

CH_VB 94.008 vom 19. Januar 1994

Bundesverwaltung, 1994-01-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_94.008

FR: CH_VB 94.008 du 19 janvier 1994

IT: CH_VB 94.008 del 19 gennaio 1994

Erwägungen

E. 19

janvier 1994 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Stich Le chancelier de la Confédération, Couchepin 1993 - 921 89 Feuille fédérale. 146' année. Vol. I 1341

Condensé Malgré le moratoire qui frappe la construction de centrales nucléaires, il faut résoudre le problème de l'élimination des déchets radioactifs. La recherche d'un emplacement pour le stockage final en Suisse a souffert des retards importants imposés aux travaux de sondage. Désormais, il ne faut pas repousser davantage l'élimination des déchets faiblement et moyennement radioactifs de courte durée, notamment. Le 29 juin 1993, la CEDRA a annoncé son choix du site du Wellenberg NW. Or diverses modifications du droit cantonal menacent d'y empêcher la poursuite des travaux. Il n'en va plus autrement sur les autres emplacements de sondage, où le recours à toutes les possibilités d'opposition et de plainte s'est traduit par d'importants retards. Aujourd'hui, il appartient au Conseil fédéral d'accorder les autorisations requises par le droit de l'énergie atomique pour des installations nucléaires et pour des mesures préparatoires (sauf en ce qui concerne l'autorisation générale); aucun recours n'est possible. La simplification de la procédure d'opposition doit donc toucher la partie de la procédure qui n'est pas spécifique au nucléaire. Cela ne va pas sans une certaine limitation apportée aux attributions cantonales. Selon le présent projet, la construction d'un dépôt nécessitera toujours une autorisation générale, qui requiert l'approbation des Chambres fédérales. Les autres autorisations et concessions seront réunies dans une autorisation fédérale. En outre, le titulaire d'une telle autorisation bénéficiera d'un droit d'expropriation. S'il fait usage de ce droit, une procédure unique répondra aux exigences de la législation sur l'énergie nucléaire et sur l'expropriation (abstraction faite de la procédure d'estimation). C'est pourquoi l'autorisation doit venir du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie - et non du Conseil fédéral. Le statut des personnes touchées s'en trouvera sensiblement amélioré, car elles auront désormais la possibilité de recourir contre cette décision devant le Tribunal fédéral. Quant à l'autorisation d'évacuer les matériaux d'excavation, elle fait l'objet d'une réglementation spéciale, comme le veut la constitution. Ainsi, certaines questions laissées jusqu'ici à l'appréciation des cantons seront du ressort de la Confédération. Il s'agit surtout de l'aménagement du territoire et de la souveraineté sur le sous-sol (régale des mines). Les cantons disposent cependant d'un important droit d'intervention. Leurs vœux seront pris en compte dans toute la mesure du possible. En outre, l'approbation des autorités actuellement compétentes sera nécessaire dans plusieurs domaines décisifs (p. ex. pour le défrichage). Simultanément, les prescriptions relatives à la non-prolifération des armes nucléaires sont rendues plus sévères. On a surtout massivement alourdi les peines prévues et allongé les délais de prescription. L'activité d'intermédiaire dans le commerce d'articles et de technologie

nucléaires sera soumis au régime de l'autorisation. Il est ainsi remédié à des lacunes apparues avec le réarmement d'Etats du Proche et du Moyen Orient. Il s'agit également d'empêcher le trafic incontrôlé de combustibles nucléaires en provenance de l'ancien bloc soviétique. Par ailleurs, les dispositions pénales de la loi sur l'énergie atomique sont harmonisées avec celles des projets de lois 1342

sur le matériel de guerre et sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires. Enfin, la loi confirme la pratique actuelle du permis pour les travaux de détail dans des installations nucléaires et lors de mesures préparatoires; ce permis est accordé par l'autorité de surveillance lorsque le Conseil fédéral a donné son autorisation conformément à la législation nucléaire. 1343

Message I Partie générale II Situation III Introduction Le 23 septembre 1990, le peuple et les cantons ont décidé d'interdire pendant dix ans l'octroi, en Suisse, de toute autorisation pour une nouvelle centrale nucléaire. En dépit de ce moratoire, il importe de résoudre le problème de l'élimination des déchets radioactifs, engendrés avant tout dans les centrales nucléaires, mais également dans la médecine, l'industrie et la recherche. Il s'agit là d'une tâche d'importance nationale, à accomplir ces prochaines années. L'élimination des déchets faiblement et moyennement radioactifs de courte durée, en particulier, ne doit plus être retardée. Or il est apparu ces dernières années que la construction d'un dépôt pose des difficultés plus politiques et procédurales que techniques. On observe des exemples de ce même phénomène à l'étranger. En Suède, un dépôt souterrain pour lesdits déchets a été inauguré au printemps de 1989. Une installation du même genre est entrée en service en Finlande en mai 1992. En Suisse, par contre, on a retardé longuement les travaux de sondages dans la recherche de sites d'entreposage pour des déchets faiblement, moyennement et fortement radioactifs. Le retard est essentiellement imputable à la répartition fédéraliste des compétences et au fait que les opposants exploitent systématiquement les possibilités de recours et de plainte. 112 Cas passés et présents de procédures d'autorisation dans le domaine nucléaire Au chapitre de la recherche d'un emplacement se prêtant à l'entreposage des déchets de haute activité, le Conseil fédéral a donné à la CEDRA (Société coopérative nationale pour l'entreposage des déchets radioactifs), le 17 février 1982, l'autorisation de procéder à des forages d'essai et à des mesures de sismique-réflexion sur douze sites du nord du pays. La procédure d'autorisation menée par les autorités fédérales conformément à la législation sur l'énergie nucléaire a duré une année et huit mois. Par contre, la procédure requise, selon le droit cantonal, pour le site de Siblingen SH s'est étendue sur plus de six ans. Le 30 septembre 1985, le Conseil fédéral a autorisé la CEDRA à accomplir différentes recherches géologiques et hydrogéologiques ainsi que des forages exploratoires sur des sites entrant en ligne de compte pour un dépôt final de déchets de faible et moyenne radioactivité; il s'agissait du Bois de la Glaive (commune d'Ollon, VD), de l'Oberbauenstock (commune de Bauen, UR) et du Piz Pian Grand (communes de Mesocco et Rossa, GR). La décision d'autoriser des galeries de sondage a été remise et rendue tributaire, notamment, du fait que les travaux sur les trois sites prénommés autorisent des appréciations comparables entre elles. La CEDRA a réalisé son programme de recherche à l'Oberbauenstock 1344

et, en bonne partie, au Piz Pian Grand. Par contre, elle en a été empêchée dans un premier temps à Ollon, du fait de l'opposition manifestée par les autorités communales et par la population. Plus tard, la CEDRA a été obligée d'engager des procédures d'expropriation pour 400 parcelles, appartenant à 270 propriétaires. Le calme étant revenu, elle a pu

procéder là aussi aux sondages requis. Le 17 juin 1987, la CEDRA a présenté une demande de sondage sur le site du Wellenberg (commune de Wolfenschiessen, NW). Le 31 août de l'année suivante, le Conseil fédéral autorisait une partie des travaux, y compris l'excavation d'un premier tronçon de la galerie de sondage demandée. Par la suite, le Conseil d'Etat du canton d'Unterwald-le-Bas a exigé, pour autoriser ce dernier objet, que les recherches sur les quatre sites parviennent au même stade d'avancement. Le 29 avril 1990, la Landsgemeinde du canton d'Unterwald-le-Bas a approuvé trois initiatives populaires lancées par le comité pour le droit du peuple nid-waldien de s'exprimer sur les projets d'installations nucléaires. Ces initiatives touchent des modifications de la constitution cantonale, de la loi d'introduction au Code civil suisse (CCS) et de la loi sur les mines. Il en résulte que toute intervention en sous-sol requiert une concession, octroyée par la Landsgemeinde. La CEDRA a attaqué ces décisions devant le tribunal constitutionnel d'Unterwald-le-Bas et devant le Tribunal fédéral. Le premier a rejeté le recours le 26 juin 1991. Le 16 avril 1992, le Tribunal fédéral a refusé d'entrer en matière sur le recours concernant les modifications apportées à la constitution du canton, faisant valoir qu'il appartient aux Chambres de se prononcer lorsqu'elles seraient appelées à accorder la garantie fédérale à la nouvelle constitution. Enfin, le 30 août 1993, ce même Tribunal fédéral a rejeté les recours relatifs aux modifications de la loi d'introduction au CCS et de la loi sur les mines; ses considérants ne sont pas encore connus. Précédant la décision du Tribunal fédéral, le Conseil fédéral a approuvé, le 5 mai 1993, les modifications de la loi d'introduction au CCS. Les modifications apportées à la législation d'Unterwald-le-Bas font que par sa Landsgemeinde, ce canton peut bloquer, au moins passagèrement, la construction d'un dépôt final pour les déchets de faible et moyenne radioactivité et de courte durée. S'il refuse d'autoriser l'intervention dans son sous-sol, la CEDRA ou la société de construction et d'exploitation qui devra être créée aura la possibilité de recourir contre la décision devant le Tribunal fédéral. Dans le cas inverse, les opposants pourront attaquer la décision de la Landsgemeinde devant la même instance suprême. Nul ne sait comment celle-ci appréciera la décision. Il n'est donc pas exclu que le projet du Wellenberg subisse des retards sans fin.

113 Les cantons touchés associés au choix d'un site de dépôt final pour les déchets de faible et moyenne radioactivité Il conviendrait de réaliser le plus rapidement possible un dépôt final pour les déchets de faible et moyenne radioactivité et de courte durée. Or les quatre cantons touchés ont tenu à ce que les travaux accomplis sur les sites envisagés fournissent des résultats comparables entre eux; de plus, le tronçon de galerie au 1345

Wellenberg déjà approuvé par le Conseil fédéral a été rendu tributaire de l'avancement des travaux sur les trois autres sites. Cela étant, la délégation du Conseil fédéral en charge des questions d'énergie a rencontré, au mois de juin 1990, les représentants des gouvernements des cantons d'Uri, d'Unterwald-le-Bas, des Grisons et de Vaud. A l'issue de l'entretien, les participants ont convenu d'élaborer un protocole d'accord commun. Ce document que tous auraient approuvé aurait porté sur l'avancement comparable des travaux sur les quatre sites de sondage, sur la catégorie de déchets à déposer, sur le contrôle des dépôts et sur l'information du public. Les cantons intéressés se seraient engagés à soutenir la réalisation de la galerie de sondage sur le site choisi, une fois les travaux parvenus au même point partout. S'appuyant sur le résultat de cet entretien, le Conseil fédéral a résolu, le 1er octobre 1990, de suspendre la décision sur la deuxième phase de sondage au Bois de la Glaive, à l'Oberbauenstock et au Piz Pian Grand, jusqu'à ce que des résultats comparables, autant que possible, aient été obtenus sur les trois emplacements. Simultanément, il a invité la CEDRA à faire avancer les travaux au Bois de la Glaive, tandis que le département était chargé de

mettre au point le protocole d'accord avec les cantons. Finalement, ce protocole n'a pas vu le jour en raison des réserves qu'il soulevait et parce que deux cantons auraient été obligés de le soumettre à la Lansgemeinde ou à la votation populaire. Au milieu de 1992, le Conseil fédéral et les gouvernements des cantons concernés ont créé le «Groupe de travail de la Confédération et des cantons d'Uri, d'Unterwald-le-Bas, des Grisons et de Vaud sur les sondages de la CEDRA», chargé de coordonner les démarches sur le plan politique et d'assurer l'information réciproque. Le groupe de travail était placé sous la présidence de M. Eugen Keller, ancien conseiller d'Etat et ancien président de la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie. Dans son rapport de juin 1993, le groupe de travail CEDRA parvient aux conclusions suivantes: Le groupe de travail estime que les recherches accomplies ont fourni sur les quatre emplacements les résultats requis pour procéder à un choix se fondant sur des données techniques comparables. Il ne lui appartenait pas de s'exprimer sur le caractère approprié du site choisi par la CEDRA pour y construire un dépôt final pour les déchets de faible et moyenne radioactivité et de courte durée de vie. 114 Choix de l'implantation d'un dépôt final pour les déchets faiblement et moyennement radioactifs, et suite de la procédure A l'issue de dix années d'évaluation, la CEDRA s'est déterminée, au mois de juin 1993, en faveur du site du Wellenberg. A la fin d'octobre, elle a publié ses rapports complets à ce sujet. Les préavis de la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN) et du Groupe de travail de la Confédération pour la gestion des déchets nucléaires (AGNEB), où sont représentés les services fédéraux intéressés, sont attendus au début de 1994. Le Conseil fédéral en prendra connaissance au cours du premier trimestre, vraisemblablement. 1346

La CEDRA ou la société qui sera formée pour diriger la construction et l'exploitation du dépôt devrait présenter sa demande d'autorisation générale vers le milieu de l'année. Dans l'optique actuelle, le Conseil fédéral pourra trancher deux ans plus tard. Si sa décision est positive, la société veut présenter, immédiatement après, la demande d'autorisation de construire exigée par la législation sur l'énergie nucléaire. A ce moment-là, au plus tard, la modification de la loi sur l'énergie atomique et de l'arrêté fédéral la concernant devrait entrer en vigueur. Voilà pourquoi il faut réaliser sans retard cette révision partielle. 115 Non-prolifération des armes nucléaires Les articles 4 et 5 de la loi du 23 décembre 1959 sur l'énergie atomique (RS 732.0) sont la base juridique du contrôle des exportations de combustibles nucléaires et de certains équipements et matériels nucléaires. L'article 4 décrit les objets qui requièrent une autorisation de la Confédération ou que le Conseil fédéral peut soumettre au régime de l'autorisation dans certaines circonstances. Depuis 1987, il en va ainsi de l'exportation de technologie se rapportant à des installations et à des processus sensibles d'enrichissement, de retraitement et de production d'eau lourde. L'article 5 de la loi fixe les conditions d'octroi de l'autorisation. 11 faut rendre plus sévères les prescriptions sur la non-prolifération. On comblera ainsi certaines lacunes constatées ces dernières années. La Suisse se doit de créer les bases légales à cet effet, notamment dans la perspective de l'évolution, lourde de menaces, que l'on observe dans plusieurs pays. Vu les risques d'opérations commerciales illégales, à l'échelon international, de matériels pouvant servir à fabriquer des armes nucléaires (combustibles nucléaires), avec embauche de spécialistes par des pays désireux d'accéder à la technologie nucléaire, il y va de sa propre sécurité. 12 Motion Fischer-Seengen Le 23 janvier 1991, le conseiller national Fischer (Seengen) a présenté une motion (91.3016) cosignée par 69 membres de la Chambre du peuple, et dont la teneur était la suivante: Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux Chambres un projet de révision partielle de la législation sur l'énergie nucléaire, visant à simplifier et à

accélérer la procédure d'autorisation pour la création de dépôts de déchets radioactifs. Il importe notamment de veiller à ce que - la procédure de consultation relève pour l'essentiel des autorités fédérales, les objectifs des législations cantonales devant être dûment pris en considération dans cette procédure, - le droit d'exproprier soit octroyé en même temps que l'autorisation générale ou l'autorisation de prendre des mesures préparatoires. L'auteur a développé son intervention de la manière suivante: l'initiative sur le moratoire nucléaire ayant été approuvée le 23 septembre 1990, il faut s'attendre à ce qu'aucune nouvelle installation nucléaire ne soit autorisée ou construite pendant les dix ans à venir. Le problème de l'élimination des déchets radioactifs 1347

doit néanmoins trouver une solution, car les centrales nucléaires en service continuent de fonctionner et de tels déchets sont également produits dans des hôpitaux, des usines et des instituts de recherche. Le droit en vigueur est particulièrement problématique, parce qu'il fait se côtoyer des procédures cantonales et des procédures fédérales. Le Conseil national a transmis cette motion le 25 novembre 1991 par 70 voix contre 56 (BO 7997 N 2102). Le Conseil des Etats en a également transmis le 1er alinéa le 9 juin 1992, transformant la suite («Il importe...») en postulat (BO 7992 E 402). 13 Procédure de consultation Le 17 février 1993, le Conseil fédéral a autorisé le département à soumettre l'avant-projet de révision partielle de la loi sur l'énergie atomique (LEA) et de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 la concernant (RS 732.01) à la consultation des cantons, des partis ainsi que des associations et organisations intéressées. Les réactions devaient parvenir pour la fin de mai puis, après prolongation du délai, pour la fin de juin. Le département en a reçu 72, émanant des cantons (26), des partis (8), des associations et organisations (38), et une du Tribunal fédéral. Une réaction sur deux est fondamentalement positive. Quant à la force mise à approuver ou à rejeter le projet, elle dépend essentiellement de la façon dont est perçue la limitation apportée aux compétences des cantons. Il convient d'ajouter que les réponses pouvant se résumer à «Oui, mais sans restriction des compétences en matière d'aménagement du territoire» ont été considérées comme négatives. Dix cantons approuvent le principe de l'avant-projet ou n'y font pas d'objection (ZH, LU, SZ, GL, ZG, FR, AI, TG, NE, JU). Quatorze autres le rejettent ou émettent des doutes à son sujet (BE, UR, OW, NW, SO, BS, BL, SH, GR, AG, TI, VD, VS, GE). Deux cantons (AR, SG) renoncent à se prononcer sur le fond. Quant aux partis, quatre adhèrent au projet (PRD, PDC, UDC, PLS), quatre prennent leurs distances (PSS, PES, ADI, PDS). Les autres milieux intéressés sont favorables au projet à quatre contre trois. Certaines organisations autres que les écologistes font part de réserves. Quant au Tribunal fédéral, il objecte au choix de l'instance de décision et au réaménagement de la procédure. 14 Les principaux sujets de critiques Certains points controversés vont être repris ici. D'autres questions seront traitées dans les éclaircissements sur les dispositions du projet. 141 Objections de principe Plusieurs partis ainsi que les organisations écologistes, parmi d'autres, formulent des objections de principe. Outre des critiques dont il sera encore question, ils font valoir que le projet ne constitue en rien un premier pas vers l'abandon du 1348

nucléaire. Selon eux, la révision partielle ne répond nullement à la question controversée de l'augmentation de puissance; dans le même temps, rien n'est fait pour renoncer immédiatement au retraitement des déchets. Le 23 septembre 1990, en acceptant l'initiative pour un moratoire et en rejetant celle qui prônait l'abandon du nucléaire, le souverain a exigé qu'aucune autorisation ne soit délivrée, ces dix prochaines années, pour de nouvelles installations productrices d'énergie nucléaire, tout en acceptant que les installations

actuelles soient maintenues en service. La poursuite de l'exploitation n'interdit pas l'augmentation de puissance si l'autorité de surveillance parvient à la conclusion que les exigences de sécurité peuvent être satisfaites. Le Conseil fédéral l'avait déjà précisé dans son message sur les deux initiatives populaires (FF 1989 II57). L'augmentation de puissance d'une centrale nucléaire existante n'est pas une installation destinée à la production d'énergie atomique au sens de l'article 19 des dispositions transitoires de la constitution. Il n'y a donc pas violation du moratoire décidé par le peuple et les cantons. La loi sur l'énergie atomique ne répond pas à la question du retraitement ou du stockage direct. Une autorisation est requise en vue de l'exportation d'éléments combustibles pour retraitement, mais non pour l'opération elle-même, qui a lieu à l'étranger. La décision de procéder au retraitement dépend des exploitants. Des modifications éventuelles à ce sujet pourront se faire lors de la future révision globale de la loi sur l'énergie atomique. 142 Renoncer à la révision partielle et attendre la révision totale de la loi sur l'énergie atomique Plusieurs participants à la consultation voudraient repousser le débat jusqu'à la refonte de la loi sur l'énergie atomique et de l'arrêté fédéral. Cette proposition va à rencontre du mandat confié aux Chambres. En effet, l'élimination des déchets de faible et moyenne radioactivité et de courte durée est une tâche urgente, qui ne peut attendre la révision totale de la loi. Il est certes prévu de soumettre le message à ce sujet au Parlement au cours du second semestre 1995. Mais le débat sera sans doute nourri et un référendum n'est pas exclu, de sorte que quelques années vont encore s'écouler avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi. 143 Autorisation générale, preuve du besoin, procédure d'opposition Un participant à la consultation propose d'abroger le régime de l'autorisation générale. Plusieurs autres ne voient pas la nécessité d'apporter la preuve du besoin d'une installation conçue pour la gestion des déchets radioactifs. Un participant propose qu'au lieu de la révision partielle envisagée, on abandonne la procédure d'opposition qui fait partie de la procédure d'octroi de l'autorisation générale. Ces questions seront étudiées lors de la refonte de la loi sur l'énergie atomique. 1349

144 Regroupement des procédures et des compétences Seize participants à la consultation approuvent l'avant-projet et avec lui, le regroupement des procédures et des compétences. Pour 19 autres, le projet ne va pas assez loin, alors qu'ils sont 32 à rejeter la limitation prévue des compétences ou à exprimer des doutes à son sujet. Quatre autres participants estiment qu'il n'y a pas lieu de restreindre les attributions des cantons en matière d'aménagement du territoire. La gestion des déchets radioactifs est une tâche d'importance nationale. Elle ne saurait être reportée, surtout pour ce qui est des déchets de faible et moyenne radioactivité et de courte durée. Il faut donc accélérer les procédures d'autorisation, mais cela ne va pas sans certaines restrictions des compétences des cantons. En effet, la procédure fixée par le droit de l'énergie atomique réserve déjà le pouvoir de décision au Conseil fédéral, sauf pour l'autorisation générale. Une simplification doit donc impérativement toucher la partie non nucléaire de la procédure. Voilà pourquoi il faut regrouper les procédures d'autorisation. Au surplus, il ne suffit pas de coordonner les procédures (c.-à-d. de les harmoniser entre elles en conservant à chaque autorité les compétences dont elle dispose). La solution n'est pas davantage dans un regroupement où l'autorisation globale exigerait l'approbation de toutes les autorités compétentes jusqu'ici. En effet, si l'on ne restreint pas certaines compétences cantonales de décision régissant l'aménagement du territoire ou l'octroi de décisions et de concessions en vertu du droit cantonal (p. ex. la régie des mines), les travaux risquent de durer éternellement. Or les restrictions ne sont pas aussi radicales qu'on l'a craint dans la procédure de consultation, car

les cantons obtiennent un droit d'intervention qui n'est pas négligeable. Il sera tenu compte de leurs vœux toutes les fois que faire se pourra. De plus, l'approbation des autorités compétentes jusqu'ici est requise dans plusieurs domaines importants (p. ex. pour le défrichage). 145 Instance de décision Plusieurs participants à la consultation sont d'avis que la décision ne devrait pas venir du département (avec possibilité de recours au Tribunal fédéral), mais du Conseil fédéral, comme par le passé. Afin de simplifier le déroulement, la procédure requise par le droit de l'énergie nucléaire est liée, le cas échéant, à celle qui concerne l'expropriation. Or la convention européenne des droits de l'homme (CEDH, RS 0.101) exige la possibilité de recourir, en cas d'expropriation, devant une instance judiciaire indépendante de l'administration. Même lorsque l'expropriation n'est pas nécessaire, l'application de l'article 6 CEDH ne peut pas être exclue d'emblée (droits du requérant ou limitation des possibilités d'utiliser les fonds voisins). En outre, la procédure doit se réduire à deux étapes, pour être plus rationnelle. C'est ce qui justifie le recours devant le Tribunal fédéral (art. 10g, arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique). 1350

146 Mode de procédure Quelques participants à la consultation regrettent que l'avant-projet propose un nouveau mode de procédure. Ils prônent une solution s'inspirant des modèles actuels. Pour simplifier la procédure, on s'est inspiré de la législation sur les chemins de fer et on a rattaché la procédure d'expropriation, lorsque celle-ci est requise, à celle qui est prescrite par la législation sur l'atome (cela ne touche pas la procédure d'estimation au sens des art. 57 ss de la loi, RS 711). De ce point de vue, le présent projet rappelle, plus que l'avant-projet, la loi sur les installations de transport par conduites (RS 746.1). 147

Autorisation de réaliser des travaux de détail Divers participants à la consultation rejettent l'obligation d'obtenir une autorisation pour exécuter des travaux de détail. Cette autorisation correspond à l'actuel permis accordé pour des installations nucléaires ainsi que pour les mesures préparatoires. Grâce au régime du permis, la surveillance de l'autorité s'exerce phase après phase sur une activité autorisée. Au moment de la décision d'octroi de l'autorisation, il faut être en mesure d'apprécier diverses questions de première importance, notamment pour la sécurité. L'autorité de surveillance donne le permis d'exécuter les phases successives de construction, de montage et d'exploitation, après s'être assurée qu'il est satisfait aux conditions et aux charges figurant dans les autorisations. Lors de la construction de la centrale nucléaire de Leibstadt, on a donné quelque 430 permis. Il est prévu d'en donner plusieurs dizaines également pour la construction et l'exploitation du dépôt intermédiaire ZWIBEZ à Beznau. Il s'agit maintenant d'inscrire dans la loi cet instrument nécessaire lors de l'accomplissement de grands travaux et qui a donné satisfaction dans la pratique. 148 Non-prolifération d'armes nucléaires Un participant à la consultation propose qu'en plus de l'activité d'intermédiaire dans le négoce d'articles et de technologie nucléaires, on sanctionne également le financement des affaires illégales. Dans les cas de financement découverts ces dernières années, on observe que les personnes incriminées n'étaient pas seulement des bailleurs de fonds, mais de véritables intermédiaires. Leur activité a pu se déployer sans entraves en Suisse parce que les articles négociés ne touchaient pas le sol helvétique. En étendant le champ d'application aux articles se trouvant à l'étranger, on fait que de tels actes tombent désormais sous le coup de la loi. Quiconque agira sans autorisation en qualité d'intermédiaire sera donc punissable. Le financement peut être assimilé à une activité d'intermédiaire lorsque celle-ci comprend l'acquisition simultanée des moyens de paiement requis. Le financement proprement dit ne constitue pas, en lui-même, une telle activité et ne doit 1351

par conséquent pas être soumis au régime de l'autorisation. Il serait tout aussi exagéré d'y soumettre le trafic des paiements. Aucun pays ne le fait aujourd'hui. Quant aux normes pénales, le projet de loi se contente de déclarer punissable le financement d'une affaire nucléaire illégale. De son côté, la complicité dans une telle activité doit aussi tomber sous le coup de dispositions pénales. La réglementation s'inspire du projet de nouvelle loi sur le matériel de guerre (RS 514.51). 15 Rapport avec le projet «Coordination des procédures de décision» Enfin on peut se demander s'il ne conviendrait pas de retarder le projet dans l'optique de la «Coordination des procédures de décision», en préparation au sein du Contrôle administratif du Conseil fédéral (CCF). Celui-ci a invité différents groupes de travail à rédiger, chacun dans sa spécialité, un rapport pour la fin de mars 1994. Il en sortira un rapport final, adressé au Conseil fédéral pour le milieu de l'année. Le gouvernement se déterminera alors sur la suite des démarches, notamment sur les lois et ordonnances à modifier. Or l'urgence du projet du Wellenberg ne permet pas de faire attendre la révision partielle de la loi sur l'énergie atomique. En effet, les compétences cantonales subsistent indépendamment de l'issue des procédures engagées devant le Tribunal fédéral et des considérants de la décision du 30 août 1993 sur les modifications de lois dans le canton d'Unterwald-le-Bas. Comme on l'a dit au chiffre 114, la CEDRA ou la société qui va être créée pour la construction et l'exploitation du dépôt présentera sa demande d'autorisation générale vraisemblablement au milieu de 1994. En cas d'approbation, la société a l'intention de présenter tout de suite après (c.-à-d. vers le milieu de 1996) la demande d'autorisation de construire conformément à la législation sur l'énergie nucléaire. Il conviendrait que la modification de la loi sur l'énergie atomique et de l'arrêté fédéral la concernant entre en vigueur au plus tard à ce moment-là. Il est fort douteux que les modifications de lois découlant du projet CCF aboutissent dans ce délai. Cela étant, il est indispensable de procéder sans plus attendre à la présente révision partielle. 16 Grandes lignes du projet 161 Regroupement des procédures et droit d'expropriation Le projet renferme des dispositions destinées à simplifier et à coordonner toutes les procédures d'autorisation. L'autorisation générale exigée par la législation sur l'atome est maintenue. En revanche, les autres autorisations et concessions requises pour réaliser le projet sont intégrées à l'autorisation octroyée par le département. De la sorte, elles sont assorties des mêmes voies de droit. Quant à l'autorisation d'évacuer les matériaux d'excavation, elle fait l'objet d'une réglementation spéciale, comme le veut la constitution. L'autorisation du département comprendra tout d'abord les autorisations et concessions relevant du droit fédéral. A une exception près, elle dépend toutefois 1352

de l'approbation des autorités compétentes, jusqu'ici, pour accorder elles-mêmes l'autorisation ou la concession. L'exception touche l'aménagement du territoire, pour lequel la Confédération est compétente a priori. Les cantons peuvent néanmoins faire valoir leurs intentions. Il en sera tenu compte dans toute la mesure du possible. Par ailleurs, les autorisations et concessions exigées par le droit du canton (notamment pour la police des constructions ou la régie des mines) ne sont plus exigées. Mais là encore, les cantons gardent un large droit d'intervention. Ce modèle se réfère à la réglementation adoptée dans la législation sur les chemins de fer (voir art. 18 de la loi sur les chemins de fer, RS 742.101, et art. 17 de l'arrêté fédéral du 21 juin.1991 sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer, RS 742.100.1). La décision du département peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. En effet, là où l'expropriation est nécessaire, la procédure en la matière est intégrée à celle qui relève de la législation sur l'énergie nucléaire; fait exception la procédure d'estimation au sens des articles 57 ss de la loi sur

l'expropriation. On évite ainsi les recours se prévalant des mêmes motifs dans deux procédures, sources de complications inutiles et coûteuses. La procédure d'estimation a lieu devant le président de la commission d'estimation tout de suite après la décision du département. Le promoteur qui obtient l'autorisation dispose, de par la loi, d'un droit d'expropriation. La réunion des procédures relevant du droit de l'expropriation et du droit de l'énergie nucléaire s'inspire de façon encore plus marquée que l'avant-projet de la loi sur les installations de transport par conduites. Pour des raisons de technique législative, les modifications touchant la gestion des déchets radioactifs s'inscrivent tantôt dans la loi sur l'énergie atomique, tantôt dans l'arrêté fédéral concernant cette loi. 162 Non-prolifération des armes nucléaires En rendant plus sévères les prescriptions sur la non-prolifération des armes nucléaires, on comble certaines lacunes apparues avec le réarmement de certains Etats du Proche et du Moyen Orient. Dans le même temps, il s'agit d'empêcher le commerce incontrôlé de combustibles nucléaires qui risque de se développer après l'effondrement de l'Union soviétique. Une première mesure consiste à instaurer l'obligation d'obtenir une autorisation pour opérer comme intermédiaire dans le commerce d'articles et de technologie nucléaires; cette activité peut comprendre la mise au point des modalités de financement (cf. ch. 21, commentaire de l'art. 1er, al. 2bis). En outre, les dispositions pénales ont été élargies, les peines encourues en cas de violation sensiblement aggravées et les délais de prescription allongés. Désormais, l'activité d'intermédiaire et la participation aux opérations financières d'une transaction illégale dans le domaine nucléaire tombent également sous le coup de la loi. Enfin, le projet comporte une disposition pénale frappant les actes commis par un Suisse à l'étranger, une nouvelle réglementation du droit de disposition en cas de confiscation de matériels nucléaires et de valeurs patrimoniales ainsi que des dispositions sur l'entraide judiciaire dans les contacts avec des autorités suisses et étrangères. 1353

Ces innovations sont largement reprises des projets de nouvelle loi sur le matériel de guerre et de loi fédérale sur le contrôle des matériels à affectation tant civile (vue militaire (loi sur le contrôle des exportations)). Il faut harmoniser entre elles ces trois lois, dans la mesure où c'est matériellement nécessaire. 163 Autorisation d'accomplir des travaux de détail Cette autorisation correspond au permis d'exécution donné aujourd'hui notamment dans les installations nucléaires. C'est par ce biais que l'autorité de surveillance ou de sécurité peut, une fois l'autorisation générale accordée par le Conseil fédéral, suivre pas à pas le déroulement des travaux. Il s'agit d'inscrire cette pratique dans la loi. 2 Partie spéciale: Commentaire détaillé des dispositions

E. 21

Modification de la loi sur l'énergie atomique Article premier, alinéa 2bis, article 4, 1er alinéa, lettre c, et 2e alinéa, lettre d (Régime de l'autorisation d'exercer l'activité d'intermédiaire) Les activités commerciales prévoyant la livraison de matériel de guerre d'un pays A vers un pays B ne sont pas soumises à autorisation si ce matériel ne franchit pas les frontières de la Suisse. Cela est vrai même lorsque des opérations liées à ces activités se déroulent en Suisse. Il est arrivé que des sociétés ou des personnes physiques s'établissent en Suisse afin de s'y livrer à des activités qui n'auraient pas été autorisées chez elles. La Suisse est supposée créer elle-même les bases légales lui permettant de punir non seulement l'exportation frauduleuse, mais aussi le fait de servir illégalement d'intermédiaire dans des affaires de matériels et de technologie nucléaires critiques. Désormais, cette fonction sera donc soumise à la loi, quel que soit l'endroit où se trouve l'objet de la transaction principale.

Il faut toutefois que les conditions essentielles soient réunies au moins partiellement sur le territoire helvétique. Il n'est pas facile de délimiter l'activité d'intermédiaire. D'une part, il convient de distinguer l'acte soumis à autorisation des actes préparatoires qui ne le sont pas (salle de conférence offerte pour la négociation d'un contrat). D'autre part, il ne faut pas que seule la conclusion formelle du contrat soit sanctionnée, car il serait alors trop facile de contourner le régime de l'autorisation. Voilà la raison du critère des conditions essentielles pour l'adoption du contrat. Ces conditions sont remplies, par exemple, lorsque l'intermédiaire établit le contact entre les futurs partenaires, qu'il prend une part active aux négociations ou à la rédaction du contrat, ou encore qu'il organise le financement d'une affaire. Est également considéré comme une activité d'intermédiaire la conclusion d'un contrat de livraison d'articles et de technologie nucléaires lorsque cette livraison relève d'un tiers, par exemple une société mère ou une filiale du partenaire au contrat. Ainsi, le financement n'est sanctionné que lorsqu'une activité d'intermédiaire comprend l'acquisition simultanée des moyens de paiement requis. Le financement proprement dit ne constitue pas, en lui-même, une telle activité et n'est par conséquent pas soumis au régime de l'autorisation. 1354

Le 2e alinéa, lettre d, de l'article 4 donne au Conseil fédéral la compétence de prévoir des facilités et des dérogations aux mesures de contrôle, par exemple pour les parties aux conventions internationales sur la non-prolifération des armes nucléaires, ou pour des pays participant à des mesures de contrôle soutenues par la Suisse. Cela est conforme au principe de proportionnalité. Ces facilités et dérogations déchargent tant le destinataire de la prescription que l'administration. Déjà l'ordonnance du 17 février 1993 sur l'exportation et le transit de marchandises et de technologies ayant trait aux armes ABC et aux missiles (RS 946.225), renonce partiellement à exiger des autorisations d'exporter dans les pays de l'OCDE.

Article 7a Autorisation d'exécuter des travaux de détail La construction et l'exploitation d'installations nucléaires, centrales ou dépôts de déchets, ainsi que les mesures préparatoires, représentent des démarches complexes, faites de multiples étapes. Pour assurer la sécurité, il importe que l'autorité surveille ces étapes, qui ne pourront être réalisées qu'avec son approbation. Déjà par le passé, un «permis» préalable de l'autorité était nécessaire pour accomplir certains travaux. Il s'agit maintenant de consacrer cette pratique dans la loi. Les travaux de construction, de montage ou d'exploitation visés sont les suivants: - Etapes de la construction d'installations nucléaires; - Phases de mise en service et d'exploitation d'installations nucléaires; - Modifications mineures, non tributaires d'une autorisation, apportées à des installations nucléaires; - Etapes de la désaffectation d'installations nucléaires; - Recherches spécifiques au cours des mesures préparatoires. Comme par le passé, seul le requérant participera à la procédure d'octroi de l'approbation («permis») par l'autorité compétente. Etant donné le nombre très élevé des phases qu'elle comporte, le fait de la rendre publique, comme le préconisent les organisations écologistes, rendrait impossible la construction et l'exploitation d'un ouvrage aussi important. Du reste, l'approbation n'est donnée qu'après que tous les éléments fondamentaux ont été fixés dans l'autorisation du département.

Article 34a Infraction touchant des articles ou de la technologie nucléaires Jusqu'ici, en cas d'infraction au principe de la non-prolifération des armes nucléaires, on a toujours intenté une action en violation de l'article 35, 1er alinéa, 2^o paragraphe, de la loi sur l'énergie atomique. Or le genre d'infraction (convention) et la lourdeur de la peine prévue sont tout à fait insuffisants au vu de la gravité d'un tel acte ainsi que de la dépréciation de la monnaie depuis 1959. De plus, le délai de prescription est trop bref (prescription absolue après deux ans: art. 35, 1er al., 3e par., et art. 36, 1er al., de la loi

sur l'énergie atomique, en liaison avec l'art. 72, ch. 2, 2^e al., du code pénal, RS 311.0). Voilà pourquoi les contraventions selon l'article 35, 1^{er} alinéa, LEA, sont désormais traitées comme des délits. Selon l'article 34, 1^{er} alinéa, 1^{er} paragraphe, sera puni, en particulier, celui qui sert d'intermédiaire dans une affaire nucléaire (cf. commentaire de l'art. 1^{er}, al. 2bls). Quant au 6^e paragraphe, il rend punissable celui qui participe aux opérations de paiement d'une affaire illégale. Cela peut être aussi bien un 1355

financier qu'une personne assurant le trafic des paiements. Quant à la fin de la phrase («...ou qui sert d'intermédiaire dans le financement d'une telle affaire»), elle s'applique à la personne qui s'occupe exclusivement d'acquiescer les moyens financiers d'une transaction illégale dans ce domaine. Les paragraphes 1 et 6 du 1^{er} alinéa de l'article 34a sont repris du projet de nouvelle loi sur le matériel de guerre soumis à la consultation. Quant au devoir de diligence qui concerne par exemple un pur financier, il est régi par les règles générales s'appliquant à la négligence. Cela signifie en particulier qu'il ne doit s'enquérir des dessous d'une affaire (autorisation, légalité) que si (et lorsque) des indices concrets le contraignent à former des soupçons (cf. pratique de l'art. 3, 2^e al, let. c, et art. 23 intuitives de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, RS 952.0; ATF111 Ib 127). Par rapport au droit en vigueur, ces normes pénales n'entraînent aucune accentuation du devoir de diligence pour les instituts soumis à la loi sur les banques. Ainsi, il est déjà arrivé par le passé que des représentants des milieux bancaires s'adressent à l'Office fédéral de l'énergie pour savoir si une activité donnée était soumise au régime de l'autorisation, ou si l'exportation prévue d'un certain matériel nucléaire était conforme au droit.

Article 35 Contraventions Cette disposition prend la place de la partie de l'ancien article 35, 1^{er} alinéa, non reprise dans le nouvel article 34a. Selon le 1^{er} paragraphe, toute infraction au devoir de notification est punie directement au titre de contravention. La gravité de cette infraction et des autres actes mentionnés au 2^e paragraphe est comparable avec l'insoumission à des décisions officielles décrite à l'article 292 du code pénal suisse.

Article 35a Contraventions commises dans une entreprise En lieu et place de la règle figurant dans l'actuel article 35, 2^e alinéa, on se réfère ici à l'article 6 de la loi sur le droit pénal administratif (RS 313.0). Celui-ci régit la responsabilité pénale des personnes physiques dans des entreprises commerciales.

Article 36 Acte commis à l'étranger, participation à un tel acte La Suisse connaît le principe de la réciprocité pénale (cf. p. ex. - l'art. 6, ch. 1, CP ou l'art. 19 de la loi sur les stupéfiants, RS 812.121). Ce principe n'autorise la condamnation que lorsque l'acte est punissable également selon le droit du lieu où il a été commis. On s'écarte de ce principe au 1^{er} alinéa de l'article 36 LEA. L'élargissement de la souveraineté suisse en matière pénale sert à protéger des droits importants. En effet, la communauté des nations doit pouvoir se défendre de la distribution illégale d'articles nucléaires. Le 2^e alinéa est une disposition spécifique de l'article 3, chiffre 1, du code pénal suisse sur l'applicabilité du droit pénal suisse pour le cas où il y aurait participation, dans notre pays, à un acte commis principalement à l'étranger (p. ex. fourniture d'un moyen de transport en cas d'exportation illégale d'articles nucléaires). Si un délit a déjà été puni à l'étranger, l'article 6, chiffre 2, du code pénal est applicable. On évite ainsi en particulier qu'un coupable soit puni deux fois pour le même acte. 1356

Article 36a Prescription Etant donné les expériences faites, les délais de prescription des infractions sont augmentés.

Article 36b Confiscation d'objets

Article 36c Confiscation de valeurs ou créances compensatrices

Article 36d Rapport avec le code pénal suisse Ces dispositions traitent de la confiscation d'objets et de valeurs et des créances compensatrices

liés à un acte délictueux. Les objets confisqués et le produit éventuel de leur vente ainsi que les valeurs confisquées ou les créances com- pensatrices seront dévolus à la Confédération en vertu de son droit de juridiction pénale et de sa compétence exclusive en matière de droit administratif. Au demeurant, les dispositions générales sur la confiscation (art. 58 ss CP) sont applicables. Elles sont en cours de révision (FF 7993 III 269). Article 36e Juridiction, obligation de dénoncer La soumission à la juridiction fédérale est conforme au droit actuel. La loi fédérale sur le droit pénal administratif (art. 19, 2e al.) connaît déjà une dénoncia- tion obligatoire analogue à celle de l'article 36e, 2e alinéa. Article 37, alinéa Ibis (Office central) II existe déjà un office central au Ministère public de la Confédération pour la lutte contre les activités illégales touchant le matériel de guerre. La présente disposition crée les conditions juridiques d'institution d'un nouvel office de ce genre dans le domaine d'application de la loi sur l'énergie atomique. Le Ministère public fédéral est déjà l'organe de poursuite des contraventions à cette loi (art. 36, 2e al., LEA). Article 39, 3e et 4e alinéas (Appel à des organes policiers et douaniers à des fins de contrôle) Cette nouvelle réglementation complète les prescriptions sur le contrôle, qui figurent déjà à l'article 39 de la loi sur l'énergie atomique. Article 39a Entraide administrative en Suisse et Article 39b Entraide administrative avec des autorités étrangères L'échange d'informations des autorités suisses entre elles et avec leurs homo- logues à l'étranger sert à l'exécution de la législation, au contrôle, à la prévention des délits et à la poursuite pénale. La réglementation légale de la transmission de données sur des personnes (physiques ou morales) dans le contexte de l'entraide doit prendre en compte les impératifs spécifiques de la protection des données. L'échange d'informations d'un pays à l'autre (art. 390 du projet) doit pouvoir être rapide et informel. Il n'y a pas de parties au sens de la procédure administrative; la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) n'est pas applicable. L'autorité étrangère qui obtient de la Suisse des informations par le biais de l'entraide judiciaire internationale doit fournir l'assurance que ces données ne seront utilisées dans une procédure judiciaire qu'à condition d'avoir 90 Feuille fédérale. 146' année. Vol. I 1357 été acquises ultérieurement selon les règles de l'entraide judiciaire internationale. Voilà pourquoi le projet règle les détails à l'échelon de la loi. Les dispositions relatives à l'entraide judiciaire internationale en matière pénale sont réservées.

E. 22

janvier 1979 ^ sur l'aménagement du territoire ou en vertu du droit cantonal n'est pas nécessaire. Art. 10g Recours de droit administratif Toute décision selon l'article IO/ peut faire l'objet d'un recours de droit ad- ministratif devant le Tribunal fédéral. Art. 10h Droit d'expropriation, application de la loi fédérale sur l'expropriation 1 En vue de réaliser un projet selon l'article IOa, 1er alinéa, ainsi que des décharges et des dépôts temporaires de matériaux d'excavation, la Confédération et les tiers peuvent exercer le droit d'expropriation. 2 Sauf prescriptions contraires du présent arrêté, l'expropriation est régie par les dispositions de la loi fédérale sur l'expropriation². Art. IOi Procédure d'expropriation pour les projets selon l'article 10a, 1er alinéa 1 Au moment de la publication officielle de la requête, l'expropriant doit faire parvenir les avis personnels requis en vertu de l'article 31 de la loi fédérale sur l'expropriation²). 2 La mise à l'enquête publique de la requête (art. 10e) entraîne le ban d'expropria- tion selon les articles 42 à 44 de la loi fédérale sur l'expropriation. 3 Les oppositions à l'expropriation et les demandes de modification des plans sont régies par l'article IOrf. Les oppositions tardives selon l'article 39 de la loi fédérale sur l'expropriation sont adressées au département. 4 La procédure d'expropriation

sert uniquement à faire connaître les prétentions et à les traiter. Elle est ouverte lorsque l'expropriant remet au président de la commission d'estimation les plans du projet agréé ainsi que le plan d'expropriation et le tableau des droits expropriés. Les personnes concernées peuvent être convoquées par groupes à l'audience de conciliation; dans ce cas, les membres d'autres groupes d'expropriés ne sont pas admis. ." RS 700 21 RS 711 1374

Loi sur l'énergie atomique AF 5 Le président de la commission d'estimation peut autoriser l'envoi en possession anticipé à partir d'une décision exécutoire d'octroi de l'autorisation. On présume qu'à défaut de cet acte, l'expropriant subirait un sérieux préjudice. Au surplus, l'article 76 de la loi fédérale sur l'expropriation est applicable. Art. 10k Dépôt temporaire de matériaux d'excavation 1 Si trois mois après l'octroi, par le département, d'une autorisation selon l'article 10a, aucune autorisation d'évacuation des matériaux d'excavation n'est entrée en force, le département peut désigner un emplacement de dépôt temporaire et en lier l'utilisation à des conditions et à des charges. 2 Pour la procédure et l'expropriation, les dispositions des articles 10a à lui sont applicables par analogie. Titre précédant l'article 11 Section 3: Fonds de désaffectation Titre précédant l'article 12 Section 4: Dispositions finales II Dispositions finales 1 Si une procédure d'autorisation et d'expropriation relevant du droit de l'énergie nucléaire ou une procédure cantonale qui serait liée est en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification du ... du présent arrêté, elle sera menée à terme selon le nouveau droit. Les droits de tous les participants à la procédure sont garantis. En cas d'expropriation, on répétera au besoin la procédure d'opposition. Les procédures en suspens devant le Tribunal fédéral seront traitées selon le droit en vigueur. 2 Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif. 3 Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. N36532 1375

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à une révision partielle de la loi sur l'énergie atomique et de l'arrêté fédéral concernant cette loi du 19 janvier 1994 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1994 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 11 Cahier Numero Geschäftsnummer 94.008 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 22.03.1994 Date Data Seite 1341-1375 Page Pagina Ref. No 10 107 700 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.