

Interaction entre contrôle et acceptation de l'énergie nucléaire en Suisse: Objectifs et mise en œuvre

par Claude Zangger

EVOLUTION GENERALE

Il est indiscutable qu'un fossé s'est creusé au sein de la population suisse — mais aussi à l'étranger — au sujet de l'opportunité de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Ce phénomène s'inscrit dans le vaste contexte de la méfiance croissante du public face à l'introduction progressive de technologies massives ou complexes (telles que centrales hydrauliques et nucléaires puissantes, transports aériens géants, industrie pétrolière mammoth, ordinateurs électroniques géants, systèmes de télécommunication sophistiqués, etc.). Cette méfiance résulte d'une part de la difficulté croissante qu'éprouve le citoyen à comprendre, dans leur ensemble, les aspects scientifiques, techniques, socio-économiques, juridiques et politiques auxquels le confronte chacune de ces nouvelles techniques. Elle résulte également de la perception croissante des influences négatives qu'elles exercent, réellement ou potentiellement, sur sa vie personnelle, ainsi que de la perception décroissante des avantages qu'elles lui procurent. La complexité de la société industrielle avancée lui apparaît de plus en plus étourdissante. Sa perplexité est en outre accrue par le fait que les experts ne semblent à l'aise que dans leur propre domaine de compétence et que les experts de domaines différents semblent ne pas se comprendre. A cette perplexité s'ajoute la confusion causée par le fait que des experts d'une spécialité expriment avec autorité une opinion sur des questions qui ne sont pas en relation directe avec leur propre formation et qu'un nouveau type d'expert a fait son apparition, l'expert-partisan, qui mélange faits et valeurs avec brio en faveur d'une cause ou contre cette cause. Finalement, si les mass media ont le mérite d'avoir joué un rôle important en développant la conscience de ces problèmes dans l'esprit du citoyen, il n'en reste pas moins que cette information est restée insuffisante, en quantité et en qualité, pour satisfaire les besoins du citoyen qui se sent frustré d'être confronté à des questions essentielles et de nature globale et d'éprouver à la fois des difficultés à accéder aux informations pertinentes.

Dans cette conjoncture, l'énergie nucléaire prend une position exceptionnelle en raison de la nature particulière du danger lié à la radioactivité et du caractère diversifié des risques encourus par son exploitation depuis l'extraction du minerai jusqu'à l'élimination définitive des déchets radioactifs. Dans ce domaine, la sensibilité de la population a en outre été malheureusement exacerbée par le recours, parfois bien intentionné, à des expressions-choc

M. Zangger est Directeur adjoint de l'Office fédéral de l'économie énergétique, Berne, Suisse. *Note:* Cet exposé suppose la connaissance des caractéristiques de la structure démocratique de la Suisse. Pour ces informations, le lecteur est renvoyé à la conférence intitulée *Energie nucléaire et démocratie en Suisse*, que l'auteur a présentée dans le cadre de la 18^e Conférence générale de l'Agence internationale de l'énergie atomique et qui a été publiée in extenso dans le volume 16, numéro 6 (décembre 1974) du *Bulletin de l'Agence*.

comme le "mal nécessaire", le "pari nucléaire", le "marché de Faust", toutes expressions qui ne s'objectivent que dans le relatif. Le résultat de cette évolution est qu'aujourd'hui l'opinion publique suisse est sous la pression de deux franges extrêmes de la population, celle qui prédit que l'énergie nucléaire conduira à la catastrophe et celle qui prédit que l'énergie nucléaire conduira au progrès social. Entre ces deux extrêmes, il existe fort heureusement des positions médianes pour un consensus populaire qui reste à former, objectif qui nécessite encore un gros effort d'information.

Sur le plan de la formation d'une volonté démocratique, il est également indéniable que la complexité croissante de la science, de la technique et de l'économie, et les complications qu'elles entraînent, ont ouvert et progressivement creusé un fossé entre le citoyen et les autorités politiques, scientifiques et économiques. Le citoyen se sent de plus en plus impuissant à comprendre la situation et, partant, à contribuer par une voie démocratique à la solution des problèmes posés aux mondes politique, scientifique et économique. Le danger est aujourd'hui si grand qu'il peut succomber à la tentation de la résignation, laissant ainsi le terrain libre pour un combat de minorités idéologiques. Dans le domaine de l'énergie nucléaire, cette tentation est aujourd'hui particulièrement grande, d'une part en raison de l'information incomplète du citoyen sur les données du problème et, d'autre part, parce que la situation légale et le régime global des autorisations sont en Suisse fort complexes; de cet état de choses résulte un manque de transparence pour le citoyen profane, qui ne sait pas à quel stade il peut se renseigner et faire valoir son opinion. D'autre part, cette situation offre à l'expert juridique de nombreuses possibilités de recours qui sont systématiquement exploitées pour un même projet, contribuant ainsi encore plus à la confusion générale de la population suisse. Une adaptation des dispositions légales et des procédures d'autorisation, qui rapproche le citoyen de ses autorités exécutives, s'impose donc.

Les incertitudes qui se sont fait jour au sein de la population suisse au sujet de l'énergie nucléaire conduisent en outre nécessairement à une interrogation globale sur l'ampleur de la pénétration des activités nucléaires en Suisse. Cette interrogation porte d'une part sur la place que doit prendre à moyen et long terme la production d'électricité et de chaleur d'origine nucléaire dans l'éventail énergétique, et d'autre part sur les problèmes que posent, du point de vue légal et pratique, les autres échelons du cycle du combustible nucléaire pour la Suisse (sécurité d'approvisionnement et des services) et en Suisse (démantèlement des centrales nucléaires et élimination des déchets radioactifs). En d'autres termes, la production d'énergie nucléaire doit être intégrée dans un concept global et cohérent de l'énergie, concept qui devra être soumis à l'appréciation des citoyens, pour leur permettre de se former un jugement sur la nécessité du recours à l'énergie nucléaire et son ampleur. Ce concept est en voie d'élaboration au niveau fédéral et sera rendu public au cours de cette année (1977).

CONTROLE DE L'ENERGIE NUCLEAIRE

Du point de vue de la formation de la volonté démocratique de contrôler la construction et l'exploitation des installations nucléaires, il est intéressant de constater qu'elle s'est exprimée au travers de quatre lois fédérales qui ont été établies de manière indépendante à différents stades de l'histoire pour atteindre divers objectifs, mais qui, ensemble, tiennent compte de tous les aspects de la protection de l'homme, de l'environnement et du paysage, qu'il convient de considérer pour chaque projet soumis.

Deux de ces lois sont de compétence exclusivement fédérale pour leur exécution:

- la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations, visant en particulier la protection de l'homme contre la radioactivité et ses rayonnements;

- la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage, qui a pour objectif de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités.

Ces deux lois font l'objet d'une seule procédure d'autorisation fédérale permettant d'imposer des mesures de protection ou pouvant, le cas échéant, conduire au refus de l'autorisation. Cette autorisation est accordée par un seul des sept "ministres" du Gouvernement, en fait le Chef du Département fédéral des transports et communications et de l'énergie. La procédure, ainsi que la surveillance de la construction et de l'exploitation, s'appuient sur les avis et les travaux d'un certain nombre d'organes fédéraux spécialisés.

Les deux autres lois fédérales ne confient à la Confédération qu'un devoir de haute surveillance et aux cantons la compétence de l'exécution. Il s'agit de:

- la loi fédérale du 16 mars 1955, révisée le 8 octobre 1971, sur la protection des eaux contre la pollution, qui prescrit en particulier la protection des eaux contre les immissions thermiques (par exemple dans le cas du refroidissement direct par les eaux de rivières) ou chimiques (par exemple dans le cas du refroidissement indirect par des tours);
- la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce, qui règle entre autres la protection du voisinage des entreprises industrielles contre des effets nuisibles et incommodes et qui concerne en particulier les effets climatiques et le bruit provoqués par les tours de refroidissement.

Ces deux dernières lois font l'objet de deux procédures d'autorisation cantonales distinctes, s'appuyant sur des recommandations et des avis d'organes fédéraux spécialisés, les permis étant accordés par les gouvernements cantonaux.

Dans certains cantons, en outre, le zonage du territoire est soumis à l'approbation des citoyens au niveau de la commune.

Si l'on peut donc se réjouir du fait que la volonté démocratique de contrôler la construction et l'exploitation des installations nucléaires s'est pleinement réalisée au travers des quatre ouvrages législatifs mentionnés, il est nettement moins réjouissant de constater que cette volonté s'exprime au travers de plusieurs procédures d'autorisation indépendantes relevant de trois niveaux de décision distincts et offrant chacune la possibilité de recours à plusieurs niveaux. Ces recours, suscités par des citoyens et des autorités communales dans le cas de plusieurs projets, ont provoqué un retard important dans la réalisation de plusieurs centrales nucléaires en Suisse. Cette situation est ressentie comme peu transparente par la population suisse.

A ce stade des considérations démocratiques, une remarque pratique importante s'impose. Lorsque le citoyen est appelé à accepter ou à rejeter au vote un article constitutionnel, ou lorsqu'il est appelé à faire usage de son droit de référendum pour introduire une action de rejet d'une loi adoptée par le Parlement, il ne se rend pas compte des tenants et aboutissants d'articles exprimés en termes généraux.

Prenons l'article de la Constitution fédérale relatif à l'énergie atomique et adopté en 1957; il dit: *"La législation touchant l'énergie atomique est du domaine de la Confédération. Celle-ci édicte des prescriptions sur la protection contre les dangers des rayons ionisants"*. Prenons maintenant la loi y relative adoptée en 1959; elle dit en particulier que *"le projet d'une installation atomique doit prévoir toutes les mesures que l'on peut raisonnablement exiger pour la protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants"* et, ailleurs, que *"le respect des engagements internationaux de la Suisse soit garanti"*. Aucun citoyen, en approuvant ces dispositions constitutionnelles et légales qui apparaissaient de toute évidence indispensables, ne songeait à la fin des années cinquante qu'il pourrait être une fois directement concerné par un projet d'installation atomique. Ce n'est qu'au moment où la

loi passe dans les faits que le citoyen, s'il est concerné par un tel projet, en perçoit les conséquences. Comme dit le proverbe, le diable est dans le détail

Ce comportement se révèle de plus en plus fréquent pour de nombreux secteurs dans une société qui se complique constamment. Les constructions ou institutions d'intérêt national — tels les aéroports, barrages hydrauliques, centrales nucléaires, autoroutes, raffineries, équipements militaires, etc. — sont certainement perçues comme telles par l'ensemble des citoyens. Mais sitôt qu'un projet touche concrètement certains intérêts particuliers, ceux-ci se rebiffent et, tout en reconnaissant au fond d'eux-mêmes la nécessité de cet ouvrage pour l'intérêt général, souhaitent le voir ailleurs. Ce raisonnement est d'ailleurs dans la logique de l'homme: on ne peut lui demander en tant que tel de faire un sacrifice volontaire pour la collectivité; c'est trop lui demander. Il incombe donc aux autorités publiques exécutives, voire législatives dans certains cas, de faire passer la solution la meilleure dans l'intérêt général. Sur l'ensemble des réalisations nationales de toute nature, cette diminution de la liberté d'un bon nombre de citoyens, qui est impliquée par l'adoption d'un grand nombre d'ouvrages d'intérêt national de toutes sortes, apparaît comme une contribution indispensable au bien collectif.

Ainsi, en vue de faire accepter leurs décisions par le souverain, les autorités devraient à l'avenir pour chaque projet assurer le niveau nécessaire d'information du public et offrir des possibilités suffisantes pour l'expression d'opinions et d'objections individuelles et collectives, qu'elles pourront prendre en considération dans l'établissement de leur décisions. Ces dernières devraient être en outre prises à un échelon suffisamment élevé de la démocratie pour garantir le respect de l'intérêt général et des préoccupations locales dans la mesure du possible.

ACCEPTATION DE L'ENERGIE NUCLEAIRE

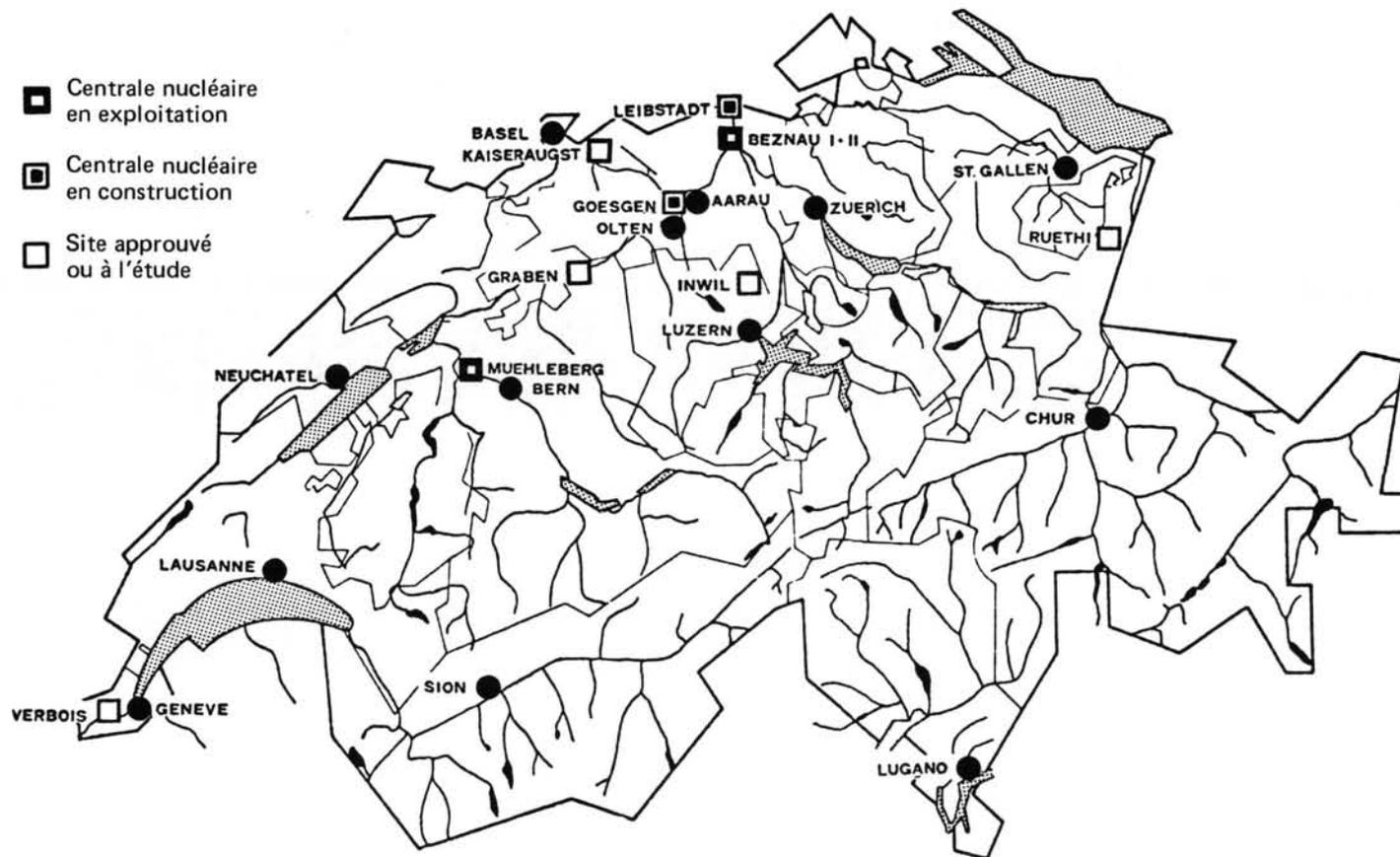
Tournons-nous maintenant brièvement vers le développement du programme de centrales et l'évolution de la controverse nucléaire en Suisse.

Depuis l'origine du développement de l'énergie électrique jusqu'à la fin des années soixante, l'économie électrique suisse a été essentiellement basée sur la force hydraulique. Cependant, au début des années soixante, les possibilités résiduelles offertes par le château d'eau suisse s'amenuisant rapidement, les entreprises électriques ont projeté un certain nombre de grandes centrales thermiques classiques alimentées au pétrole. Opposée fermement à une pollution de l'air par les produits de combustion, la population avoisinante a farouchement combattu chacun de ces projets. Des citoyens, réalisant que le processus de combustion nucléaire ne faisait pas appel à la participation directe de l'atmosphère, ont même demandé que l'on recoure sans délai aux centrales nucléaires, plus propres, en relevant qu'elles étaient proches de la compétitivité économique. D'autre part, les Autorités fédérales craignaient que la dépendance du pays pour son approvisionnement en combustibles fossiles, déjà élevée à cette époque, ne s'accroisse encore considérablement et partageaient le point de vue que les centrales nucléaires étaient plus favorables à l'environnement. Vers 1963—1964, la politique générale et l'atmosphère publique tournaient en faveur des centrales nucléaires. Des divers projets de centrales thermiques classiques, une seule, d'une puissance de 280 MW(e), située à Chavallon sur Collombey, près d'une des deux raffineries établies en Suisse, a passé le cap de l'acceptation publique.

La première période, de 1964 à 1969, a été celle de la "lune de miel". Les projets¹ de Beznau I et II, de 350 MW(e) chacun, furent acceptés et mis en service, le premier en 1969,

¹ Voir emplacements sur la figure 1.

Figure 1. Carte des emplacements des centrales nucléaires en exploitation, en construction et projetées.



le second en 1971, pratiquement sans opposition et sans retard. Situés à environ 1 km de distance de l'Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs nucléaires, ces projets ont, sur le plan de l'information, certainement bénéficié de la présence de quelques centaines de professionnels de cet institut habitant les communes environnantes. Le troisième projet, situé à Mühleberg, de 306 MW(e), mis en service en 1972, a également passé la rampe publique sans difficultés majeures, la campagne d'information menée par l'entreprise concernée ayant été bien faite; le site de Mühleberg se trouvant dans une région typiquement agricole, les traditionnelles bienveillance et confiance des agriculteurs à l'égard de la technique et de la science, auxquels ils doivent beaucoup, ont joué en faveur du projet.

Beznau I et II et Mühleberg sont aujourd'hui les trois centrales nucléaires en service en Suisse; elles couvrent ensemble environ 20% des besoins d'électricité du pays, ce qui fait aujourd'hui du citoyen suisse l'un des plus grands consommateurs d'énergie nucléo-électrique du monde.

La période de 1969 à 1975 a été celle des "difficultés de ménage". Son début coïncide d'ailleurs avec la prise de conscience sur la protection de l'environnement, et l'opposition contre les centrales nucléaires a été conduite par un nombre croissant de citoyens critiques, mais dont les efforts ont surtout porté leurs fruits sur le plan régional, soit dans les régions environnant les emplacements des différents projets. Je les cite dans un ordre approximatif décroissant des difficultés rencontrées sur le plan régional: Kaiseraugst, Verbois, Gösgen, Leibstadt, Inwil, Rüthi, Graben.

Ces oppositions ont été renforcées lorsqu'en avril 1971 les Autorités fédérales, par souci de protection de la qualité des eaux face aux effets des rejets thermiques, ont interdit le refroidissement direct par les eaux de rivières du bassin Aar-Rhin pour toute nouvelle centrale.

Les projetants se sont vus contraints de prévoir des tours de réfrigération humides de très grande dimension et de requérir de nouveaux permis communaux ou cantonaux de construction, après que de sérieux efforts d'évaluation des conséquences de ces tours sur le climat eurent été faits pour chaque site et que ces dernières eurent été reconnues comme acceptables.

Dans cette vague d'opposition, presque tous ces projets ont fait l'objet de recours, certains jusqu'au Tribunal fédéral. Ce n'est qu'au milieu de 1973 que trois d'entre eux se sont trouvés débloqués, à savoir Gösgen, Leibstadt et Kaiseraugst. Tous trois se trouvent actuellement dans une des phases de la procédure fédérale d'autorisation nucléaire de construire, Gösgen et Leibstadt étant déjà en construction (mises en service prévues pour 1978 et 1980 respectivement).

L'année 1975 a amorcé la phase des *difficultés démocratiques*. En effet, avant cette date, les nombreuses objections exprimées sur le plan local n'ont eu qu'un écho très restreint dans la population suisse, qui observait avec un amusement étonné les actions des groupes d'opposants et de promoteurs. Toutefois, à Kaiseraugst et aussi à Verbois, l'opposition croissait sans cesse, faisant tache d'huile sur la région, jusqu'à ce qu'un événement spectaculaire se produisît, projetant la controverse nucléaire soudainement sur le plan national, où elle est restée un sujet de discussions passionnées jusqu'à ce jour. Cet événement fut l'occupation illégale, du 1er avril au 14 juin 1975, du terrain de la future centrale nucléaire de Kaiseraugst, sur lequel des travaux préliminaires avaient été entrepris. Cette longue occupation se déroula sans violence, mais une couture de la démocratie suisse était ainsi déchirée.

Des négociations entre les occupants et les Autorités fédérales n'ont été entreprises qu'après l'évacuation, le Gouvernement fédéral ayant exigé le retour aux conditions de l'Etat de droit. Durant l'occupation, de nombreux groupes de toutes sortes exprimèrent partout en Suisse leurs opinions, d'une part sur la légitimité ou l'illégitimité de l'occupation, d'autre part sur l'opportunité ou l'inopportunité de l'énergie nucléaire. Les arguments

avancés par les opposants (sécurité, déchets radioactifs, risque d'un Etat technocratique et policier, etc.) et des promoteurs (aucune autre alternative sûre à court terme, etc.) sont connus de tous et n'ont pas besoins d'être passés en revue ici. Le caractère double du débat, mélangeant l'enjeu local et les aspects généraux, a naturellement causé plus de confusion que de clarification dans l'esprit du citoyen.

Les négociations ont conduit les Autorités fédérales à concéder l'établissement d'un dialogue, structuré et de durée limitée, entre des experts fédéraux responsables et des experts désignés par les occupants, sur toutes les questions soulevées par ces derniers. Ces entretiens, tenus en automne 1975, ont permis d'informer les opposants, mais ont constitué sur le fond de beaucoup de questions un dialogue de sourds.

Ces péripéties de la controverse ont également provoqué aux Chambres fédérales un grand débat sur les événements de Kaiseraugst et l'énergie nucléaire; ce débat s'est étendu sur environ huit heures, une durée inusitée pour le Parlement suisse. Parmi les six partis politiques exerçant une grande influence sur la scène nationale, deux, les partis démocrate-chrétien et radical s'expriment en faveur d'un développement prudent de l'énergie nucléaire, à condition que toutes les mesures de sécurité nécessaires soient prises et que cette nouvelle technique de production d'énergie soit intégrée dans une conception globale de l'énergie. Les autres partis, ne pouvant dégager une majorité évidente, laissèrent la décision en cette matière à leurs membres. La ligne de division de la controverse nucléaire passe donc au travers des partis traditionnels.

Cependant, en même temps, se développait l'activité démocratique du souverain. Dans plusieurs cantons, l'action de comités d'opposition aboutit au dépôt d'initiatives cantonales sur l'énergie nucléaire. Sur le plan national, celle d'un comité d'opposition parvint au dépôt d'une *"initiative populaire fédérale pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques"*. Les quatre lois touchant les centrales nucléaires ayant été adoptées au niveau fédéral, il ne semble pas que les initiatives cantonales soient juridiquement recevables. Par contre, l'initiative fédérale, qui a recueilli environ 125 000 signatures (50 000 suffisent) et qui propose une modification de la Constitution fédérale, a été déposée le 20 mai 1976, est recevable et sera soumise au vote populaire.

Un point décisif de cette initiative consiste dans l'exigence que la concession pour une installation atomique (centrale atomique ou installation de production, de traitement et de stockage de combustibles nucléaires et de déchets radioactifs) ne peut être octroyée qu'avec l'accord des électeurs de l'ensemble de la commune du site et des communes adjacentes, ainsi qu'avec l'accord des électeurs de chacun des cantons dont le territoire n'est pas éloigné de plus de 30 km de l'installation atomique. Ainsi, contrairement à la règle de majorité prévue par la Constitution fédérale, l'initiative ne prévoit pas une majorité des votants, mais une majorité des électeurs. En pratique, cette exigence signifierait une interdiction de fait.

Cette évolution a naturellement stimulé l'activité législative des Autorités fédérales et une Commission fédérale d'experts juridiques a été chargée, en automne 1975 déjà, soit avant l'aboutissement de l'initiative fédérale, d'élaborer une révision de la loi nucléaire. La population aura alors à se prononcer vraisemblablement en 1978 sur l'initiative constitutionnelle et, probablement, sur une contre-proposition législative des Autorités fédérales.

INTERACTION ENTRE CONTROLE ET ACCEPTATION

En raison du fossé qui s'est creusé d'une part au sein de la population et d'autre part entre la population et les autorités, l'autorisation de centrales et autres installations nucléaires

est devenue une question hautement politique, raison pour laquelle une adaptation des mécanismes de décision dans ce domaine est devenue inéluctable. La Commission d'experts, après avoir recensé toutes les questions découlant de la situation légale, propose de procéder à la révision en deux étapes, la première réglant des points urgents et devant prendre effet dès 1978 et l'autre réglant des points plus complexes, notamment celui des rapports avec les compétences cantonales et communales, et devant prendre effet dès 1980. La proposition des mesures prévues dans une première étape est actuellement en cours de discussion en Suisse.

Première étape. La Commission d'experts propose les trois modifications suivantes du régime actuel:

- a) Le nombre des installations nucléaires doit être limité à ce qui est indispensable à l'approvisionnement du pays.
- b) La compétence de la décision, par suite de son caractère hautement politique, doit être attribuée à l'Assemblée fédérale (une variante prévoyant le Conseil fédéral comme autorité de décision est aussi soumise à la discussion).
- c) La population touchée doit avoir des possibilités accrues d'influer sur la procédure d'autorisation.

1) Introduction de la condition du besoin d'une centrale nucléaire

L'opinion selon laquelle on ne saurait laisser complètement au gré des promoteurs la construction de centrales nucléaires, mais que leur nombre doit être déterminé dans le cadre d'une conception globale de l'énergie, se répand de plus en plus dans le public. On estime qu'aucune centrale nucléaire ne devrait être construite si l'énergie qui y est produite n'est pas nécessaire à l'approvisionnement du pays. Or, il y a tendance à construire des centrales nucléaires à un rythme trop rapide. Les installations nucléaires étant très contestées dans le public, ce fait justifie à lui seul qu'on subordonne la construction à la condition qu'elles répondent à un besoin. Une autre raison de faire preuve de réserve est que la question de l'évacuation des déchets radioactifs n'est pas encore résolue à l'heure actuelle en Suisse, bien que les spécialistes estiment qu'une solution satisfaisante puisse être trouvée.

Selon le mandat que le Département des transports et communications et de l'énergie a confié, d'entente avec le Conseil fédéral, à la Commission de la conception globale de l'énergie, l'économie énergétique doit être considérée dans son contexte global et non pas isolément. Toute tentative de dirigisme économique s'exerçant par le biais de la politique énergétique doit être exclue. Aux termes du mandat, "on veillera à intégrer une politique énergétique optimale dans la politique économique et sociale. Dans cette optique, les points suivants seront, entre autres, également pris en considération: établir un approvisionnement énergétique approprié, assurer la sécurité de l'emploi, diminuer la dépendance politique et économique du pays à l'égard de l'étranger — ou alors éviter des dépendances unilatérales —, protéger l'homme, conserver la qualité du milieu vital et ménager les ressources naturelles."

Pour déterminer les besoins, on peut, pour l'instant, se fonder sur le rapport intermédiaire de la Commission fédérale de la conception globale de l'énergie, qui a été publié en mai 1976 et qui a trouvé un accueil généralement favorable dans le public. Selon ce document, on ne doit pas viser à couvrir n'importe quels besoins en énergie, mais seulement ceux qui subsisteront lorsque les mesures d'économie auront produit leurs effets. De telles mesures sont actuellement à l'examen. Or, il ne faut pas chercher à économiser l'énergie en raréfiant artificiellement certains agents énergétiques, parce que cela n'aurait pas d'autre effet que de forcer la consommation d'autres sortes d'énergie. Un manque d'électricité nucléaire entraînerait, par exemple, une production accrue d'électricité provenant de centrales ther-

miques au pétrole. Une telle évolution irait à l'encontre d'un des buts primordiaux de la politique énergétique. Ce but est de réduire la dépendance trop unilatérale du pétrole, parce que celui-ci couvre actuellement 75% des besoins totaux de la Suisse en énergie, que la plus grande partie en provient d'une zone géographique étroite, que les réserves en sont limitées et que c'est un agent énergétique polluant.

Il est donc indispensable non seulement d'économiser l'énergie, mais aussi de diversifier l'approvisionnement en énergie en remplaçant partiellement le pétrole par d'autres agents énergétiques. Pour déterminer les besoins futurs en énergie nucléaire, il faut également tenir compte de la nécessité de remplacer, jusqu'à un certain point, les produits pétroliers par l'électricité et d'utiliser la chaleur des centrales nucléaires pour le chauffage à distance. Il faut également prévoir une certaine réserve pour les hivers secs, où la production hydro-électrique diminue fortement, et pour les cas d'interruptions voulues ou imprévues de l'exploitation des centrales nucléaires. Il faut, de plus, tenir compte du fait que les entreprises suisses d'électricité se sont assurées des droits à la livraison d'énergie électrique en participant au financement de centrales nucléaires à l'étranger et qu'on ne saurait, dès lors, refuser aux entreprises étrangères le droit de faire de même en Suisse pour s'assurer une part de la production des centrales suisses. Ces importations et exportations de courant électrique devront aussi être prises en considération pour la détermination des besoins.

D'après ce qui a été dit ci-dessus, l'autorité habilitée à autoriser la construction de centrales nucléaires et à fixer les conditions relatives à la sécurité devrait aussi avoir la compétence de déterminer si l'installation projetée répond à un besoin au sens de la conception globale de l'énergie et d'évaluer tous les intérêts en présence. Le projet d'arrêté de la Commission prévoit à ce sujet une disposition selon laquelle on introduirait une *autorisation générale* qui devrait être refusée ou subordonnée à certaines conditions ou obligations si des intérêts publics prépondérants s'y opposent et si l'installation projetée ne répond pas à un besoin.

2) Niveau décisionnel

La procédure actuelle d'examen de la demande d'autorisation fédérale pour une installation atomique a le caractère d'une prescription de police et appartient au seul Département des transports et communications et de l'énergie. Comme il a été dit plus haut, l'autorisation d'une installation nucléaire a pris un caractère politique de plus en plus prononcé au cours de ces dernières années par suite de l'opposition qui se manifeste contre l'énergie nucléaire. Il convient de tenir compte de cette évolution en attribuant dorénavant à une autorité politique le pouvoir de décider de l'octroi de l'autorisation d'une installation atomique. La question de savoir si c'est le Conseil fédéral ou l'Assemblée fédérale qui devrait détenir cette compétence est controversée. Le Conseil fédéral désire que la consultation porte sur les deux variantes.

Le système politique suisse, selon lequel c'est le *Conseil fédéral* qui est chargé de l'exécution des lois fédérales, plaide en faveur de la première variante. Un second argument est qu'au Conseil fédéral, la procédure est plus rapide que devant l'Assemblée fédérale. Etant donné que le Parlement, composé de députés à temps partiel, est surchargé, il faudrait logiquement éviter de lui attribuer des tâches supplémentaires sans nécessité impérieuse.

D'autre part, il faut constater que la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire n'a jamais été appliquée avec une rigueur absolue. Des tâches administratives de grande portée politique ont été attribuées à diverses reprises au Parlement. Il suffit de penser à l'octroi de concessions ferroviaires, à l'autorisation d'ouvrir de nouvelles lignes des Chemins de fer fédéraux et à la détermination du réseau des routes nationales, toutes tâches qui appartiennent

à l'Assemblée fédérale. Sous le rapport de la portée politique, l'autorisation d'installations atomiques est tout à fait comparable aux attributions précitées.

Les interventions parlementaires, pétitions et initiatives populaires à l'échelon cantonal et fédéral réclament un droit de regard plus étendu du peuple. Or, des scrutins populaires régionaux ayant le caractère de décisions obligatoires ou seulement d'avis consultatifs seraient, en matière d'exécution d'une loi fédérale, absolument contraires au système suisse de droit public, tel qu'il a été fixé par la Constitution fédérale. De plus, il serait difficile de délimiter de manière satisfaisante la région intéressée où devrait avoir lieu le scrutin. On pourrait toutefois satisfaire dans une certaine mesure les revendications exprimées en attribuant à l'*Assemblée fédérale*, qui est la représentation du peuple entier, la compétence de décider de l'autorisation d'installations atomiques. Cette solution présenterait l'avantage que les tenants et adversaires pourraient faire valoir leurs arguments publiquement dans le cadre de la procédure. Cela contribuerait, d'autre part, à informer le public et à lui faire mieux comprendre la décision prise.

Une troisième solution serait de laisser décider le *Conseil fédéral en première instance* et de prévoir la possibilité du *recours à l'Assemblée fédérale*. Or, une telle procédure à deux échelons exigerait beaucoup de temps et donnerait lieu à des retards. Elle pourrait aussi mener à des tensions fâcheuses entre le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale. C'est pourquoi, il est d'emblée recommandé d'écarter cette solution.

3) *Modification de la procédure d'examen*

Une modification de la procédure s'impose également dans le but d'assurer une plus large influence de la population touchée sur la décision. C'est sans doute parce que la loi actuelle ne donne pas satisfaction à cet égard que la construction de centrales nucléaires entraîne des difficultés politiques.

La proposition faite par la Commission juridique ne règle la procédure que dans ses grandes lignes. Elle prévoit la publication de la requête en vue de l'obtention de l'autorisation générale et, pour les intéressés, la possibilité de présenter leurs objections. De plus, la procédure de consultation, qui est actuellement limitée au canton où doit se construire la centrale, sera désormais étendue aux autres cantons concernés.

Mentionnons encore ce qui suit à titre de commentaire:

Etant donné que l'autorisation générale n'est octroyée que si l'installation projetée répond à un besoin, il faut aussi y prévoir des délais pour la présentation de la requête relative aux autorisations subséquentes (autorisation de construire ou autorisation partielle de construire, autorisation de mettre en service ou d'exploiter). En cas d'inobservation des délais (qui pourraient être prorogés au besoin), il y aurait lieu de révoquer l'autorisation générale pour ouvrir la voie à un autre projet.

Les autorisations subséquentes faisant suite à l'autorisation générale sont de nature technique. Dans la situation présente, les décisions relatives à ces autorisations sont prises en première instance par le Département des transports et communications et de l'énergie sur la base d'une délégation de compétence; elles peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil fédéral. Le Département décide 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 de l'économie énergétique. Ces organes peuvent également avoir recours à des spécialistes. Etant donné que le Conseil fédéral ne peut pas s'appuyer, dans la procédure de recours, sur des experts ayant des connaissances plus étendues que ceux des organes consultés par le Département, on peut se demander si la

possibilité de recours dans ces affaires purement techniques a vraiment un sens. C'est pourquoi le Conseil fédéral devra examiner s'il ne convient pas de révoquer la délégation de compétence au Département pour qu'il puisse décider en instance unique. Les parties concernées par la procédure seraient tout de même en mesure de défendre leurs intérêts en prenant connaissance du dossier et de faire valoir leurs desiderata. Ceux-ci seraient examinés dans le cadre de la procédure et le Conseil fédéral déciderait.

Les exceptions prévues sur la procédure au sujet de la consultation du dossier devraient évidemment être respectées. C'est ainsi que, par exemple, les plans et descriptions d'installations et de mesures prises en vue d'empêcher les actes de sabotage devraient être exclus de la consultation pour des raisons de sécurité.

Deuxième étape. La deuxième étape devrait régler le problème entre les compétences fédérales (pour l'octroi de l'autorisation fédérale) et les compétences cantonales restantes (pour l'octroi des deux autres autorisations mentionnées dans cette communication). Mais, comme disait Rudyard Kipling, ceci est une autre histoire!