122.32 Participation générale

Actuellement, chaque projet d'installation atomique provoque à chaque phase de la procédure d'autorisation et de l'exécution des interventions de personnes et d'organisations dans tout le pays et dans les régions étrangères limitrophes. Une solution extrême sur le plan législatif consisterait donc à faire en sorte que chacun puisse se prononcer sur la requête et sur les expertises demandées et que le peuple décide de l'octroi de l'autorisation. Cependant, une votation populaire à ce sujet est contraire à notre conception de l'Etat et de la démocratie. En effet, notre Etat est une démocratie conférant aux citoyens des droits politiques étendus. Les votations fédérales ne portent en principe jamais sur des actes individuels. Or l'autorisation de construire ou d'exploiter une centrale nucléaire est un acte portant sur un cas particulier et doit donc être placée sur le même pied qu'une autre autorisation de construire, bien qu'elle soit de tout autre portée.

L'initiative populaire «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques» demande des votations populaires régionales. Or de tels scrutins de portée plus ou moins limitée, qui dicteraient ou faciliteraient simplement les décisions à prendre dans un domaine relevant de la Confédération, tel que l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, ou en rapport avec l'exécution d'une loi fédérale seraient contraires à notre conception du droit public. De plus, il ne serait guère possible de délimiter de manière satisfaisante la région où la votation devrait se dérouler. En effet, une centrale nucléaire n'alimente pas seulement une région déterminée en électricité, mais contribue à l'approvisionnement de tout le pays. Il y a lieu de craindre que des scrutins régionaux ne provoquent une tournure d'esprit par trop régionaliste et ne mettent ainsi en péril notre communauté nationale. Nous nous référons à ce que nous avons dit à ce propos dans notre message du 24 août 1977 relatif à l'initiative précitée.

122.33 Droit transitoire

L'institution de la condition selon laquelle l'installation atomique doit répondre à un besoin constitue indubitablement l'un des points essentiels de notre projet. Il convient donc de se demander à quelles centrales nucléaires cette condition doit s'appliquer. Une solution consisterait à l'appliquer à toutes les centrales nucléaires qui ne sont pas encore en service (Gösgen, Leibstadt, Kaiseraugst, Graben, Verbois, Rütli et Inwil) et de subordonner l'octroi de la prochaine

autorisation à la condition que l'énergie produite dans l'installation réponde à un besoin. Une autre possibilité serait de n'exiger la preuve du besoin qu'en ce qui a trait aux projets pour lesquels la Confédération n'a pas encore délivré d'autorisation de construire, mais dont le site a déjà été approuvé (Kaiseraugst, Graben et Verbois). Enfin, on pourrait ne subordonner l'octroi de l'autorisation à la preuve du besoin venant s'ajouter aux conditions actuelles, que s'il s'agit de centrales n'ayant encore fait l'objet d'aucune autorisation au sens de la loi (Rüthi et Inwil).

Selon la solution que choisira le législateur, il faudra nécessairement se demander si la Confédération sera tenue d'indemniser le bénéficiaire d'une approbation de site. Celui-ci pourra-t-il, en vertu du droit et selon les règles de l'équité, exiger le remboursement des dépenses qu'il a faites en prévision de l'approbation de site, si l'autorisation générale requise selon le droit nouveau devait lui être refusée du fait, par exemple, que l'installation ne répond pas à un besoin? D'après la situation juridique actuelle, l'approbation de site confirme simplement qu'une centrale nucléaire peut être construite et exploitée à l'emplacement prévu, sans compromettre la protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants (art. 7 de la loi). Si le projet répond à ces conditions, le requérant a droit à la délivrance de l'autorisation de construire prévue par la loi. Il en est de même pour l'autorisation d'exploiter. En revanche, nul ne peut prétendre à ce qu'une loi ne soit jamais modifiée. Mais il y a lieu de se demander si l'on peut refuser une indemnité au citoyen qui a entrepris une œuvre licite et dont les intérêts économiques ont été gravement lésés par la modification du droit. Les experts juristes ont étudié cette question à fond. Ils ont constaté que ni la jurisprudence ni la doctrine n'y répondent clairement et qu'en tout cas il n'est pas possible d'invoquer sans plus les principes qui se sont développés dans le droit des constructions. Il y a également lieu de douter qu'un droit à l'indemnité découle de l'article 9, 5^e alinéa, de la loi.

13 Procédure de consultation

131 Généralités

Le 10 décembre 1976, le département a soumis à l'appréciation des gouvernements cantonaux, des organisations économiques centrales et d'autres associations intéressées le projet d'arrêté élaboré par la commission chargée de la révision de la loi sur l'énergie atomique, accompagné d'un commentaire. La consultation porta, entre autres, sur l'opportunité d'introduire l'obligation de fournir la preuve du besoin et de soumettre la construction d'installations atomiques au régime de l'autorisation dite «générale». La question de l'autorité compétente – Assemblée fédérale ou Conseil fédéral – pour délivrer cette autorisation fut laissée en suspens. Le projet se bornait à régler la procédure d'autorisation dans les grandes lignes et ne contenait aucune disposition sur l'élimination des déchets radioactifs.

Tous les milieux consultés ou presque auraient préféré que l'on procède rapidement à une révision totale de la loi plutôt que de la compléter par l'arrêté qui fait l'objet du présent message. Si la plupart d'entre eux semblent s'accommoder de cette solution en raison de l'impérieuse nécessité de modifier certains points, ils n'en expriment pas moins le désir que l'on accélère le plus possible la révision totale.

Quant au fond, les opinions exprimées divergent fortement; certains milieux entendent encourager, d'autres freiner, d'autres encore faire cesser la construction de centrales nucléaires. Certains, en outre, préconisent un moratoire comme solution transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

132 Résultats de la consultation

132.1 Preuve du besoin

La plupart des cantons (Zurich, Berne, Uri, Unterwald-le-Bas, Glaris, Zoug, Schaffhouse, Appenzell-Rhodes Extérieures et Intérieures, Saint-Gall, Grisons, Argovie, Thurgovie, Valais, Neuchâtel, Genève) *s'opposent* à ce que l'on subordonne l'octroi de l'autorisation générale de construire une centrale à la condition que l'énergie qui y sera produite réponde à un besoin suffisant dans le pays. Le Parti radical-démocratique suisse, l'Union suisse des arts et métiers, l'Association suisse des banquiers, le Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, le Forum de l'énergie, l'Association suisse pour l'énergie atomique et l'Union des centrales suisses d'électricité sont du même avis. Les cantons de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut, de Soleure, de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, l'Alliance des indépendants, le Parti du travail, le Parti socialiste, l'Union suisse des paysans, l'Union syndicale suisse, la Confédération des syndicats autonomes, l'Association des salariés évangéliques, la Société suisse pour la protection du milieu vital, la Ligue suisse pour la protection de la nature et la Fondation suisse pour l'énergie sont *partisans de la preuve du besoin*.

Voici en substance les arguments invoqués par les cantons et les milieux consultés:

- Il apparaîtrait peu judicieux de ne vouloir contrôler qu'un petit secteur de l'économie énergétique, soit la production d'électricité par le procédé de la fission nucléaire, en invoquant des motifs qui s'appliquent à cette économie dans son ensemble. Cette attitude serait contraire à la raison et au principe de l'égalité. S'il fallait empêcher que l'on ne produise de l'énergie en quantités illimitées, il importerait de contrôler tous les secteurs de production d'énergie. Or la solution prévue aurait pour conséquence indésirable que les producteurs éluderaient la difficulté en ayant recours à des ressources énergétiques dont la production n'est pas limitée, notamment – et cela va de soi – aux combustibles fossiles, qu'il s'agit précisément de remplacer, du moins en partie, par d'autres sources d'énergie (énergie de substitution).

- Les cantons auraient dirigé depuis plus de 80 ans la croissance de la production d'électricité. Ils auraient réussi à adapter sans cesse cette production aux besoins et à éviter aussi bien des surproductions passagères considérables que des pénuries. Il n'y aurait donc aucune raison de penser que les cantons et les entreprises d'électricité qu'ils dirigent ne seront plus à la hauteur de cette tâche, ni que la Confédération sera plus apte qu'eux à l'accomplir.
- En introduisant à l'échelon fédéral l'obligation de prouver le besoin, la Confédération non seulement s'engagerait à planifier le développement en matière d'énergie, mais encore assumerait la pleine responsabilité de l'approvisionnement en énergie. Cette situation serait incompatible avec la structure des entreprises d'électricité.
- Serait-il possible d'apprécier les besoins à coup sûr? On ne peut qu'en douter. Il faudrait à cet effet tabler sur des taux de croissance de l'économie suisse encore inconnus au moment où il s'agirait de prendre une décision. En outre, il importerait de tenir toujours compte des interconnexions indispensables à l'échelon européen, sans lesquelles chacune des industries nationales de l'électricité devrait disposer de capacités de production sensiblement plus élevées. D'autre part, les interconnexions étant précisément ce que critiquent sévèrement les adversaires des centrales nucléaires, l'on cherche des critères qui permettraient de réduire leur influence sur la consommation ou la production totale.
- Cependant, les adversaires et les partisans des centrales nucléaires s'accordent - bien qu'en se fondant sur des considérations divergentes - à constater que le projet d'arrêté donne une définition beaucoup trop vague de l'obligation de prouver le besoin. Les adversaires voudraient notamment élargir la portée de cette obligation en ce sens qu'elle devrait permettre à la Confédération d'imposer des mesures d'économie ou le remplacement des énergies traditionnelles par des agents énergétiques écologiquement moins nocifs.

132.2 Autorité compétente pour octroyer l'autorisation générale

La grande majorité des cantons préfère attribuer au Conseil fédéral la compétence d'octroyer l'autorisation. Ceux de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, d'Argovie, du Tessin et de Genève voudraient la conférer à l'Assemblée fédérale, le Tessin préconisant de soumettre la décision de celle-ci au référendum facultatif.

Sont favorables à la première solution: le Parti démocrate chrétien, le Parti radical-démocratique et le Parti libéral suisse; le Parti évangélique populaire, l'Alliance des indépendants, le Parti du travail, l'Union démocratique du centre et le Parti socialiste se prononcent quant à eux en faveur de l'attribution de cette compétence à l'Assemblée fédérale.

Les associations et organisations suivantes préfèrent conférer ladite compétence au Conseil fédéral: Union suisse des paysans, Union suisse des arts et métiers, Association suisse des banquiers, Confédération des syndicats chrétiens de la

Suisse, Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Forum suisse de l'énergie, Association suisse pour l'énergie atomique, Union des centrales suisses d'électricité, Société coopérative nationale pour l'entreposage de déchets radioactifs et Mouvement social chrétien de la Suisse. En revanche, l'Union syndicale suisse, l'Association suisse des salariés évangéliques, l'Union suisse des syndicats autonomes, la Ligue suisse pour la protection de la nature, la Société suisse pour la protection du milieu vital, la Fondation suisse de l'énergie et le Comité de l'initiative populaire «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques» plaident en faveur de la seconde solution. Quelques groupements voudraient en outre soumettre la décision de l'Assemblée fédérale au référendum facultatif.

132.21 Arguments en faveur de la première solution

De nombreuses organisations et autorités estiment que si la décision est prise par le Conseil fédéral, il est plus sûr qu'elle le sera selon des critères objectifs et juridiques. En outre, il y aurait lieu d'examiner de nombreux problèmes techniques qui, pour la plupart, dépassent l'Assemblée fédérale. De plus, on craint que le système bicaméral ne complique la procédure de décision et qu'il en résulte des retards fâcheux.

Enfin, notre système politique plaide en faveur de l'attribution de la compétence au Conseil fédéral, puisqu'en tout état de cause c'est à lui qu'il incombe d'exécuter les lois.

132.22 Arguments en faveur de la seconde solution

Selon les partisans de l'attribution de la compétence à l'Assemblée fédérale, l'octroi de l'autorisation générale est une décision politique. Choisir cette solution, c'est garantir que toutes les opinions pourront s'exprimer et que la procédure se déroulera de la manière la plus transparente possible et au grand jour. De plus, l'Assemblée fédérale est moins exposée que le Conseil fédéral à l'influence latente de l'administration et des diverses associations.

132.3 Procédure d'autorisation

L'instauration du régime de l'autorisation générale est acceptée à quelques exceptions près. Certains milieux consultés préféreraient toutefois un système de concession (Parti socialiste, Alliance des indépendants, Union syndicale suisse, Ligue suisse pour la protection de la nature et, éventuellement, canton d'Argovie). On approuve généralement aussi que la population ait un droit de regard plus étendu. Divers milieux objectent toutefois que le terme «intéressés» ne délimite pas clairement le cercle des personnes ayant qualité pour formuler des objections. On propose également de renoncer à restreindre ce cercle.

Dans quelques avis, on préconise d'accorder à la population non seulement un droit de regard, mais un droit de codécision. On estime aussi que la consultation des communes devrait être réglée sous une forme ou sous une autre.

On critique souvent que les opposants ne puissent pas se prononcer sur les rapports d'experts puisque ces documents ne sont demandés que lorsque les objections ont été formulées.

132.4 Droit transitoire

132.41 Introduction

Dans le projet des experts soumis à l'appréciation des cantons et des milieux intéressés, le droit transitoire était conçu comme il suit:

¹ Lorsque le site d'une installation atomique a déjà été approuvé, la procédure devant l'Assemblée fédérale (*variante*: la procédure selon le présent arrêté fédéral) se limite à l'examen de ce qui n'est pas encore réglé dans l'approbation de site, à moins qu'une reconsidération ne s'impose par suite d'un changement notable de la situation, ou pour tenir compte des plus récents progrès scientifiques ou techniques.

² Une autorisation générale n'est pas requise pour les installations atomiques déjà exploitées ou faisant déjà l'objet d'une autorisation de construire selon la loi sur l'énergie atomique.

D'après ledit projet, l'autorisation générale se serait donc en principe substituée à l'approbation de site au sens du droit actuel, sans pour autant l'annuler. Elle aurait dû permettre d'examiner d'autres aspects de l'installation projetée. En d'autres termes, cela signifie que, quand bien même l'autorisation générale n'aurait pas pu être accordée parce que l'installation prévue, par exemple, ne répond pas à un besoin, l'approbation de site restait valable.

Cette réglementation aurait affecté les centrales de Kaiseraugst, Graben et Verbois.

132.42 Résultats de la consultation

Les gouvernements cantonaux (excepté ceux de Bâle-Ville et de Bâle-Campanne), l'industrie de l'électricité et diverses associations économiques trouvent inadmissibles les dispositions transitoires proposées et les rejettent. Ils font valoir que les cantons et les entreprises d'électricité qui relèvent de leur autorité ont assuré l'approvisionnement en électricité pendant de nombreuses décennies et élaboré les projets de Kaiseraugst, Graben et Verbois en se fiant à la législation en vigueur et en se fondant sur des prévisions sérieuses des besoins futurs. En outre, ces cantons et ces entreprises auraient investi des fonds considérables dans ces projets. Aussi la Confédération, si elle modifiait l'état actuel des choses, aurait-elle l'obligation de les indemniser complètement du dommage qu'ils subiraient de ce fait (ch. 122.33). Certains avis insistent sur le

fait que les dispositions proposées sont contraires aux principes fondamentaux auxquels obéit l'Etat fondé sur le droit, et plus particulièrement à ceux de la non-rétroactivité des lois, de la sécurité du droit et de la bonne foi.

En revanche, certains milieux consultés demandent que les approbations de site pour les projets de Kaiseraugst, de Graben et de Verbois soient annulées et que l'on reprenne à zéro la procédure d'autorisation. Seuls quelques avis approuvent sans réserve le régime transitoire prévu par les experts (Parti évangélique populaire suisse, Union suisse des paysans, Union suisse des syndicats autonomes, Association suisse des salariés évangéliques).

2 Projet d'arrêté fédéral de portée générale complétant la loi sur l'énergie atomique

21 Généralités

211 Procédure d'autorisation

Le projet que nous vous présentons vise à instaurer un régime d'*autorisation générale*, qui serait délivrée par le Conseil fédéral et dont dépendrait l'octroi de toutes les autorisations subséquentes, auxquelles elle servirait également de base.

La requête tendant à l'obtention de l'autorisation générale devra être publiée; chacun pourra formuler ses objections avant que la décision sur l'octroi ne soit prise. Le canton sur le territoire duquel l'installation doit être implantée ne sera plus le seul à être consulté. Tous les cantons seront invités à se prononcer et ils devront aussi entendre les communes intéressées. Les services fédéraux compétents examineront ensuite la requête ainsi que les objections de la population et les avis formulés par les cantons. Ils demanderont des expertises aux commissions spécialisées en la matière et, s'il le faut, à d'autres experts. Chacun pourra formuler à nouveau des objections aux conclusions des avis et des rapports d'expertise. Ce droit appartient également à tous les cantons et à toutes les communes intéressées. Ces objections seront portées à la connaissance de ceux qu'elles concernent pour qu'ils y répondent. Enfin, le Conseil fédéral examinera la requête ainsi que les avis, rapports d'experts et objections et prendra sa décision en se fondant sur toutes ces données.

Après avoir soupesé tous les avantages et inconvénients exposés sous chiffre 132.2, nous avons opté pour l'attribution de la compétence au Conseil fédéral. Il faudrait, en effet, éviter de contrevenir, sans nécessité absolue, au principe selon lequel il lui incombe d'exécuter les lois, principe qui vaut a fortiori lorsque la décision à prendre non seulement présente des aspects hautement politiques – que l'on ne saurait nier – mais aussi très techniques. En outre, le système de l'autorisation de police, que nous entendons maintenir, est mieux adapté à la compétence du Conseil fédéral.

Pour ce qui est du droit de regard de la population, nous proposons de l'étendre dans la mesure du possible sans qu'il en résulte un risque de prolongation excessive de la procédure d'autorisation.

Les autorisations postérieures à l'autorisation générale sont de nature essentiellement technique. Actuellement, elles sont accordées en vertu d'une délégation de compétence par le département statuant en première instance. Conformément à l'article 72 de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021), elles peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil fédéral. Le département statue en se fondant sur une expertise de la Commission fédérale pour la sécurité des installations atomiques, qui est secondée par la Division pour la sécurité des installations nucléaires de l'Office fédéral de l'économie énergétique et peut aussi faire appel à d'autres spécialistes. Etant donné que, dans la procédure de recours, le Conseil fédéral ne peut pas s'appuyer sur des experts ayant des connaissances plus étendues que les spécialistes des organes consultés par le département, on peut se demander si l'actuel ordre des juridictions (il s'agit d'affaires essentiellement techniques) est vraiment judicieux. Nous ne le pensons pas.

Aussi envisageons-nous de révoquer la compétence que nous avons déléguée au département et certaines attributions que nous avons conférées à l'Office de l'économie énergétique. Ainsi, le Conseil fédéral sera désormais seul à décider de l'octroi des autorisations postérieures à l'autorisation générale. Les parties, au sens de l'article 6 de la loi sur la procédure administrative¹⁾, n'en seront pas moins en mesure de défendre leurs intérêts, puisque les requêtes devront être publiées et faire l'objet d'un dépôt public.

212 Détermination du besoin

Pour déterminer si l'aménagement d'une nouvelle centrale nucléaire est réellement nécessaire, il faut examiner à la fois les besoins d'énergie et la quantité d'énergie produite par les installations existantes.

212.1 Besoins

Dans son rapport intermédiaire de mai 1976, la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie a notamment conclu qu'il n'est pas indispensable de satisfaire tous les besoins d'énergie, mais uniquement ceux qu'il restera à couvrir malgré les *mesures d'économie* qui seront prises. Par *mesures d'économie*, elle entend surtout celles qui permettent de rationaliser l'utilisation de l'énergie tout en ne diminuant pas trop le confort auquel nous sommes habitués.

¹⁾ «Ont qualité de parties les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision.»

Toutefois, en règle générale, leur efficacité dépend d'investissements préalables (isolation des bâtiments, modernisation et réfection d'installations de chauffage, récupération de la chaleur et modification de procédés industriels, couplage chaleur-force dans les usines ainsi que dans les centrales thermiques traditionnelles et dans les centrales nucléaires, etc.). Le couplage chaleur-force, notamment, permet de produire de grandes quantités de chaleur utilisable dans les maisons pour le chauffage de locaux et de l'eau, ainsi que dans l'industrie pour la fabrication de produits, sans qu'il en résulte une forte diminution de la production d'électricité. Cette technique assure un meilleur rendement de l'énergie et contribue à résoudre le problème de la chaleur résiduelle. Les études de la commission montrent qu'on peut aussi réaliser des économies substantielles d'électricité, par exemple en isolant les bâtiments, en utilisant rationnellement les appareils ménagers, en usant avec parcimonie d'installations de climatisation, etc. Dans l'industrie aussi, la récupération de la chaleur, le couplage chaleur-force et la modification des procédés de fabrication permettent d'économiser de l'énergie. Non seulement il est indispensable de ne pas gaspiller l'énergie, mais encore il importe de *remplacer le pétrole* par d'autres agents énergétiques aux fins de diversifier davantage notre approvisionnement en énergie. Du reste, il s'agit là d'une des mesures que l'Agence internationale de l'énergie recommande instamment à ses membres, soulignant qu'en raison de l'accroissement probable de la consommation, il ne sera plus possible dès 1985 de satisfaire les besoins mondiaux de pétrole en dépit des mesures d'économie qui seront prises d'ici là.

Réduire la quantité de pétrole qui entre dans notre approvisionnement en énergie est aussi l'un des buts principaux de notre politique énergétique. De plus, le remplacement du pétrole par d'autres agents énergétiques s'impose de manière impérieuse en raison de la pollution de l'air, dans les agglomérations notamment. Dans quelques endroits de notre pays la teneur de l'air en dioxyde de soufre et en gaz de combustion atteint déjà la limite tolérée en cas d'inversion de la température. L'électricité peut être utilisée au lieu du pétrole notamment dans les procédés industriels (p. ex. pour produire de la vapeur), pour chauffer de l'eau (chauffe-eau électriques) et des locaux. Du point de vue énergétique, l'utilisation de thermopompes et de chauffe-eau électriques est particulièrement rationnelle, parce qu'elle permet de se passer de chaudières combinées, dont le rendement est faible pendant l'été.

Pour remplacer le pétrole, on peut également avoir recours dans une plus large mesure au gaz naturel, au charbon, au bois de chauffage et à de nouvelles techniques, telles que le captage de l'énergie solaire, de l'énergie géothermique et l'utilisation de thermopompes (ch. 121.21). Selon la solution que l'on adoptera, la substitution exigera une plus ou moins grande quantité d'énergie électrique.

Enfin, il faut encore s'attendre à une *croissance «naturelle» des besoins* en raison de l'évolution démographique et économique. A cela s'ajoute que les consommateurs continueront de s'équiper d'appareils électriques de tous genres.

212.2 Production d'électricité

La production des *centrales hydro-électriques* dépend du *débit des cours d'eau*. Les variations de production entre les semestres d'été et d'hiver sont considérables et l'expérience montre que les pénuries de courant se produisent plutôt pendant le semestre d'hiver (ch. 121.22). Des conditions hydrologiques qui varient d'un semestre à l'autre peuvent provoquer des fluctuations supplémentaires de la production.

Dans les centrales *thermiques* et, plus particulièrement, dans les centrales nucléaires, il peut se produire des *interruptions* plus ou moins longues de la production (en raison p. ex. du remplacement des éléments combustibles). En ce qui concerne les centrales nucléaires, il convient en outre de relever que l'intervalle entre la planification et la mise en service est considérable et que ces installations n'atteignent leur plein rendement qu'après une période assez longue (env. 6 ans).

Enfin, on observera que les entreprises suisses d'électricité, en participant au financement de centrales nucléaires à l'étranger, se sont assuré un droit à la livraison d'électricité par ces centrales. Réciproquement, nous autorisons la livraison d'électricité aux entreprises étrangères qui ont contribué au financement de centrales suisses. Pour déterminer les besoins, il faut donc tenir compte des *quantités importées et exportées*. La balance des livraisons auxquelles les partenaires ont droit est excédentaire pour la Suisse. En raison de notre participation au financement de centrales nucléaires sises en France, ce pays nous fournira quelque 600 mégawatts. Les livraisons débuteront en 1977. En revanche, la quantité d'électricité que nous devons livrer à l'étranger se monte à 440 mégawatts (115 MW provenant de la centrale de Leibstadt et 325 de celle de Kaiseraugst). L'excédent des importations (160 mégawatts) équivaudra approximativement à la moitié de la production de la centrale nucléaire de Mühleberg.

Quelques entreprises suisses doivent depuis longtemps *approvisionner en électricité des régions étrangères limitrophes*.

Il y a lieu de prévoir une certaine réserve de capacité de production en cas de débit insuffisant durant l'hiver et d'interruption voulue ou fortuite de la production dans les centrales nucléaires. Il faut éviter que l'on ne pallie l'insuffisance de l'offre d'électricité produite par des centrales hydro-électriques et nucléaires en ayant recours à des centrales exploitées au mazout. Une telle solution est indésirable pour des raisons d'ordre écologique; de plus, elle ne ferait que nous rendre davantage tributaires des produits pétroliers.

Les centrales hydro-électriques doivent régler la production compte tenu de la situation hydrologique hivernale. Aussi est-il inévitable qu'en été elles produisent des surplus d'énergie qui doivent être exportés.

212.3 Institution d'une commission de l'économie énergétique

Lorsque la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie aura achevé ses travaux, nous prévoyons d'instituer une commission spéciale de l'économie énergétique, qui aura notamment pour tâche de supputer continuellement l'évolution des besoins.

213 Déchets radioactifs

Le projet d'arrêté soumis aux cantons et aux milieux intéressés ne contenait encore aucune disposition au sujet de l'élimination des déchets radioactifs. Or, outre le fait que quelques milieux consultés réclament que l'on règle cette question par la voie législative, l'élimination des déchets radioactifs est devenue depuis peu l'un des principaux chevaux de bataille des adversaires de l'énergie nucléaire. Il est donc impérieux d'établir une réglementation efficace dans ce domaine. Pour le reste, nous renvoyons aux considérations que nous avons émises sous chiffre 121.3.

214 Régime transitoire

214.1 Projet des experts

214.11

Le projet des experts, qui a été soumis à l'appréciation des cantons et des milieux intéressés, prévoyait que l'autorisation générale devait être demandée pour les centrales dont le site a déjà été approuvé, mais pour lesquelles l'autorisation de construire n'a pas encore été délivrée (ch. 122.33 et 132.4).

214.12

Selon la commission d'experts, il est peu vraisemblable que la Confédération soit tenue, en vertu de la constitution ou de la loi sur l'énergie atomique, d'indemniser les entreprises auxquelles l'autorisation générale serait refusée pour une centrale dont le site aurait déjà été approuvé (ch. 122.33). Il faut toutefois noter que ces entreprises, se fondant sur l'approbation de site et se fiant à la portée que lui confère le droit actuel, ont investi et investiront encore des sommes importantes dans leurs projets. Si l'autorisation générale pour les centrales de Kaiseraugst, Graben et Verbois n'était pas accordée ou ne l'était qu'avec un grand retard, les entreprises intéressées pourraient subir une perte de plusieurs centaines de millions de francs au total, à laquelle viendrait probablement s'ajouter la suppression d'emplois chez les fournisseurs. Ces pertes devraient être compensées d'une manière ou d'une autre. Si, en vertu d'un arrêt du Tribunal fédéral, la Confédération était obligée d'indemniser les entreprises, elle devrait

le faire au moyen des deniers publics. Si la société constituée pour exploiter une centrale nucléaire fait faillite, ce sont les bailleurs de fonds (actionnaires, obligataires et autres créanciers) et les fournisseurs qui en subiront les conséquences. Si les actionnaires, qui sont généralement des entreprises d'électricité, sont disposés à prendre la perte à leur charge, ils devront la compenser par une hausse des prix du courant. D'une manière ou d'une autre, ce sera en définitive le consommateur ou le contribuable qui paiera.

214.2 Réglementation transitoire proposée

214.21

Les graphiques figurant sous chiffre 121.223 montrent ce qui suit:

Si les centrales de Gösgen, Leibstadt, Kaiseraugst et Graben sont mises en service au rythme prévu, il est vraisemblable que dès la fin des années 80, il ne devrait plus se produire de pénuries d'électricité qu'un cas de substitution maximum d'énergie électrique au pétrole et de panne simultanée de la plus importante centrale nucléaire en exploitation.

A supposer qu'il soit impossible de remplacer le pétrole par l'électricité dans la mesure souhaitée et que les conditions de production soient mauvaises, la Suisse devrait connaître jusque *dans la seconde moitié des années quatre-vingt-dix* une surproduction de courant, durant les semestres d'hiver également.

214.22

Sous chiffre 22 de notre message relatif à l'initiative populaire pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques, nous avons relevé 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. Une question se pose néanmoins: Se justifie-t-il de construire de nouvelles centrales, tant que l'énergie qui y sera produite ne répond pas à un besoin effectif? Opter pour le non, c'est être prêt à s'accommoder de difficultés passagères d'approvisionnement en électricité, au cas où les conditions de production seraient particulièrement défavorables.

214.23

Après avoir pesé soigneusement tous les arguments, nous sommes arrivés à la conclusion que l'on peut raisonnablement exiger de la population qu'elle s'accommode de telles difficultés. Aussi nous proposons-nous de soumettre au régime de l'autorisation générale les centrales dont le site a déjà été approuvé, mais pour lesquelles l'autorisation de construire n'a pas encore été délivrée. Au

cours de la procédure préalable à l'octroi de l'autorisation générale, on se bornerait toutefois à examiner si l'énergie produite dans ces centrales répond à un besoin effectif dans le pays. Il s'agirait donc d'une procédure simplifiée, qui serait applicable aux centrales de Kaiseraugst, Graben et Verbois.

214.3 Obligation d'indemniser

Si pour les centrales de Kaiseraugst, Graben et Verbois, l'autorisation générale n'était pas accordée, ou ne l'était qu'avec un grand retard, les entreprises intéressées pourraient, comme nous l'avons relevé sous chiffre 214.12, subir d'importantes pertes financières. La Confédération serait-elle tenue dans ce cas d'indemniser ces entreprises? Nous n'en sommes pas certains, nous l'avons déjà dit.

Nous renonçons à donner de longues explications sur la portée de l'autorisation de site et sur la différence qui existe entre la restriction de la propriété sans indemnité et l'expropriation matérielle. Sur ces deux points le droit n'est pas clair. C'est au Tribunal fédéral qu'il appartiendrait de les élucider pour autant que le législateur renonce à les régler.

215 Interventions parlementaires et initiatives cantonales

Le projet d'arrêté qui fait l'objet du présent message ne satisfait pas à toutes les exigences formulées dans les interventions parlementaires et les initiatives cantonales énumérées sous chiffres 11 et 12. La revision totale devra porter sur les autres points de ces interventions. C'est pourquoi nous ne pouvons pas encore en proposer le classement.

22 Les dispositions du projet

Nous ne commenterons ci-après les diverses dispositions du projet que dans la mesure où nous ne l'avons pas déjà fait ci-dessus.

221 Titre et préambule

L'arrêté fédéral complète la loi sur l'énergie atomique pour une durée limitée. Il n'en abroge aucune disposition, mais y introduit des prescriptions supplémentaires. Aux termes de l'article 6 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), les actes législatifs de durée limitée qui contiennent des règles de droit doivent être édictés sous forme d'arrêté fédéral de portée générale.

Il ressort de l'article 6, 2^e alinéa, du projet d'arrêté que les installations atomiques doivent être construites et exploitées compte tenu des impératifs en matière de protection de l'environnement, de la nature et du paysage ainsi que

de l'aménagement du territoire. C'est pourquoi les articles 22^{quater}, 24^{sexties} et 24^{septies} de la constitution ont été mentionnés dans le préambule en sus de l'article 24^{quinquies} (énergie atomique et protection contre les radiations).

222 Section 1: Autorisation générale

222.1 Article premier (Objet, compétence, teneur et portée)

L'article 1^{er} instaure le nouveau régime juridique que constitue l'«autorisation générale». Il définit l'objet de celle-ci, en fixe la teneur et la portée et désigne l'autorité compétente pour l'octroyer.

C'est l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de la loi sur l'énergie atomique qui précise ce qu'il faut entendre par «installations atomiques». Ce sont des «installations qui servent à produire de l'énergie atomique ou à obtenir, traiter, entreposer ou rendre inoffensifs des combustibles nucléaires et des résidus radioactifs».

L'autorisation générale fixe le site de l'installation et les grandes lignes du projet de construction. Il faut toutefois laisser en l'occurrence une certaine liberté d'action au requérant, pour lui permettre de choisir des solutions plus judicieuses qui pourraient se présenter lors de l'élaboration du projet détaillé.

Il est loisible au requérant de présenter des demandes pour plusieurs systèmes de réacteur. Par voie de conséquence, l'autorisation générale peut porter sur plusieurs systèmes; cela devrait toutefois être dûment souligné, en divisant, s'il le faut, l'autorisation générale en plusieurs autorisations partielles.

L'autorisation générale règle les questions fondamentales et, le cas échéant, les points qui font l'objet d'une controverse politique (p. ex. le besoin). Sa délivrance constitue une condition dont dépend l'octroi des autorisations subséquentes, qui sont de nature principalement technique, à savoir l'autorisation de construire (qui peut être accordée sous forme d'autorisations partielles), l'autorisation de mise en service et l'autorisation d'exploiter. Les requêtes tendant à l'obtention des autorisations subséquentes continueront d'être examinées et accordées selon les dispositions de la loi actuelle. Nous nous réservons toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, la faculté de révoquer la compétence que nous avons déléguée au Département des transports et communications et de l'énergie et certaines attributions que celui-ci a conférées à l'Office de l'économie énergétique.

Il serait excessif de ne pas soumettre au régime de l'autorisation générale l'ensemble des installations atomiques destinées à la recherche. En effet, il y a lieu de prouver que ces installations répondent elles aussi à un besoin et de permettre à ceux qui le désirent de formuler des objections à l'aménagement de celles-ci.

Faut-il soumettre au régime de l'autorisation générale les installations atomiques destinées à des établissements et instituts fédéraux de recherche et d'enseignement? Ce sont les prescriptions applicables auxdits établissements

qui le déterminent. L'Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs, centre national de recherche dans le domaine de l'énergie nucléaire, est un établissement qui, n'étant pas autonome et n'ayant pas la personnalité juridique, n'est pas tenu de demander une autorisation générale.

4^e alinéa. Aux termes de l'article 22^{quater}, 3^e alinéa, de la constitution, la Confédération tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire. Cette disposition constitutionnelle a son pendant à l'article 24^{sexies}, 2^e alinéa, de la constitution, relatif à la protection du paysage et des sites. Toutes deux lient les autorités fédérales et le législateur, même si elles n'ont pas donné lieu à une législation d'exécution. Si, se fondant sur la compétence législative que lui confère l'article 24^{quinquies} de la constitution, la Confédération entreprend de réexaminer et de réformer la procédure d'autorisation applicable à la construction de centrales nucléaires, notamment en ce qui concerne l'approbation de site, elle doit, conformément à l'article 22^{quater}, 3^e alinéa, de la constitution, tenir compte des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire. Il est donc indispensable, en complétant la loi sur l'énergie atomique, de tenir compte des impératifs de l'aménagement du territoire dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire. Par analogie à d'autres plans de construction soumis à une procédure d'approbation en vertu de certaines lois fédérales spéciales, telles que la loi sur les chemins de fer (art. 18, notamment 2^e à 4^e al. [RS 742.101] ou la loi sur les installations de transport par conduites, art. 23 [RS 746.1]), il faudrait confier à un seul et même organe la tâche de déterminer si l'installation projetée est compatible avec l'intérêt public qui doit normalement être défendu par les autorités cantonales, à savoir à l'organe qui, selon le droit fédéral, est compétent pour délivrer l'autorisation. S'agissant d'aménagement du territoire, cela est tout à fait possible puisque, selon l'article 22^{quater}, 1^{er} alinéa, de la constitution, la Confédération est compétente pour «édicter par voie législative des principes que les cantons seront appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire» et que la détermination du site d'une installation atomique pose au premier chef des problèmes touchant à la sécurité et à la protection de l'environnement, donc relevant de domaines dans lesquels la Confédération dispose d'une compétence législative étendue. Enfin, on ne saurait admettre qu'une décision cantonale ou communale puisse remettre en cause l'autorisation générale qui a un caractère fondamental et dont l'octroi est du ressort du Conseil fédéral. Aussi le droit fédéral doit-il, pour satisfaire aux exigences de la sécurité du droit, autrement dit pour que les intéressés aient la certitude que la décision du Conseil fédéral est exécutoire, conférer à l'autorisation générale un caractère impératif pour les cantons et les communes également. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter le 4^e alinéa.

222.2 Article 2 (Limitation de la durée de validité)

L'autorisation générale ne pouvant être accordée que si l'installation projetée répond à un besoin suffisant, il s'impose, lors de sa délivrance, de fixer au titulaire des délais pour présenter des requêtes tendant à l'obtention des autorisations subséquentes (autorisations de construire ou autorisations partielles de construire, autorisations de mettre en service et d'exploiter) et, une fois celles-ci accordées, construire et mettre en service l'installation. En cas de dépassement de ces délais (qui peuvent être prorogés pour de justes motifs), l'autorisation générale devient caduque pour le projet en question, ce qui permet, le cas échéant, de la délivrer pour un autre projet répondant à un besoin.

222.3 Article 3 (Conditions)

Dans la procédure actuelle d'approbation de site, qui, en pratique, est la première condition dont dépend l'octroi de l'autorisation de construire, on examine essentiellement si l'installation projetée peut être construite et exploitée à l'emplacement prévu sans porter atteinte à la sécurité des personnes, des biens d'autrui et de droits importants.

Selon le droit en vigueur, il n'y a notamment pas lieu d'examiner si la nouvelle installation est nécessaire à notre approvisionnement en énergie.

L'article 3, 1^{er} alinéa, lettre b, du projet d'arrêté permettra dorénavant de subordonner l'octroi de l'autorisation générale à la condition que l'installation projetée réponde à un besoin.

Si les conditions préalables fixées à l'article 3, 1^{er} alinéa, sont remplies, le requérant a droit à l'autorisation générale. L'autorité qui la délivre doit toutefois tenir compte des nécessités de la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, ainsi que de l'aménagement du territoire (cf. commentaire de l'art. 1^{er}, 4^e al.). Cette obligation découle de la constitution. Dans le projet d'arrêté, elle ressort de l'article 6, 2^e alinéa, lettre a, selon lequel ces nécessités doivent être considérées comme «droits importants» au sens de l'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'énergie atomique; si la sauvegarde de ces droits l'exige, l'autorisation générale doit, selon le 1^{er} alinéa (art. 3), être refusée ou subordonnée à l'observation d'autres conditions ou charges.

Il en résulte que la portée de l'autorisation générale est bien plus étendue que celle de l'approbation de site actuelle.

Le 2^e alinéa qui prescrit la nationalité du requérant vise à empêcher que l'autorisation générale ne doive être accordée à des sociétés placées sous contrôle étranger, si les conditions fixées au 1^{er} alinéa sont remplies.

Selon le 3^e alinéa, l'octroi de l'autorisation générale peut être subordonné à la condition que le titulaire permette une production combinée de chaleur et d'électricité (couplage chaleur-force).

Grâce à cette technique le combustible est utilisé de manière beaucoup plus rationnelle que s'il servait à produire uniquement du courant. En effet, la chaleur fournie par les centrales nucléaires aux centrales de chauffage à distance ou à des entreprises industrielles permet de réaliser une économie d'huile de chauffage et, partant, de réduire la pollution atmosphérique. Il va de soi que le couplage chaleur-force doit être rentable.

222.4 Article 4 (Présentation et teneur de la requête)

Pour qu'elle se prête à la publication dans la Feuille fédérale selon l'article 5, 1^{er} alinéa, la requête doit être libellée de la manière la plus concise possible. Elle doit être motivée dans des annexes, qui feront l'objet d'un dépôt public.

222.5 Article 5 (Publication de la requête, dépôt des documents et objections)

Au 1^{er} alinéa, nous n'avons intentionnellement pas indiqué l'endroit où doivent être déposés les requêtes et les documents; nous entendons ainsi tenir compte des particularités locales. Il est certain qu'ils seront déposés à proximité immédiate du site prévu, au siège de l'administration de la commune sur le territoire de laquelle l'installation sera construite ou de celle du district correspondant. Nous prévoyons en outre de déposer la requête et les documents à l'administration des cantons compris dans le système d'alarme de la centrale nucléaire projetée (ch. 24 de notre message du 24 août 1977 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»).

Le 2^e alinéa prévoit que chacun peut formuler des objections à l'octroi de l'autorisation générale. Dans son projet, la commission d'experts ne voulait accorder ce droit qu'aux «intéressés». Or la plupart des milieux consultés considèrent que ce terme est trop vague. De plus, il est difficile d'en préciser le sens. Faut-il entendre par là les personnes concernées par l'installation lorsqu'elle fonctionne normalement ou celles qui pourraient être touchées lors d'une – très improbable – catastrophe nucléaire? Du reste, pour quelle raison écarterait-on d'emblée les objections pertinentes que pourraient formuler des personnes qui ne font pas partie du cercle des intéressés proprement dits?

Il va de soi que le Conseil fédéral ne pourra pas examiner chaque objection et répondre à chacun des opposants; les objections seront d'abord groupées par catégories selon le ou les points sur lesquels elles portent, ce qui ne devrait pas causer de difficultés; puis le Conseil fédéral se prononcera sur les objections de chaque catégorie. En renonçant à limiter géographiquement le cercle des personnes ayant qualité pour formuler des objections, on ne s'expose donc pas à un surcroît de travail considérable; de plus l'on donne à toute personne que le projet inquiète la possibilité de se faire entendre. La commission d'experts, elle

aussi, avait reconnu que chacun devait être autorisé à formuler des objections. Nous nous sommes ralliés à son opinion. Le terme «chacun» englobe également les groupements de personnes n'ayant pas la personnalité juridique et d'autres organisations. Celui qui formule des objections n'acquiert toutefois pas de ce fait la qualité de partie dans la procédure d'autorisation. La procédure prévue ne débouche donc pas sur ce qu'il est convenu d'appeler le recours populaire ou l'action populaire, institutions que l'on refusa catégoriquement lors de l'élaboration de la loi fédérale sur la procédure administrative (RS 172.021) et de la révision de la loi fédérale d'organisation judiciaire (RS 173.110) (cf. notre message du 24 septembre 1965 concernant l'extension de la juridiction administrative fédérale, FF 1965 II 1301 s., en particulier 1354 s.).

Le délai de 90 jours dans lequel les objections devront être présentées peut paraître long. Cependant, il n'est guère possible d'étudier sérieusement la requête et ses volumineuses annexes dans un temps plus court. Cela n'empêchera d'ailleurs pas les experts de commencer l'examen de la requête avant l'expiration de ce délai. Ce travail prend en effet beaucoup de temps. Il n'est pas nécessaire qu'ils aient connaissance des objections dès le début de leur étude. Elles pourront leur servir par la suite à examiner s'ils ont élucidé tous les points auxquels elles ont trait.

222.6 Article 6 (Consultations et expertises)

222.61 Consultation des cantons et des communes

Si l'on autorise chacun à formuler des objections, il faut logiquement permettre à tous les cantons de se prononcer. L'innovation consistant à subordonner l'octroi de l'autorisation générale à la preuve du besoin peut notamment avoir pour conséquence que des cantons éloignés désirent se prononcer, puisque c'est le besoin de l'ensemble du pays qui est déterminant. En revanche, il serait exagéré d'exiger que les cantons consultent toutes leurs communes. Il suffit que les communes intéressées, c'est-à-dire celles qui entendent donner leur avis, puissent se prononcer. D'autre part, les cantons qui ne font pas eux-mêmes usage du droit de se faire entendre sont tenus de porter les avis des communes intéressées à la connaissance du Conseil fédéral. Relevons qu'aucune prescription n'est faite aux cantons et aux communes sur la manière d'exprimer leurs avis.

222.62 Consultation des services spécialisés compétents de la Confédération

Actuellement déjà, tous les services fédéraux intéressés à un titre quelconque ont la possibilité de se prononcer au cours de la procédure d'approbation de site. Ils en auront également la faculté durant la procédure d'autorisation générale. Ces services seront probablement les suivants: Direction du droit international

public, Service de l'hygiène publique, Office de la protection de l'environnement, Office de la protection civile, Délégué à l'aménagement du territoire, Direction de l'administration militaire, Division du commerce, Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Délégué aux questions conjoncturelles, Délégué à la défense nationale économique, Office de l'économie hydraulique, Office de l'économie énergétique.

222.63 Expertises à demander

Les expertises prévues à l'article 6, 2^e alinéa, peuvent être exécutées par les organes suivants:

- a. **Appréciation de la sécurité «nucléaire»:**
Commission fédérale pour la sécurité des installations atomiques et Division pour la sécurité des installations nucléaires de l'Office de l'économie énergétique;
- b. **Appréciation des mesures de prévention (radioactivité de l'atmosphère et protection de la population):**
Commission fédérale de surveillance de la radioactivité et son comité d'alarme;
- c. **Appréciation des effets exercés sur l'environnement et les eaux:**
Commission fédérale des tours de refroidissement et offices, établissements et instituts fédéraux qui y sont représentés; Commission fédérale de la météorologie du Haut-Rhin et Rhin supérieur en territoire suisse;
- d. **Appréciation de la compatibilité avec les objectifs de la protection de la nature et du paysage:**
Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage et Division de la protection de la nature et du paysage de l'Inspection des forêts;
- e. **Appréciation du besoin:**
Commission fédérale de la conception globale de l'énergie qui, à l'expiration de son mandat, sera remplacée par une commission de l'économie énergétique, dans laquelle seront représentés les milieux intéressés.

222.7 Article 7 (Publication des avis recueillis et des rapports d'expertise; second délai pour la présentation d'objections)

Lors de la procédure de consultation, divers milieux ont attaché une grande importance à ce que le citoyen puisse aussi se prononcer sur les rapports d'expertise. En effet, il serait paradoxal qu'il soit habilité à émettre un avis sur la requête, mais non point sur les conclusions de ces rapports. Rappelons que les objections formulées durant le dépôt public de la requête devraient notamment permettre aux experts de vérifier s'ils ont étudié tous les aspects du projet. Quand bien même il ne s'agit pas d'examiner chaque argument dans les détails, il doit cependant être loisible à tout opposant de déterminer si les experts ont abordé

l'examen de ses observations. Tout opposant qui pense que ce n'est pas le cas, soit parce que les experts se seraient trompés, soit parce qu'ils n'auraient pas pris en considération tous ses arguments, doit pouvoir formuler à nouveau ses objections. Ceux qui n'ont pas présenté d'objection durant le dépôt public de la requête, peuvent également profiter du second délai qui est imparti pour le faire.

Les cantons et les communes intéressées (ch. 221.61) ont également le droit de présenter à nouveau des objections. Cette fois encore, les cantons entendront les communes intéressées. Ils transmettront au Conseil fédéral les avis émis par celles-ci, intégralement et non sous forme de résumés.

Enfin, un délai convenable est imparti aux auteurs des préavis et aux experts intéressés pour leur permettre de se prononcer sur les objections auxquelles leurs conclusions ont donné lieu.

222.8 Article 8 (Décision du Conseil fédéral)

Aucune observation.

222.9 Article 9 (Prescriptions complémentaires de procédure)

Le Conseil fédéral s'inspirera de la loi fédérale sur la procédure administrative pour régler les autres modalités de la procédure. Cependant, il doit pouvoir s'en écarter en raison de la particularité de la matière. Pour ce faire, il tiendra compte de l'article 4 de ladite loi.

223 Section 2: Déchets radioactifs (art. 10)

Nous vous renvoyons aux chiffres 121.3 et 213. C'est à dessein que nous n'avons pas fixé à l'article 10, la manière dont les déchets radioactifs doivent être éliminés. Actuellement, le procédé le plus courant consiste à les entreposer définitivement sous terre, à des endroits formés de roches d'un certain type; toutefois la technique et la science étant censées évoluer, nous avons voulu laisser la voie libre à d'autres modes d'élimination desdits déchets. De même, nous n'avons pas précisé si cette élimination doit se faire en Suisse ou à l'étranger; nous entendons nous réserver ces deux possibilités.

224 Section 3: Dispositions finales

224.1 Article 11 (Droit transitoire)

Une autorisation générale simplifiée est requise pour les centrales nucléaires de Kaiseraugst, Graben et Verbois. Elle ne remet pas en cause les autorisations de site déjà octroyées. La procédure applicable à la délivrance de cette autorisa-

tion générale selon les articles 1^{er} à 9 du projet fera plutôt suite à la procédure – maintenant close – d’octroi de l’autorisation de site et précédera la procédure relative à la délivrance de l’autorisation de construire qui, selon le droit actuel, peut débiter une fois l’autorisation de site délivrée. Au cours de cette procédure supplémentaire, le Conseil fédéral se bornera à examiner si l’énergie produite dans l’installation répond à un besoin effectif dans le pays. Le nouveau régime atténue quelque peu la portée juridique de l’autorisation de site. Toutefois il n’entraîne ni sa remise en cause, ni sa révocation, mais fait d’elle une condition supplémentaire dont dépend l’octroi par la Confédération de l’autorisation de construire l’installation projetée. La révocation d’autorisations de site et les indemnités que la Confédération pourrait, selon les cas, être tenue de verser aux bénéficiaires touchés par cette décision, continuent d’être régies par le droit en vigueur (art. 9, 2^e et 5^e al., de la loi sur l’énergie atomique).

Aussi avons-nous attribué la compétence de prononcer la révocation d’autorisations de site à l’autorité qui les a délivrées, soit au Département fédéral des transports et communications et de l’énergie, étant entendu que la décision prise par ce département pourrait faire l’objet d’un recours au Conseil fédéral. Pour le reste, nous vous renvoyons au chiffre 214.

224.2 Article 12 (Référendum, entrée en vigueur et durée de validité)

La validité de l’arrêté est limitée au 31 décembre 1983, date à laquelle la révision totale de la loi sur l’énergie atomique sera vraisemblablement achevée. Nous avons renoncé à vous proposer de prendre un arrêté fédéral urgent. L’arrêté qui fait l’objet du présent message devrait cependant pouvoir entrer en vigueur dès que possible, mais au plus tard au début de 1979.

3 Conséquences financières et effets sur l’état du personnel

31 Conséquences financières pour la Confédération, les cantons et les communes

Les frais qu’occasionnent à l’Office de l’économie énergétique la procédure d’autorisation et la surveillance des centrales nucléaires ont toujours été mis à la charge des requérants et des titulaires d’autorisations et continueront de l’être. La nouvelle tâche qui incombera à la Confédération en vertu de l’article 10 (élimination des déchets radioactifs) ne lui causera pas de dépenses supplémentaires, puisque les producteurs de déchets ont l’obligation de financer l’élimination de ceux-ci.

Pour les cantons et les communes, l’arrêté n’entraînera vraisemblablement aucune charge financière notable.

32 Effets sur l'état du personnel

La procédure, l'examen des objections qui ne manqueront pas d'être présentées et l'élaboration de la proposition qui sera soumise au Conseil fédéral entraîneront un certain surcroît de travail dans divers services de l'Office de l'économie énergétique. L'effectif de cet office et plus particulièrement celui des services intéressés est actuellement insuffisant pour assurer un déroulement rapide de la procédure. Il sera donc indispensable d'engager deux ou trois fonctionnaires.

33 Charges occasionnées aux cantons et aux communes par l'exécution de l'arrêté

L'exécution de l'arrêté ne devrait entraîner pour les cantons et les communes aucun changement notable.

4 Constitutionnalité

L'article 31 de la constitution fédérale ne garantit la liberté du commerce et de l'industrie que « sous réserve des dispositions restrictives de la constitution et de la législation qui en découle ». Il est généralement admis que l'exécution de l'article 24^{quinquies} sur l'énergie atomique puisse entraîner des restrictions de ladite liberté. Nous l'avons d'ailleurs exprimé en ces termes dans les messages relatifs à l'article constitutionnel sur l'énergie atomique (FF 1957 I 1169) et à la loi fédérale sur l'énergie atomique (FF 1958 II 1549): « En statuant que la législation touchant l'énergie atomique est du domaine de la Confédération, la disposition que nous proposons laisse les mains entièrement libres au législateur fédéral... ». A cet égard nous avons envisagé les solutions suivantes:

Le monopole d'Etat, le système de la concession, le régime d'autorisation s'inspirant de considérations d'ordre économique et la simple autorisation de police. Si, dans l'arrêté que nous vous soumettons, nous avons introduit la clause du besoin, ce n'est pas pour des raisons économiques, mais par souci d'assurer la sécurité en général. Mais même si l'on y voit une atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie, cette atteinte est fondée sur l'article 24^{quinquies} de la constitution.

Interventions parlementaires et initiatives

Textes des interventions parlementaires, des initiatives des cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville, ainsi que de l'initiative populaire «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques».

1 Interventions parlementaires (par ordre chronologique)

11 268 Postulat *Rothen*, du 17 mars 1972, concernant les centrales atomiques, transmis par le Conseil national le 11 décembre 1972:

Les centrales atomiques constituent, de l'avis de tous les spécialistes, l'unique possibilité de faire face à l'accroissement futur de la consommation de courant en Suisse. Cependant, leur construction se heurte à des difficultés de plus en plus grandes.

Selon le droit actuel, il faut, pour pouvoir construire des centrales atomiques, obtenir des autorisations de la Confédération, du canton et de la commune. Comme chaque centrale atomique revêt une importance nationale, la décision devrait appartenir au gouvernement du pays, les cantons et les communes pouvant sauvegarder leurs intérêts au cours de la procédure de consultation.

Le Conseil fédéral est par conséquent invité à présenter un rapport et des propositions sur l'opportunité de reviser la loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations, de sorte que la construction et l'exploitation de centrales atomiques, y compris les installations nécessaires pour éliminer la chaleur résiduelle, soient subordonnées à une concession fédérale.

11 338 Postulat *Rasser*, du 5 juin 1972, concernant la politique énergétique nationale. Cette intervention, présentée sous la forme de motion, a été adoptée par le Conseil national le 11 décembre 1972 sous la forme d'un postulat ainsi libellé:

Le Conseil fédéral est invité à élaborer une conception d'ensemble, applicable à la politique énergétique nationale, et à fixer les emplacements des centrales projetées en tenant compte des exigences de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement, ainsi que de la recherche biologique. Il est invité en outre à créer les bases légales qui sont nécessaires pour empêcher que de nouvelles centrales nucléaires puissent être mises en service avant que la législation générale y afférente ne soit entrée en vigueur.

12 140 Postulat *Ziegler-Genève*, du 4 octobre 1974, concernant les déchets radioactifs/ transport et dépôt, transmis par le Conseil national le 19 mars 1976:

Les déchets radioactifs produits par les centrales nucléaires constituent un danger grave pour la population. Et ceci durant plusieurs centaines d'années après leur dépôt.

Selon les plus récentes informations, les déchets radioactifs des réacteurs suisses ne peuvent plus être déposés dans les salines de Bretagne. Le dépôt des déchets suisses en mer du Nord est devenu problématique, des mouvements pacifistes et écologiques hollandais s'opposant par des barrages de rue à leur transport.

Le Conseil fédéral envisage maintenant le dépôt des déchets radioactifs dans des grottes des Alpes et du Jura.

Dans un petit pays comme le nôtre qui ne dispose point d'espaces désertiques accessibles, le dépôt de déchets radioactifs pose – quelle que soit la solution choisie – des problèmes presque insolubles.

Avant de désigner des lieux de dépôts dans des couches géologiques (Alpes ou Jura), le Conseil fédéral est invité à :

1. Examiner le système d'immersion des déchets dans des piscines spéciales construites en collaboration avec d'autres Etats européens.
2. Examiner dans quelle mesure la Confédération pourra elle-même (par la création d'un service spécial chargé du transport, de la surveillance et du dépôt) assurer le traitement des déchets radioactifs.

75.408 . Postulat du *Groupe socialiste*, du 17 juin 1975, concernant la révision de la loi sur l'énergie atomique. Cette intervention présentée sous forme de motion a été adoptée par le Conseil national le 24 juin 1976 sous la forme d'un postulat ainsi libellé :

Les événements qui se sont déroulés sur le terrain de la centrale nucléaire projetée à Kaiseraugst ont montré que la loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique, qui date de 1959, présente plusieurs lacunes; celles-ci devraient être comblées le plus vite possible par des modifications du texte légal. Le Conseil fédéral est par conséquent invité à procéder au plus tôt à la révision de la loi susmentionnée, en s'inspirant des objectifs suivants :

1. Il y a lieu de prendre des mesures visant à influencer sur les besoins d'énergie et à trouver de nouvelles sources d'énergie.
2. Il convient d'élaborer, pour l'ensemble du pays, une planification des emplacements destinés aux installations nucléaires et énergétiques, compte tenu des installations étrangères limitrophes.
3. La construction de centrales nucléaires ne sera autorisée que suivant l'importance des besoins probables d'énergie.
4. Le droit de la région touchée à exprimer son avis sera garanti, dans les limites de la procédure de consultation.
5. Il faut établir clairement les attributions respectives de la Confédération, des cantons et des communes en ce qui concerne l'autorisation de construire des installations nucléaires et énergétiques.
6. Il y a lieu d'instaurer une procédure de dépôt des plans telle qu'elle est prévue dans la législation sur la construction et l'expropriation.
7. Tous les exploitants d'installations seront tenus de conclure une assurance couvrant leur responsabilité civile de manière illimitée.
8. Les frais résultant du transport de combustibles (y compris le dépôt des résidus de la combustion et des déchets radioactifs) doivent être mis à la charge des exploitants d'installations.
9. Des règles seront établies sur le traitement des installations devenues inutilisables.
10. L'article 24^{quinties} de la constitution fédérale sera complété, le cas échéant, en vue d'assurer la réalisation de toutes ces mesures.

75.430 Postulat du *Groupe des indépendants*, du 20 juin 1975, concernant la révision de la loi sur l'énergie atomique. Cette intervention, présentée sous la forme de motion, a été adoptée par le Conseil national le 24 juin 1976 sous la forme d'un postulat ainsi libellé:

Le Conseil fédéral est chargé de modifier au plus vite la loi du 23 septembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations, compte tenu des desiderata énumérés ci-dessous, et de soumettre au Parlement un rapport et des propositions à ce sujet:

1. La construction et l'extension de centrales nucléaires ainsi que d'installations destinées à l'entreposage de combustibles nucléaires et de déchets radioactifs sont subordonnées à l'octroi d'une concession.
2. L'Assemblée fédérale est compétente pour l'octroi des concessions.
3. La concession ne peut être accordée que si la protection des personnes et de l'environnement est entièrement assurée, notamment en cas de catastrophe.
4. Lors de l'examen de la demande de concession, il s'agira de garantir le droit de participation non seulement de la commune d'implantation et des communes contiguës, mais aussi de la population de la région touchée.
5. La loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique doit en outre garantir une planification des emplacements de centrales nucléaires qui soit conçue pour l'ensemble de la Suisse et en harmonie avec les planifications des Etats limitrophes.

76.388 Motion *Morf*, du 22 juin 1976, concernant les accidents atomiques/somme d'assurance, transmise par le Conseil national le 29 septembre 1976 et par le Conseil des Etats le 30 novembre 1976:

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de révision de la loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (du 23 décembre 1959), projet qui portera sur les points suivants:

1. La somme assurée garantissant la répartition de dommages éventuels – qui s'élève actuellement à 40 millions de francs au maximum – doit être adaptée aux conditions techniques, financières et économiques présentes et, surtout, tenir compte de l'intérêt général.
2. Le financement de la réparation de dommages différés doit être mieux garanti.
3. Il y a lieu de prolonger le délai de prescription des actions en dommages-intérêts.

76.228 Initiative parlementaire *Meizoz*, du 1^{er} décembre 1976, concernant les centrales nucléaires/moratoire dans la construction (cette initiative est encore pendante devant le Conseil national):

Le soussigné, se fondant sur l'article 21^{sexies} de la loi sur les rapports entre les conseils, propose au Conseil fédéral l'élaboration d'un arrêté fédéral, de portée générale, au sens de l'article 89^{bis} de la constitution, qui suspendrait, jusqu'au 31 décembre 1981, toute approbation de site ainsi que l'octroi de toute autorisation de construire une installation atomique.

2 Initiatives des cantons

Trois cantons ont présenté à l'Assemblée fédérale des initiatives cantonales au sens de l'article 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, initiatives qui réclament notamment une modification de la loi sur l'énergie atomique.

11 671 Initiative du canton d'*Argovie*, du 27 mars 1973, transmise par l'Assemblée fédérale au Conseil fédéral pour rapport selon décision du 4 juin 1973. Cette initiative est ainsi libellée:

Le Grand Conseil du canton d'Argovie, se fondant sur le droit d'initiative conféré aux cantons par l'article 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, présente à la Confédération les revendications suivantes:

1. La loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations doit être modifiée de telle sorte que les procédures d'autorisation relatives aux centrales nucléaires relèvent de la Confédération.
2. Il y a lieu d'élaborer une conception concernant la localisation des centrales nucléaires en Suisse.
3. Les cantons et les communes touchés doivent avoir le droit d'être dûment entendus.
4. La Confédération est invitée à ouvrir des négociations avec les Etats limitrophes au sujet de la localisation des centrales nucléaires dans les régions frontalières et à faire en sorte que les planifications soient mises en harmonie de part et d'autre de la frontière.

11 877 Initiative du canton de *Bâle-Campagne*, du 21 janvier 1974, transmise par les deux Chambres législatives au Conseil fédéral pour rapport, selon décisions du 29 janvier 1974. Cette initiative est ainsi libellée:

Le Grand Conseil du canton de Bâle-Campagne, se fondant sur le droit d'initiative conféré aux cantons par l'article 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, présente à la Confédération les revendications suivantes:

1. L'octroi d'autorisation pour la construction de centrales atomiques est du domaine de la Confédération; la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations sera modifiée en conséquence. Le droit d'être entendu sera accordé au canton où la centrale est construite et aux cantons voisins.
2. Un plan d'ensemble, valable pour tout le pays, sera établi pour localiser l'emplacement des centrales atomiques; il tiendra compte à la fois des options prises dans le cadre d'une politique énergétique globale et des limites imposées par l'équilibre naturel.

12 018 Initiative du canton de *Bâle-Ville*, du 29 mars 1974, transmise par les deux Chambres législatives au Conseil fédéral pour rapport, selon décision du 10 juin 1974. Cette initiative est ainsi libellée:

Le Grand Conseil du canton de Bâle-Ville, se fondant sur le droit d'initiative conféré aux cantons par l'article 93, 2^e alinéa, de la constitution fédérale, présente à la Confédération les revendications suivantes:

1. Les autorités fédérales compétentes élaboreront une conception globale de l'approvisionnement en énergie, concernant aussi les nouvelles sources d'énergie. Si des centrales nucléaires doivent être établies, il y aura lieu de prévoir un plan complet d'implantation. On y tiendra

compte des limites que la charge de l'environnement ne doit pas dépasser, ainsi que des exigences de l'aménagement du territoire et de la planification s'y rapportant. L'autorisation de construire et d'exploiter une centrale nucléaire ne doit être accordée que lorsque les conditions susmentionnées sont remplies.

2. La loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations doit être modifiée de telle manière que la procédure d'autorisation des centrales nucléaires soit dorénavant du domaine de la Confédération. Il y aura lieu d'accorder le droit d'être consulté aux électeurs de la commune et du canton sur le territoire desquels la construction d'une centrale nucléaire est projetée.
3. La Confédération est invitée à mener des négociations avec les pays limitrophes sur l'implantation de centrales nucléaires dans les régions frontalières ainsi que pour harmoniser leurs planifications respectives, compte tenu de la charge que peut supporter l'environnement.

3 Initiative populaire

Une initiative populaire «pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques» a été déposée le 20 mai 1976. Elle porte 123 779 signatures valables et est ainsi libellée:

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 toute source de danger. Les mesures en vue de la protection de la population, notamment en cas de catastrophes, doivent être rendues publiques au moins 6 mois avant la première votation.

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

⁷ Le détenteur de la concession est responsable pour tout dommage causé par l'exploitation ou l'élimination de l'installation, par des combustibles nucléaires qui lui sont destinés ou par des déchets radioactifs qui en proviennent. De même, celui qui transporte des combustibles nucléaires ou des déchets radioactifs est responsable pour tout dommage qui en résulte.

Les créances des lésés envers le responsable et l'assurance sont prescrites au plus tôt 90 ans après l'événement cause du dommage. Il appartient au législateur de prévoir, par des prescriptions légales, une couverture suffisante de l'assurance-responsabilité civile obligatoire pour faire face aux créances de tous les lésés. Il crée également un fonds, auquel les personnes astreintes à s'assurer versent des contributions pour compenser les frais éventuellement non couverts.

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

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

Disposition transitoire

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

Arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 22^{quater}, 24^{quinquies}, 24^{sexies} et 24^{septies} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 24 août 1977¹⁾,

arrête:

Section 1: Autorisation générale

Article premier Objet, compétence, teneur et portée

¹ Celui qui entend construire une installation atomique au sens de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 23 décembre 1959²⁾ sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (loi sur l'énergie atomique) doit être en possession d'une autorisation générale du Conseil fédéral. La construction d'installations destinées à des établissements et instituts fédéraux est régie par les prescriptions applicables à ces établissements et instituts.

² La délivrance préalable de l'autorisation générale est une condition à laquelle est subordonné l'octroi des autorisations de construire et d'exploiter selon l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre a, de la loi sur l'énergie atomique.

³ L'autorisation générale fixe:

a. Le site;

b. Les grandes lignes du projet, en particulier:

1. Lorsqu'il s'agit de réacteurs nucléaires, le système de réacteur, la catégorie de puissance, le système principal de refroidissement, ainsi que la grandeur et la structure approximatives des principaux bâtiments;
2. Lorsqu'il s'agit de dépôts pour déchets radioactifs, la capacité d'entreposage, les catégories de déchets, ainsi que la structure approximative des constructions souterraines et en surface.

⁴ L'autorisation générale lie également les cantons et les communes.

¹⁾ FF 1977 III 321

²⁾ RS 732.0

Art. 2 Limitation de la durée de validité

- ¹ La durée de validité de l'autorisation générale est limitée.
- ² Si la réalisation du projet est retardée sans que le titulaire de l'autorisation générale en soit responsable, le Conseil fédéral peut prolonger la durée de validité de cette autorisation.

Art. 3 Conditions

- ¹ L'autorisation générale doit être refusée ou subordonnée à l'observation de conditions ou charges adéquates lorsque:
- L'application de l'article 5, 1^{er} alinéa, de la loi sur l'énergie atomique l'exige;
 - L'installation ou l'énergie qui doit y être produite ne répond vraisemblablement pas à un besoin effectif dans le pays. En déterminant ce besoin, il y a lieu de tenir compte du remplacement du pétrole par l'énergie atomique.
- ² L'autorisation générale n'est accordée qu'à des citoyens suisses domiciliés en Suisse et à des personnes morales régies par le droit suisse, qui ont leur siège en Suisse et sont indubitablement sous contrôle suisse.
- ³ L'octroi de l'autorisation générale peut être subordonné à la condition que le titulaire permette une utilisation judicieuse de la chaleur produite.

Art. 4 Présentation et teneur de la requête

- ¹ La requête doit être présentée par écrit à la Chancellerie fédérale.
- ² Elle doit contenir les indications nécessaires à l'octroi de l'autorisation générale. Elle sera accompagnée des documents justificatifs.

Art. 5 Publication de la requête, dépôt des documents et objections

- ¹ Le Conseil fédéral publie la requête dans la Feuille fédérale et procède de manière appropriée au dépôt public des documents.
- ² Chacun peut présenter par écrit à la Chancellerie fédérale, dans les 90 jours qui suivent la publication, des objections à l'octroi de l'autorisation générale. Celui qui fait usage de cette faculté n'acquiert pas de ce fait la qualité de partie dans la procédure d'autorisation.
- ³ Les objections doivent comprendre une requête motivée et être accompagnées des moyens de preuve disponibles; ceux qui ne le sont pas seront spécifiés. Toutes les objections doivent être signées par leur auteur ou son représentant.

Art. 6 Consultations et expertises

- ¹ Le Conseil fédéral demande aux cantons et aux services spécialisés compétents de la Confédération de donner leur avis. Il leur impartit à cet effet un délai

convenable. Les cantons sont également tenus de consulter les communes intéressées dont ils signaleront les opinions dans leurs réponses.

² Le Conseil fédéral demande des expertises. Celles-ci porteront en particulier un jugement sur:

- a. La protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants, y compris celle des intérêts qu'ont à sauvegarder la protection de l'environnement, de la nature et du paysage ainsi que l'aménagement du territoire;
- b. Le besoin au sens de l'article 3, 1^{er} alinéa, lettre b;
- c. Les objections présentées et les avis recueillis.

³ En règle générale, le requérant assume les frais des expertises.

Art. 7 Publication des avis recueillis et des rapports d'expertise; second délai pour la présentation d'objections

¹ Le Conseil fédéral publie dans la Feuille fédérale les conclusions formulées dans les avis et les rapports d'expertise reçus. Il fait procéder de manière appropriée au dépôt public des avis et des rapports d'expertise, pour qu'ils puissent être consultés, à l'exception de leurs parties qu'il y a des raisons de tenir secrètes au sens de l'article 27, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾.

² Chacun peut présenter par écrit à la Chancellerie fédérale, dans les 90 jours qui suivent la publication, des objections aux conclusions formulées dans les avis et les rapports d'expertise. Le même droit est reconnu aux cantons ainsi qu'aux communes intéressées. Celui qui fait usage de cette faculté n'acquiert pas de ce fait la qualité de partie dans la procédure d'autorisation.

³ Les objections doivent indiquer de manière précise à quelles conclusions elles ont trait et être motivées; elles seront accompagnées des moyens de preuve disponibles et spécifieront ceux qui ne le sont pas. Toutes les objections doivent être signées par leur auteur ou son représentant.

⁴ Le Conseil fédéral invite les cantons, les services fédéraux ou les experts à se prononcer sur les objections auxquelles leurs conclusions ont donné lieu. Il leur impartit à cet effet un délai convenable.

Art. 8 Décision du Conseil fédéral

Après avoir examiné la requête ainsi que les avis, les rapports d'expertise et les objections présentés, le Conseil fédéral prend une décision.

Art. 9 Prescriptions complémentaires de procédure

¹ Le Conseil fédéral règle les autres modalités de la procédure.

¹⁾ RS 172.021

² Le Conseil fédéral peut déléguer les attributions que lui confèrent les articles 5, 1^{er} alinéa, 6, 1^{er} et 2^e alinéas, et 7, 1^{er} et 4^e alinéas, au Département fédéral des transports et communications et de l'énergie.

Section 2: Déchets radioactifs

Art. 10

¹ Celui qui produit des déchets radioactifs doit veiller à ce qu'ils soient éliminés de manière sûre et en assume les frais; le droit de la Confédération de faire éliminer elle-même les déchets radioactifs aux frais du producteur est réservé.

² Le Conseil fédéral règle les détails; s'il le faut, il peut transférer le droit d'expropriation à des tiers.

Section 3: Dispositions finales

Art. 11 Droit transitoire

¹ L'autorisation générale n'est plus requise pour les installations atomiques qui sont en exploitation ou dont la construction a été autorisée conformément à la loi sur l'énergie atomique.

² Lorsqu'il s'agit d'installations atomiques dont les exploitants ont obtenu l'autorisation de site mais pas encore l'autorisation de construire, le Conseil fédéral se borne à examiner, au cours de la procédure applicable à la délivrance de l'autorisation générale, si l'énergie produite dans l'installation répond vraisemblablement à un besoin effectif dans le pays; en déterminant ce besoin, il y a lieu de tenir compte du remplacement du pétrole par l'énergie atomique. Une révocation de l'autorisation de site n'est admissible qu'en vertu de l'article 9 de la loi sur l'énergie atomique; cette révocation doit être prononcée par le Département fédéral des transports et communications et de l'énergie. Des mesures au sens de l'article 8 de la loi sur l'énergie atomique sont réservées.

Art. 12 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité

¹ Le présent arrêté, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

³ Le présent arrêté a effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'énergie atomique, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1983.

Message à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la loi sur l'énergie atomique 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	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	31.10.1977
Date	
Data	
Seite	321-386
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 979

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.