

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

du 3 mai 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le message relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique et vous proposons d'approuver la modification dudit arrêté fédéral.

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

3 mai 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz

Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

L'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique (RS 732.01) a effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'énergie atomique, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1990. Initialement, on pensait pouvoir mettre en vigueur une telle loi avant cette date. Mais il est plus que probable que le délai ne pourra pas être tenu, après que le projet de loi sur l'énergie nucléaire a été retardé pour différentes raisons (Tchernobyl, scénarios énergétiques, initiatives pour un moratoire et pour l'abandon progressif de l'énergie nucléaire, abandon du projet de centrale nucléaire à Kaiseraugst et, dans ce contexte, interventions parlementaires sur la politique énergétique). A cela s'ajoute la multiplicité des objets de politique énergétique qui devront être traités ces prochaines années, qui oblige à fixer des priorités. Comme il est peu probable que de nouvelles centrales nucléaires soient construites en Suisse ces prochaines années, la refonte de la loi les concernant n'est pas de première urgence.

Il convient donc de remettre à plus tard les travaux sur ce projet et de proroger de dix ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2000, la validité de l'arrêté fédéral concernant la loi actuelle.

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation

111 Efforts déployés pour réviser la loi sur l'énergie atomique

L'actuelle *loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations* (loi sur l'énergie atomique, LEA; RS 732.0) a besoin d'être révisée. Dès le milieu des années 70, le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) a chargé une commission d'experts d'élaborer un projet de refonte de cette loi. Cependant, différents postulats de révision ont été considérés comme suffisamment urgents pour faire l'objet d'un traitement anticipé. Le 6 octobre 1978, se fondant sur un avant-projet de la commission d'experts, l'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral concernant la LEA (AF/LEA; RS 732.01). La votation populaire du 20 mai 1979 devait confirmer cette décision.

De par sa teneur, l'*arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique* constitue une révision partielle de cette loi. Les principales innovations qu'il apporte sont les suivantes:

- introduction de l'autorisation générale,
- approbation de cette autorisation par l'Assemblée fédérale,
- clause du besoin et garantie de l'élimination des déchets radioactifs comme conditions préalables à l'octroi de l'autorisation générale,
- dispositions sur l'élimination des déchets radioactifs,
- introduction d'un fonds de désaffectation des installations nucléaires.

L'arrêté fédéral devait avoir effet jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi entièrement révisée sur l'énergie atomique, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 1983.

Sur ces entrefaites, la commission d'experts a élaboré, à titre de révision totale de la LEA, un *avant-projet de loi sur la radioprotection et l'utilisation de l'énergie nucléaire*. Celui-ci ayant été soumis à la consultation en 1981, la partie qui devait régir la radioprotection a été généralement approuvée. Mais les dispositions relatives à l'utilisation de l'énergie nucléaire ont révélé une fois de plus les profondes divergences d'opinion sur le sujet.

En conséquence, le 25 août 1982, le Conseil fédéral a décidé de réglementer dans deux lois distinctes la radioprotection et l'utilisation de l'atome. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le DFTCE ont été chargés d'élaborer chacun un avant-projet. Par suite du retard ainsi accumulé, la validité de l'AF/LEA a été prorogée, le 18 mars 1983, jusqu'au 31 décembre 1990.

112 Avant-projet de loi sur l'énergie nucléaire

Par la suite, le DFTCE a préparé un *avant-projet de loi sur l'énergie nucléaire* (LEN). Celui-ci a été soumis à la consultation en décembre 1985, en même temps que l'avant-projet de loi sur la radioprotection établi par le DFI. L'accident du

réacteur de Tchernobyl, qui s'est produit durant la période de consultation, en a fondamentalement influencé les résultats¹⁾.

Plusieurs participants à la consultation (les cantons de Zurich, Lucerne et Zoug; le parti radical-démocratique ainsi que le Vorort, l'Union centrale des associations patronales suisses et l'Union suisse des arts et métiers) ont proposé qu'au vu de l'accident de Tchernobyl, on suspende les travaux relatifs à la LEN et qu'au besoin, on proroge la validité de l'AF/LEA. Divers autres participants (les cantons de Schwyz, d'Unterwald-le-Haut et d'Unterwald-le-Bas; le parti démocrate-chrétien et l'Union démocratique du centre) ont préconisé que le projet soit remanié à la lumière des enseignements tirés de Tchernobyl.

Pour le reste, la plupart des participants à la consultation se rattache à l'un des quatre groupes suivants: le premier groupe demande que la Confédération soutienne mieux l'énergie nucléaire et en particulier, qu'elle facilite notablement la construction de nouvelles centrales nucléaires. Le deuxième groupe est généralement favorable à l'avant-projet. Un troisième groupe préconise la plus grande retenue dans la construction de nouvelles centrales nucléaires et demande que l'avant-projet soit rendu plus sévère sur divers points. Enfin le quatrième groupe souhaite l'abandon prochain de l'énergie nucléaire et rejette le principe même de l'avant-projet.

Il apparaît donc que les divergences d'opinion subsistent et que le consensus sera difficile à trouver.

Lors de la session spéciale du Parlement consacrée aux questions d'énergie, en automne 1986, le Conseil fédéral a été chargé de présenter, dans des scénarios, les préalables, les possibilités et les conséquences d'un abandon de l'énergie nucléaire. Il a alors paru indiqué de ne pas poursuivre les travaux sur l'avant-projet isolément, mais de les harmoniser et de les coordonner avec les conclusions du *Groupe d'experts scénarios énergétiques (groupe SCEN)*. Ces conclusions ont été livrées au début de 1988.

Deux initiatives populaires avaient par ailleurs abouti. L'initiative «*Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)*» a été déposée le 23 avril 1987, et l'initiative «*pour un abandon progressif de l'énergie atomique*» le 1^{er} octobre de la même année. Cette dernière surtout aurait, si elle était acceptée, des conséquences pour la teneur de la loi sur l'énergie nucléaire.

Enfin, le 3 mars 1988, les deux Chambres ont transmis des motions identiques réclamant l'abandon de la centrale nucléaire de Kaiseraugst. Dans la foulée, un grand nombre d'autres interventions parlementaires devaient demander en particulier l'abandon des projets de Graben et de Verbois ainsi que diverses modifications de la procédure d'autorisation d'installations nucléaires. Il s'imposait d'harmoniser l'avant-projet avec les résultats du débat sur ces interventions, d'où un nouveau retard. Ainsi, le message aurait pu être présenté vers la fin de 1988 seulement.

¹⁾ Synthèse des résultats de la consultation: rapport du DFTCE du 6 mars 1988.

113 Prorogation de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique

Du moment que l'AF/LEA n'a effet que jusqu'à la fin de 1990, il ne serait resté qu'une période de deux ans pour le débat parlementaire relatif à la loi sur l'énergie nucléaire, y compris le délai référendaire et une éventuelle votation populaire. Cet intervalle n'aurait très probablement pas suffi, de sorte qu'il aurait quand même fallu proroger l'arrêté fédéral d'une année ou deux.

12 Appréciation de la situation initiale

Dans un esprit réaliste, il faut reconnaître que de nouvelles centrales nucléaires ne pourront très vraisemblablement pas être construites ces prochaines années en Suisse. La refonte de la loi sur l'énergie atomique n'est donc pas de première urgence. Par ailleurs, de nombreux autres objets de politique énergétique seront bientôt à l'ordre du jour:

- article constitutionnel sur l'énergie (FF 1988 I 297),
- arrêté fédéral sur l'énergie (FF 1989 I 485),
- loi sur l'énergie (une fois l'article constitutionnel accepté par le peuple et par les cantons),
- initiatives pour un moratoire et pour l'abandon progressif du nucléaire (FF 1989 II 1)

Tous ces objets vont considérablement occuper l'administration, le Conseil fédéral et les Chambres ces deux ou trois années prochaines. Il pourrait en résulter – avec un éventuel référendum contre l'arrêté fédéral concernant la non réalisation de la centrale nucléaire de Kaiseraugst – jusqu'à six votations populaires. Il faut donc fixer des priorités et différer les affaires les moins urgentes.

A cela s'ajoute qu'en votant en 1990/91 sur les initiatives populaires pour un moratoire et pour l'abandon progressif du nucléaire, le peuple et les cantons auront à prendre des décisions fondamentales sur la politique du nucléaire. Tant les impératifs de la démocratie que la hiérarchie des normes existant entre la constitution et la loi s'opposent à ce que l'on s'attaque à la réglementation légale immédiatement avant que tombe une décision de principe au niveau constitutionnel.

Enfin, le fait que la durée de validité de l'AF/LEA devrait très probablement être prolongée de toute manière (cf. ch. 113) nous a amenés à suspendre les travaux pour la loi sur l'énergie nucléaire et à vous proposer de proroger de dix ans cette durée.

En principe, on pourrait envisager aussi de ne pas proroger l'AF/LEA. Dans ce cas, la loi de 1959 sur l'énergie atomique, inchangée, reviendrait seule applicable dès le 1^{er} janvier 1991. Du même coup, l'autorisation générale disparaîtrait, ainsi que la clause du besoin. Ce serait également la fin des bases légales sur lesquelles reposent tant les autorisations octroyées à la Cédra pour procéder à des mesures préparatoires que le droit d'expropriation en vue des dépôts finaux et le fonds de désaffectation des installations nucléaires. Cela n'est pas souhaitable. Aussi estimons-nous qu'il importe de proroger l'arrêté fédéral.

Ce qui précède n'affecte pas la loi sur la radioprotection. Le débat parlementaire à son sujet se poursuit normalement. La loi entrera en vigueur au début de 1991, selon toute probabilité. Elle permettra d'abroger deux articles de l'actuelle LEA. Avec cette modification, tant la LEA que l'AF la concernant garderont leur raison d'être, à côté de la loi sur la radioprotection.

13 **Traitement d'interventions parlementaires**

Lors de la session d'automne 1988, nous avons laissé entendre que les interventions parlementaires suivantes seraient traitées dans le contexte de la refonte de la loi sur l'énergie atomique:

- les motions 88.467 Fischer-Seengen et 88.468 Hunziker, transmises comme postulats: maintien de l'option nucléaire, simplification et accélération de la procédure d'autorisation d'installations nucléaires,
- les motions 87.342 Commission de l'énergie du Conseil national et 88.440 Villiger (en partie), transmises comme postulats: référendum pour autorisations générales.

Suspendre les travaux de la loi sur l'énergie nucléaire, c'est ajourner le traitement de ces postulats. Une nouvelle réglementation de la procédure d'autorisation (que ce soit pour la simplifier et l'accélérer ou pour l'assortir d'un référendum) ne s'impose pas d'urgence, puisqu'il n'y a pas lieu de prévoir la construction d'une nouvelle centrale nucléaire ces prochaines années. Et si le droit actuel reste provisoirement en vigueur, l'option nucléaire est par là maintenue. Cela autorise aussi bien l'exploitation ultérieure des centrales en service et leur renouvellement (qui n'est pas pour ces prochaines années) que la poursuite de la recherche nucléaire.

2 **Partie spéciale**

Nous vous proposons de proroger de *dix ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2000*, la validité de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique. Notre intention n'est pas de profiter entièrement de ce délai. Différents postulats de révision, touchant surtout les aspects de la désaffectation et de la gestion des déchets, demandent à être traités rapidement. Nous vous soumettrons le message relatif à la loi sur l'énergie nucléaire le plus rapidement possible après les scrutins sur les deux initiatives en suspens. La prorogation de dix ans a pour seul but d'assurer maintenant un délai suffisant.

En outre, nous vous proposons de proroger l'arrêté fédéral *dans sa teneur actuelle*. En effet, ce texte représente un compromis, résultat d'une dure bataille entre partisans et adversaires de l'énergie nucléaire. Toute modification en appellerait d'autres, et remettrait ainsi en cause le compromis. Ce serait contraire au but de la prorogation, qui est de reconduire, pour une période limitée, la réglementation actuelle de la manière la plus simple.

A cela s'ajoute que des modifications de l'arrêté fédéral resteraient très probablement sans effet ces prochaines années. Rappelons, à titre d'exemple, ses dispositions concernant la procédure ordinaire d'autorisation générale, qui avaient

engendré au Parlement des controverses extraordinairement laborieuses et tenaces. Depuis dix ans que l'AF/LEA existe, ces dispositions ont été appliquées une seule fois, lors de l'affaire relativement mineure du dépôt d'hexafluorure d'uranium de Würenlingen (FF 1985 II 380 ss).

3 Conséquences financières et sur l'état du personnel

Des conséquences financières et sur l'état du personnel ne sont à prévoir ni pour la Confédération, ni pour les cantons.

4 Programme de la législature

La loi sur l'énergie nucléaire figurait dans le Programme de la législature 1987-1991 pour la première partie de cette période (FF 1988 I 441, ch. 2.24). En vertu des raisons indiquées au chiffre 12, elle cède la place à la prorogation de l'AF/LEA.

5 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'article 24^{quinquies} de la constitution.

32895

Arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 3 mai 1989¹⁾,
arrête:

I

L'arrêté fédéral du 6 octobre 1978²⁾ concernant la loi sur l'énergie atomique est modifié comme il suit:

Art. 14 Prorogation

La validité du présent arrêté est prorogée jusqu'au 31 décembre 2000.

II

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

² Il entre en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

32895

¹⁾ FF 1989 II 283

²⁾ RS 732.01

Message relatif à la prorogation de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique du 3 mai 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	22
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.036
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.06.1989
Date	
Data	
Seite	283-290
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 798

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.