

**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

---

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur la révision partielle de la loi sur l'énergie atomique et de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique, en vous proposant de l'approuver.

Nous vous proposons également de classer l'intervention parlementaire suivante:

1991 M 91.3016 Energie nucléaire. Révision partielle de la législation  
(N 25 nov. 91, E 9 juin 92, Fischer-Seengen)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 janvier 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

---

## 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*

---

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.*

# Message

## **1        Partie générale**

### **11       Situation**

#### **111      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'Oillon, 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

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 nidwaldien 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

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 1<sup>er</sup> 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.

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.

Il 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

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 1991 N 2102). Le Conseil des Etats en a également transmis le 1<sup>er</sup> alinéa le 9 juin 1992, transformant la suite («Il importe...») en postulat (BO 1992 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



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 II 57). 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 l'encontre 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.

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 régle 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).

## **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

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

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 régle 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. 1<sup>er</sup>, al. 2<sup>bis</sup>). 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.

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 que 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**

### **21          Modification de la loi sur l'énergie atomique**

*Article premier, alinéa 2<sup>bis</sup>, article 4, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, et 2<sup>e</sup> 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.

Le 2<sup>e</sup> 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, 1<sup>er</sup> alinéa, 2<sup>e</sup> paragraphe, de la loi sur l'énergie atomique. Or le genre d'infraction (contravention) 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, 1<sup>er</sup> al., 3<sup>e</sup> par., et art. 36, 1<sup>er</sup> al., de la loi sur l'énergie atomique, en liaison avec l'art. 72, ch. 2, 2<sup>e</sup> al., du code pénal, RS 311.0). Voilà pourquoi les contraventions selon l'article 35, 1<sup>er</sup> alinéa, LEA, sont désormais traitées comme des délits.

Selon l'article 34a, 1<sup>er</sup> alinéa, 1<sup>er</sup> paragraphe, sera puni, en particulier, celui qui sert d'intermédiaire dans une affaire nucléaire (cf. commentaire de l'art. 1<sup>er</sup>, al. 2<sup>bis</sup>). Quant au 6<sup>e</sup> paragraphe, il rend punissable celui qui participe aux opérations de paiement d'une affaire illégale. Cela peut être aussi bien un

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'acquérir les moyens financiers d'une transaction illégale dans ce domaine. Les paragraphes 1 et 6 du 1<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> al., let. c, et art. 23<sup>quinquies</sup> de la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, RS 952.0; ATF 111 Ib 127). Par rapport au droit en vigueur, ces normes pénales n'entraînent nulle 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<sup>er</sup> alinéa, non reprise dans le nouvel article 34a. Selon le 1<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>e</sup> 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.



## *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 compensatrices 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 1993 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, 2<sup>e</sup> al.) connaît déjà une dénonciation obligatoire analogue à celle de l'article 36e, 2<sup>e</sup> alinéa.

## *Article 37, alinéa 1<sup>bis</sup>* (Office central)

Il 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, 2<sup>e</sup> al., LEA).

## *Article 39, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> 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 homologues 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. 39b 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

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.

## 22 Modifications de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique

### *Article 10* Elimination des déchets

La nouvelle réglementation permet d'abroger les 2° à 4° alinéas, à l'exception d'une phrase.

### *Article 10a* Autorisations concernant des dépôts et des mesures préparatoires

Aux termes de l'article 4, 3° alinéa, de la loi sur l'énergie atomique (LEA), les attributions de police de la Confédération et des cantons, en particulier en ce qui concerne les constructions, le feu, les eaux, etc., sont réservées. Cependant, l'article 10, 2° alinéa, de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique précise que pour des mesures préparatoires en vue de l'aménagement d'un dépôt de déchets radioactifs, le Conseil fédéral accorde l'autorisation *au cours d'une procédure spéciale*. Certains en ont conclu que ladite autorisation était exclusive, de sorte que des autorisations cantonales ne seraient plus nécessaires pour des mesures ayant reçu l'aval de la Confédération (Martin Lendi, «Rechtsgutachten für die NAGRA zur Frage der erforderlichen Bewilligungsverfahren für vorbereitende Handlungen im Hinblick auf die Errichtung eines Lagers für radioaktive Abfälle», mai 1980, non publié; Ulrich Fischer, «Die Bewilligung von Atomanlagen nach schweizerischem Recht», Berne 1980, p. 168 s.; d'un autre avis: Peter Saladin, «Kernenergie und schweizerische Staatsordnung», in Festschrift Hans Huber, Berne 1981, p. 303; Hansjörg Seiler, «Das Recht der nuklearen Entsorgung in der Schweiz», Berne 1986, p. 341). Quant au Tribunal fédéral, dans son arrêt sur le forage d'essai de Sibingen, il constate que les compétences cantonales en matière de construction, d'élaboration des projets et de droit des eaux (et autres, au sens de l'art. 4, 3° al., LEA) subsistent tant que la législation spécifique ne prévoit rien d'autre (ATF *III* Ib 107; voir désormais aussi *III* Ib 577). Etant donné la réglementation adoptée, le nouvel article 10a de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique rend caduque la réserve formulée à l'article 4, 3° alinéa, de cette loi.

L'article 10a vise à simplifier les procédures tout en les coordonnant. L'autorisation générale n'est pas touchée. Pour instituer une voie de droit uniforme, on a intégré toutes les autres autorisations et concessions à l'autorisation du département. Il s'agit d'actes relevant aussi bien du droit fédéral que de celui des cantons.

*Les autorisations et concessions relevant du droit fédéral* sont octroyées tantôt par les autorités fédérales, tantôt par celles du canton. Selon le présent projet, elles feront partie intégrante de l'autorisation relevant du département. A une exception près, cette autorisation ne pourra cependant être octroyée qu'avec l'*approbation* de l'autorité compétente (art. 10f, 2° al.; s'applique p. ex. à la loi sur les forêts – défrichage –, à la loi sur l'agriculture – autorisation de changer l'affectation de fonds ayant fait l'objet du remembrement –, à la loi sur le travail). Les auto-

risations accordées en vertu de la loi sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) et de la loi sur la protection des eaux (Leaux, RS 814.20) font d'ores et déjà partie de la décision des autorités fédérales (art. 41, 2<sup>e</sup> al., LPE, art. 48, 1<sup>er</sup> al., Leaux; pour l'autorisation d'évacuer les matériaux d'excavation, voir le commentaire de l'art. 10k). Ainsi, les attributions cantonales ne sont pas systématiquement réduites, comme le craignent certains participants à la consultation.

En revanche, point n'est besoin d'autorisations supplémentaires en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT, RS 700). A cet égard, la Confédération est donc seule compétente (3<sup>e</sup> al.; cela s'applique également à la viabilisation de l'installation par le rail et par la route – voir à ce sujet l'art. 5, 2<sup>e</sup> al., de la loi fédérale sur les voies de raccordement, RS 742.141.5). Les cantons peuvent néanmoins faire valoir leurs intentions en matière d'aménagement du territoire. Il en sera tenu compte dans toute la mesure du possible. Les cantons obtiennent un important droit d'intervention (voir plus bas). La réglementation prévue s'inspire de l'article 18 de la loi sur les chemins de fer (voir aussi l'art. 17 de l'arrêté fédéral concernant la procédure d'approbation des plans de grands projets ferroviaires).

L'arrêté fédéral instaure des conditions nouvelles à l'octroi de l'autorisation de construire selon les articles 22 ss LAT. La compétence de principe dont est revêtue la Confédération ne la libère pas de l'obligation de prendre en compte les exigences de l'aménagement national, régional et local (art. 22<sup>quater</sup> cst). Il faut intégrer en particulier les objectifs et principes des articles 1<sup>er</sup> et 3, la planification obligatoire selon l'article 2 ainsi que l'information et la participation de la population selon l'article 4 LAT.

Conformément à la pratique récente du Tribunal fédéral, un projet nécessitant d'importantes mesures de coordination territoriale, comme c'est sans aucun doute le cas d'un dépôt de déchets radioactifs, devrait être intégré à la planification. Mais il ne suffit pas de se référer à des plans cantonaux ou communaux. Un tel projet exige une harmonisation supracommunale, voire supracantonale de l'aménagement. Etant d'intérêt national, il doit pouvoir être réalisé même en l'absence d'une planification du canton ou de la commune. D'où la nécessité de pouvoir appuyer sur une planification fédérale (plan sectoriel considéré comme une condition préalable de l'autorisation générale, ou stratégie d'autorisation des mesures préparatoires).

Des efforts sont déployés depuis longtemps en faveur de l'aménagement du territoire et de la coordination dans le domaine de l'élimination des déchets nucléaires. La CEDRA a procédé à l'étude comparative des sites possibles. Celui du Wellenberg, a été choisi en fonction de critères nucléaires et non-nucléaires; au nombre de ces derniers figure l'aménagement du territoire. En vue de la demande d'autorisation générale, on élabore le projet dans l'optique des impératifs de l'aménagement. Il faut en effet répondre non seulement aux exigences de la loi spéciale, mais aussi à celles de la LAT. La conjonction des objectifs spécifiques et de ceux de l'aménagement du territoire est obtenue dans un plan sectoriel selon l'article 13 LAT. En présentant les résultats d'études sur l'aménagement du territoire et en formulant les règles générales qui en découleront lorsqu'il s'agira d'intégrer la construction et l'exploitation du dépôt ainsi que des installations connexes, la demande d'autorisation générale joue le rôle de plan sectoriel. Le Conseil fédéral décide à ce sujet et sur l'autorisation générale en même temps.

L'autorisation fédérale de construire se fonde sur le plan sectoriel. Celui-ci est mis au point avec le plan directeur cantonal, qui fixe les règles générales auxquelles doivent satisfaire les plans communaux d'affectation. Il est ainsi tenu compte des besoins de la planification nationale, régionale et locale.

On a une situation analogue pour les mesures préparatoires, pour lesquelles il est établi une conception selon l'article 13 LAT.

Même lorsque leur approbation n'est pas requise, le droit des cantons à intervenir est assuré. Le 4<sup>e</sup> alinéa leur assure une large possibilité de se faire entendre (cette disposition correspond à l'art. 18, 3<sup>e</sup> al., de la loi sur les chemins de fer). Rien n'est du reste entrepris en matière d'élimination des déchets radioactifs sans qu'ils soient consultés.

Dès lors, *les autorisations et concessions relevant de la législation cantonale* ne sont plus requises. Il s'agit essentiellement d'autorisations de construire et (rarement nécessaires pour l'élimination des déchets radioactifs) de concessions de droits d'eau ainsi que de concessions minières ou concernant l'utilisation du sous-sol. Le 4<sup>e</sup> alinéa et l'article 10e, 1<sup>er</sup> alinéa, assurent également le droit d'intervention du canton touché.

Pour des motifs relevant de la constitution, l'autorisation donnée par le département ne s'étend pas à l'évacuation des matériaux d'excavation. Une autorisation distincte reste nécessaire à cet effet en vertu des lois sur la protection de l'environnement et des eaux. Une réglementation spéciale est prévue pour accélérer la procédure (art. 10h, 1<sup>er</sup> al., et 10k).

*Les mesures préparatoires* dont il est question ici ne sont pas assimilables à celles dont traite l'article 15 de la loi sur l'expropriation. Il faut les comprendre au sens de la législation sur l'énergie nucléaire, où elles figurent dans l'ordonnance sur les mesures prises en prévision de l'aménagement d'un dépôt de déchets radioactifs (RS 732.012). Cette expression courante dans la législation atomique doit être maintenue.

Pour le 1<sup>er</sup> alinéa, il convient de rappeler qu'actuellement, c'est le Conseil fédéral qui décide au sujet de la requête. Désormais, le département tranche en première instance. C'est une conséquence de la conjonction des procédures relevant du droit de l'expropriation et de celui de l'énergie atomique (cf. ch. 145).

Le 2<sup>e</sup> alinéa évite toute équivoque en précisant que la construction d'un dépôt de déchets radioactifs requiert également une autorisation générale; il n'en va pas de même des mesures préparatoires, qui ne constituent pas une installation atomique au sens de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique (voir art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al., arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique).

#### *Article 10b* Requête, piquetage

Le département mène la procédure par le truchement de l'Office fédéral de l'énergie. Quant à la procédure devant la commission d'estimation en cas d'expropriation, on se réfère à l'article 10i, 5<sup>e</sup> alinéa.

Il faut mentionner spécialement le piquetage, parce qu'en cas d'expropriation, la compétence déroge à la loi sur l'expropriation. Au cas où des propriétaires touchés introduiraient une plainte à cause du piquetage, il appartiendrait au département d'en juger.

#### *Article 10c* Mise à l'enquête publique

Il est déjà d'usage que les documents à mettre à l'enquête soient envoyés directement aux communes, après information du canton. Parallèlement, celui-ci reçoit le projet pour se prononcer.

#### *Article 10d* Opposition

En cas d'expropriation, toutes les objections doivent être formulées au cours de la procédure à cet effet, à cause de la conjonction des deux procédures. Ainsi, l'intéressé doit déjà faire valoir au cours du délai de 30 jours ses objections à l'expropriation se référant à l'article 30, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a et b; ainsi qu'à l'article 35 de la loi sur l'expropriation (cf. aussi art. 10i, 3<sup>e</sup> al.). Au moment où la requête est mise à l'enquête publique (art. 10c), la nature et l'ampleur des acquisitions de terrain doivent être connues, afin que les propriétaires puissent formuler leurs objections en connaissance des atteintes qui vont être portées à leurs droits (cf. ATF 118 Ib 515).

#### *Article 10e* Préavis émanant d'une autorité

Cette disposition correspond largement à la pratique actuelle. Elle est partiellement reprise de l'arrêté fédéral concernant la procédure d'approbation des plans de grands projets ferroviaires. Les délais fixés au 2<sup>e</sup> alinéa sont volontairement mesurés; afin de limiter la durée de la procédure. L'office peut les prolonger s'il existe des bonnes raisons à cela (p. ex. une votation populaire sur le préavis d'un canton, comme l'exigent certaines constitutions cantonales).

#### *Article 10f* Décision

1<sup>er</sup> alinéa: en cas d'expropriation, le département doit répondre dans une seule et même décision aux oppositions qui se réfèrent à la législation sur l'énergie nucléaire et à celles qui touchent l'expropriation (cf. aussi l'art. 10a, 1<sup>er</sup> al., et les commentaires correspondants).

Pour le 2<sup>e</sup> alinéa, on renvoie au commentaire de l'article 10a. La décision d'une autorité compétente appelée jusqu'ici, en vertu d'une autre disposition du droit fédéral, à octroyer une autorisation ou une concession n'est pas soumise à des voies de droit spécifiques. Les instances propres au canton sont donc éliminées en l'occurrence. La décision de l'autorité en question fait partie intégrante de la décision d'autorisation prise par le département; celle-ci peut être attaquée par un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

#### *Article 10g* Recours de droit administratif

La révision proposée a pour effet que le recours devant le Tribunal fédéral est possible pour des projets qui relèvent de la gestion des déchets nucléaires, alors que pour les autres équipements, le Conseil fédéral reste seule autorité de décision. Le changement résulte de la conjonction des procédures relevant du droit de l'énergie nucléaire et de l'expropriation lorsqu'il s'agit de la gestion des déchets radioactifs, ainsi que des exigences de la CEDH quant à cette procédure.

## *Article 10h Droit d'expropriation*

En principe, le droit d'expropriation ne peut pas être revendiqué pour construire une installation nucléaire. Conformément au droit actuel, une dérogation à cette règle se justifie cependant lorsqu'il s'agit d'un dépôt de déchets radioactifs (et des installations de viabilisation qui y sont liées), dont l'emplacement est, beaucoup plus que pour toute autre installation nucléaire, lié à un site spécifique. Ce raisonnement s'applique, par analogie, aux mesures préparatoires (au sens de la législation atomique). Contrairement à ce qui prévaut (art. 10, 4<sup>e</sup> al., arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique), le droit d'expropriation pourra être revendiqué d'office. Son octroi explicite ou le transfert du droit d'exproprier par le Conseil fédéral n'est plus nécessaire. Il en résulte un gain de temps appréciable. Au reste, le droit légal d'exproprier existe dans d'autres domaines (p. ex. loi sur les chemins de fer, art. 18, 4<sup>e</sup> al., loi sur les routes nationales, RS 725.11, art. 39, 1<sup>er</sup> al.).

Conformément aux dispositions constitutionnelles, une autorisation distincte doit être obtenue pour l'évacuation des matériaux d'excavation (voir explications des art. 10a et 10k). Malgré la concentration des autres procédures, la réalisation d'un projet dans les délais fixés pourrait se heurter au fait que les travaux sont bloqués sur des parcelles importantes faute d'un droit réel. Voilà pourquoi un droit fédéral d'expropriation est prévu également pour l'évacuation des matériaux excavés.

L'expropriation peut porter sur tous les droits au sens de l'article 5 de la loi sur l'expropriation, par exemple la propriété du terrain où se situe l'entrée du dépôt, une installation non souterraine, une voie d'accès ou une décharge de matériaux d'excavation, mais aussi sur un droit réel restreint ou sur les droits personnels de locataires ou de fermiers.

Le 2<sup>e</sup> alinéa rappelle que les dispositions de la loi sur l'expropriation gardent leur validité en cas de procédure avec expropriation si l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique n'en dispose pas autrement.

## *Article 10i Procédure d'expropriation pour les projets selon l'article 10a, 1<sup>er</sup> alinéa*

La combinaison de deux procédures (expropriation et droit de l'énergie nucléaire) fait que certaines règles de la procédure d'expropriation doivent être précisées ici. Le texte s'inspire de la loi sur les installations de transports par conduites (pipelines). Les questions d'expropriation (sauf la procédure d'estimation, art. 57 ss de la loi sur l'expropriation) doivent être traitées au cours de la procédure requise par le droit de l'énergie nucléaire. Dans un premier temps, on aura donc le piquetage (art. 10b, 2<sup>e</sup> al.) et l'annonce des oppositions et des demandes se référant à la loi sur l'expropriation (art. 10i, 3<sup>e</sup> al.). Ensuite, le département tranche, non seulement sur la demande d'autorisation, mais encore sur ces oppositions. Une fois sa décision tombée, c'est l'ouverture de la procédure d'expropriation proprement dite. Celle-ci se limite cependant à la notification et au traitement des revendications (art. 10i, 4<sup>e</sup> al.). Point n'est besoin pour cela que la décision du département soit entrée en force. En outre, le président de la commission d'estimation peut autoriser l'envoi en possession anticipé (art. 10i, 5<sup>e</sup> al.). La première phase de la procédure n'est pas menée par le président de la

commission d'estimation, comme le prévoit l'arrêté fédéral sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer, mais par l'Office fédéral de l'énergie. Comparé avec un projet de l'envergure de RAIL 2000, celui d'un dépôt de déchets radioactifs entraîne des expropriations relativement peu nombreuses.

En vertu du 4<sup>e</sup> alinéa, l'auteur du projet doit demander au président de la commission d'estimation d'ouvrir la procédure. Ainsi, les prétentions à dédommagement ne seront annoncées à cette commission qu'après la procédure devant le département, lors de la procédure devant la commission. La disposition correspond, à une exception près, à l'article 26, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les installations de transport par conduites. L'exception est dans le fait que la procédure devant la commission d'estimation doit s'engager d'emblée sur la base de la décision du département. Afin de gagner du temps, on a délibérément renoncé à exiger que la décision soit entrée en force.

Dans sa teneur, le 5<sup>e</sup> alinéa s'inspire de l'article 21 de l'arrêté fédéral sur la procédure d'approbation des plans de grands projets ferroviaires. Afin que le requérant puisse commencer les travaux le plus rapidement possible, le président de la commission d'estimation doit pouvoir autoriser l'envoi en possession anticipé à partir d'une simple décision exécutoire quant à l'autorisation. En effet, une décision exécutoire n'est pas nécessairement entrée en vigueur. Le terme signifie que l'envoi en possession anticipé peut être ordonné pendant une procédure de recours devant le Tribunal fédéral pour autant que le recours de droit administratif interjeté contre la décision du département ne soit pas mis au bénéfice de l'effet suspensif.

#### *Article 10k* Dépôt temporaire de matériaux d'excavation

Une autorisation séparée est requise, du fait des dispositions constitutionnelles, pour évacuer les matériaux excavés. En effet, le législateur fédéral ne peut réglementer au titre de la législation sur l'atome que les objets liés aux risques spécifiques de l'énergie nucléaire. Il ne peut donc revendiquer les attributions y relatives que pour des installations nucléaires proprement dites (et les installations connexes). Les matériaux d'excavation en tant que tels ne présentent aucun risque de ce genre et leur décharge ou leur réutilisation n'est pas liée à l'installation nucléaire. Ainsi, les décharges et dépôts temporaires de ces matériaux ne constituent pas des installations connexes ou de viabilisation. Pour leur évacuation, il reste donc nécessaire de disposer d'une autorisation distincte conformément aux lois sur la protection de l'environnement et sur l'aménagement du territoire. C'est l'autorité cantonale qui la donne. En vertu de l'article 10k, 1<sup>er</sup> alinéa, cette autorisation doit entrer en vigueur dans les trois mois qui suivent l'octroi de celle du département selon l'article 10a. A défaut, celui-ci peut fixer un emplacement pour le dépôt temporaire. La réglementation évite que, l'autorisation selon l'article 10a étant entrée en vigueur, le projet soit malgré tout bloqué faute d'autorisation d'évacuer les matériaux excavés. Elle respecte néanmoins la compétence des cantons de fixer tant l'emplacement définitif que les dispositions connexes concernant des décharges éventuelles.

## *Dispositions finales*

Le 1<sup>er</sup> alinéa s'inspire de l'article 24, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, de l'arrêté fédéral sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemins de fer.

L'application du nouveau droit implique que les autorisations et concessions seront délivrées par le département, et non par diverses autorités fédérales et cantonales. Du fait que les procédures selon le droit de l'énergie nucléaire et selon la loi sur l'expropriation sont liées, sauf pour ce qui est de la procédure d'estimation, il faudra éventuellement mener encore la procédure d'opposition à l'expropriation. Mais pour plus de rationalité, les procédures pendantes à la suite d'un recours devant le Tribunal fédéral seront menées à terme selon le droit actuel.

### **3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel**

#### **31 Conséquences financières**

La révision partielle proposée n'a aucune conséquence financière.

#### **32 Effets sur l'état du personnel**

La Confédération risque de subir un certain accroissement de charges du fait de la concentration de la procédure. Le phénomène sera limité du fait qu'il s'agit, pour l'heure, de réaliser un seul dépôt de déchets radioactifs.

Autant qu'on en peut juger, les nouvelles tâches relevant de l'office central du Ministère public de la Confédération (art. 37, al. 1<sup>bis</sup>, LEA) ne requièrent pas de personnel supplémentaire à l'heure actuelle.

Sur le fond, le canton et ses communes devront étudier une requête d'autorisation pour l'élimination des déchets nucléaires comme par le passé. Au lieu d'une décision, il en sortira un préavis sur la suite à donner à la requête. Le canton est déchargé en ce sens que ses différentes instances ne sont pas sollicitées (cf. commentaire de l'art. 10f, 2<sup>e</sup> al.).

### **4 Programme de législation**

Le projet a été annoncé dans le programme de la législature 1991-1995 (FF 1992 III 94).

### **5 Rapport avec le droit européen**

Le traité Euratom, qui fait maintenant l'objet du titre IV du traité sur l'Union européenne, établit un système de contrôle permettant de vérifier, à chaque niveau du processus industriel, l'utilisation réelle qui est faite des matières nucléaires. Le chapitre VII du titre II du traité Euratom est entièrement consacré au contrôle de sécurité. Son objectif est de garantir le caractère purement pacifique des matières nucléaires et de vérifier que les utilisateurs en font un



usage licite. Le régime du contrôle prévoit l'obligation de déclarer les caractéristiques techniques des installations et, en outre, une procédure d'approbation des procédés de traitement des matières irradiées et la fourniture de relevés d'opérations. Il est complété par un système de sanctions administratives. De plus, le Conseil a adopté en 1980 une directive concernant la protection contre les radiations<sup>1)</sup>. Cette directive impose aux Etats membres de soumettre à déclaration l'exercice des activités qui impliquent un risque résultant de rayonnements ionisants. Dans les cas déterminés par chaque Etat, ces activités peuvent être soumises à une autorisation préalable, compte tenu du danger et d'autres considérations pertinentes. Sous réserve du dispositif mis en place par le traité Euratom, les Etats membres restent libres de réglementer le domaine de l'énergie atomique. Dans ce contexte, il apparaît que les modifications de la loi sur l'énergie atomique, en ce qu'elles visent à soumettre les intermédiaires à un régime d'autorisation et de contrôle et à renforcer les sanctions, sont compatibles avec le droit européen.

S'agissant des déchets radioactifs, les Etats membres de l'Union européenne peuvent en principe définir de manière autonome la gestion de ces déchets, en particulier les procédures d'autorisation. Toutefois, dans le domaine des transferts de déchets radioactifs, le Conseil des Communautés européennes a récemment adopté une directive<sup>2)</sup> qui a pour objectif de renforcer la surveillance et le contrôle. Une procédure commune obligatoire de notification des transferts est établie. Les Etats membres peuvent s'opposer à un transfert de substances radioactives ou le subordonner à certaines conditions. Le projet de modification de la loi sur l'énergie atomique ne contient pas de disposition contraire à la directive en question.

## 6 Constitutionnalité

L'article 24<sup>quinquies</sup> de la constitution accorde à la Confédération une compétence globale avec effet dérogatoire subséquent («Le droit fédéral prime le droit cantonal») pour légiférer dans le domaine de l'énergie nucléaire (Peter Saladin, commentaire de la cst., art. 3, N. 202 ss; Hansjörg Seiler, *ibidem*, p. 70).

Le régime de l'autorisation qu'il est prévu d'appliquer au commerce d'articles et de technologie nucléaires porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie (art. 31, 1<sup>er</sup> al., cst.). Les restrictions qu'il impose sont toutefois admissibles dans la mesure où elles sont dans l'intérêt de la non-prolifération des armes nucléaires. L'article 24<sup>quinquies</sup> cst. autorise des dérogations à la règle de la liberté du commerce et de l'industrie (FF 1979 II 725). En vue de permettre la réalisation de dépôts de déchets radioactifs, la Confédération, se fondant sur sa compétence

<sup>1)</sup> Directive n° 80/856/Euratom du Conseil, du 15 juillet 1980, portant modification des directives fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes (JOCE n° L 246 du 17 sept. 1980, p. 1).

<sup>2)</sup> Directive n° 92/3/Euratom du Conseil, du 3 février 1992, relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre Etats membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté (JOCE n° L 35 du 12 fév. 1992, p. 24).

constitutionnelle globale, peut concentrer largement les prescriptions de procédure dans la loi sur l'énergie atomique et l'arrêté fédéral la concernant. Pour ce qui a trait à l'autorisation de décharger et de déposer temporairement les matériaux excavés, voir les explications des articles 10*h* et 10*k* de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique. Or la construction d'un dépôt de déchets de faible et moyenne activité est devenue urgente. Le projet revêt un intérêt national.

La limitation de la régle des mines envisagée dans le projet n'aurait pas un caractère général, mais ne concernerait qu'un site spécifique de dépôt final. C'est une première raison d'affirmer que cette mesure ne violera pas la constitution (Hansjörg Seiler, *ibidem*, p. 324). Le Tribunal fédéral aussi a déclaré sans ambiguïté qu'une restriction apportée à la souveraineté des cantons était possible également dans d'autres domaines juridiques (ATF 111 Ib 105, 111; 118 Ib 577; cf. ch. 22 sur l'art. 10*a*, au début).

N36532

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 19 janvier 1994<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 23 décembre 1959<sup>2)</sup> sur l'énergie atomique est modifiée comme il suit:

#### *Art. 1<sup>er</sup>, al. 2<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>2bis</sup> Par activité d'intermédiaire, quel que soit l'emplacement où se trouvent les articles ou la technologie nucléaires, on entend:

- a. La création de conditions essentielles en vue de passer des contrats dont le but est la fabrication, l'offre, l'acquisition ou la transmission d'articles ou de technologie nucléaires;
- b. La conclusion de tels contrats lorsque les prestations sont fournies par des tiers.

#### *Art. 4, 1<sup>er</sup> al., let. c, et 2<sup>e</sup> al., let. d (nouvelle)*

<sup>1</sup> Une autorisation de la Confédération est requise

- c. Pour l'activité d'intermédiaire, sur territoire suisse, ainsi que pour l'importation, le transit et l'exportation de combustibles et de résidus nucléaires.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut soumettre au régime de l'autorisation:

- d. L'activité d'intermédiaire, sur territoire suisse, portant sur des articles et de la technologie nucléaires au sens du présent alinéa.

#### *Art. 7a (nouveau)*

Autorisation  
d'exécuter des  
travaux de  
détail

<sup>1</sup> L'autorisation peut soumettre certains travaux de détail, liés à une activité autorisée, à une autorisation d'exécution préalable délivrée par l'autorité de surveillance.

<sup>1)</sup> FF 1994 I 1341

<sup>2)</sup> RS 732.0

<sup>2</sup> Le requérant d'une autorisation d'exécution a seul qualité de partie dans la procédure d'octroi de cette autorisation.

*Art. 34a (nouveau)*

Infractions  
touchant des  
articles ou de la  
technologie  
nucléaires

<sup>1</sup> Celui qui, intentionnellement, sans être titulaire d'une autorisation ou en violation des conditions et des charges qui y figurent, importe, fait transiter, exporte, procure à titre d'intermédiaire, offre ou négocie des articles ou de la technologie nucléaires au sens de l'article 4, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre c, ou 2<sup>e</sup> alinéa, lettres a à d,

celui qui, dans une demande, donne des indications fausses ou incomplètes alors qu'elles sont essentielles pour l'octroi d'une autorisation, ou utilise une telle demande faite par un tiers,

celui qui n'annonce pas ou annonce de manière inexacte des articles et de la technologie nucléaires destinés à l'importation, à l'exportation ou au transit,

celui qui, personnellement ou par personne interposée, fournit, transfère ou procure à titre d'intermédiaire des articles ou de la technologie nucléaires à un acquéreur final ou vers un lieu de destination autre que celui qui figure dans l'autorisation,

celui qui fait parvenir des articles ou de la technologie nucléaires à une personne dont il sait ou doit présumer qu'elle les transmettra, directement ou non, à un acquéreur final qui n'est pas autorisé à les recevoir,

celui qui participe aux opérations de paiement d'un trafic illicite d'articles ou de technologie nucléaires, ou qui sert d'intermédiaire dans le financement d'une telle affaire,

sera puni de l'emprisonnement ou d'une amende jusqu'à concurrence de 1 million de francs.

<sup>2</sup> Dans les cas graves, la peine sera la réclusion pour dix ans au plus. Elle pourra être assortie d'une amende jusqu'à concurrence de 5 millions de francs.

<sup>3</sup> Si l'auteur de l'infraction agit par négligence, il sera puni de l'emprisonnement pour six mois au plus ou d'une amende jusqu'à concurrence de 100 000 francs.

*Art. 35*

Contraventions

<sup>1</sup> Celui qui, tenu de renseigner, refuse intentionnellement de donner les informations, les documents ou l'accès aux locaux d'affaires au sens de l'article 39, 1<sup>er</sup> alinéa, ou qui donne des indications erronées, celui qui contrevient d'une autre manière à la présente loi, à l'une de ses dispositions d'exécution dont la violation est déclarée punissable

ou à une décision se référant aux dispositions pénales de cet article, sans que son comportement soit punissable du fait d'un autre délit, sera puni des arrêts ou d'une amende jusqu'à concurrence de 100 000 francs.

<sup>2</sup> La tentative et la complicité sont punissables.

<sup>3</sup> Si le coupable agit par négligence, il sera puni de l'amende jusqu'à concurrence de 40 000 francs.

*Art. 35a (nouveau)*

Infractions  
commises dans  
une entreprise

L'article 6 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif<sup>1)</sup> est applicable aux infractions prévues dans la présente loi.

*Art. 36*

Acte commis à  
l'étranger,  
participation à  
un tel acte

<sup>1</sup> Tout Suisse qui commet à l'étranger un crime ou un délit selon la présente loi est punissable même si son acte n'est pas réprimé là où il l'a commis.

<sup>2</sup> Le droit pénal suisse est applicable à la participation de quiconque a pris part en Suisse à un acte punissable commis à l'étranger, lorsque l'acte principal est punissable selon le droit suisse, quelle que soit la législation de l'Etat où l'acte a été commis.

*Art. 36a (nouveau)*

Prescription

La poursuite d'une infraction se prescrit par cinq ans. Ce délai peut être prolongé au maximum de moitié s'il y a interruption.

*Art. 36b (nouveau)*

Confiscation  
d'objets

Indépendamment du fait qu'une personne est punissable ou non, le juge prononce la confiscation des objets concernés si aucune garantie ne peut être donnée quant à leur utilisation ultérieure conforme au droit. Les objets ainsi que le produit éventuel de leur vente sont dévolus à la Confédération.

*Art. 36c (nouveau)*

Confiscation de  
valeurs ou  
créances  
compensatrices

Les valeurs confisquées et les créances compensatrices sont dévolues à la Confédération.

<sup>1)</sup> RS 313.0

*Art. 36d (nouveau)*

Rapport avec le  
code pénal  
suisse

Au demeurant, la confiscation selon les articles 36b et 36c est régie par les articles 58, 58<sup>bis</sup> et 59 du code pénal suisse<sup>1)</sup>.

*Art. 36e (nouveau)*

Juridiction,  
obligation de  
dénoncer

<sup>1</sup> La poursuite et le jugement des infractions relèvent de la juridiction pénale fédérale.

<sup>2</sup> Les autorités chargées de l'octroi des autorisations et du contrôle, les organes de police des cantons et des communes, ainsi que les organes des douanes sont tenus de dénoncer au Ministère public de la Confédération les infractions à la présente loi qu'ils ont découvertes ou dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

*Art. 37, al. 1<sup>bis</sup> (nouveau)*

<sup>1bis</sup> Le Ministère public fédéral dispose d'un office central de collecte, de traitement et de transmission des données relevant de l'application de la présente loi pour son exécution, la prévention des délits et la poursuite pénale.

*Art. 39, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al. (nouveaux)*

<sup>3</sup> Dans leur activité, les organes de contrôle peuvent faire appel aux organes de police des cantons et des communes ainsi qu'aux organes d'enquête de l'administration des douanes. En présence d'indices d'infraction à la présente loi, ils peuvent faire appel aux organes de police compétents de la Confédération.

<sup>4</sup> Le contrôle à la frontière incombe aux organes de la douane.

*Art. 39a (nouveaux)*

Entraide  
administrative  
en Suisse

Les services compétents du Département fédéral des affaires étrangères, du Département fédéral de justice et police, du Département militaire fédéral, du Département fédéral des finances, du Département fédéral de l'économie publique, du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, ainsi que les organes de police des cantons et des communes peuvent se communiquer entre eux et faire connaître aux autorités de surveillance compétentes les informations nécessaires à l'exécution de la présente loi.

<sup>1)</sup> RS 311.0

Entraide  
administrative  
avec des  
autorités  
étrangères

*Art. 39b (nouveau)*

<sup>1</sup> Les organes fédéraux compétents en matière d'exécution, de contrôle, de prévention des délits et de poursuite pénale peuvent collaborer avec les autorités étrangères compétentes ainsi qu'avec des organisations et enceintes internationales, et coordonner leurs enquêtes, dans la mesure où l'exécution de la présente loi ou de prescriptions étrangères correspondantes l'exige, et pour autant que les autorités étrangères, organisations et enceintes en question sont liées par le secret de fonction ou par un devoir de discrétion équivalent.

<sup>2</sup> Ils peuvent notamment requérir des autorités étrangères ainsi que des organisations et enceintes internationales la communication des données nécessaires. Pour les obtenir, ils peuvent leur fournir des données sur:

- a. La nature, la quantité, le lieu de destination et d'utilisation, l'usage ainsi que le destinataire d'articles ou de technologie nucléaires;
- b. Les personnes qui participent à la fabrication, à la fourniture, au financement d'articles ou de technologie nucléaires, ou à des activités d'intermédiaire;
- c. Les modalités financières de l'opération.

<sup>3</sup> Si l'Etat étranger accorde la réciprocité, ils peuvent communiquer les données mentionnées au 2<sup>e</sup> alinéa, d'office ou sur demande, dans la mesure où l'autorité étrangère donne l'assurance que ces données:

- a. Ne seront traitées qu'à des fins conformes à la présente loi, et
- b. Ne seront utilisées dans une procédure pénale qu'à la condition d'être ultérieurement obtenues conformément aux dispositions relatives à l'entraide judiciaire internationale.

<sup>4</sup> Ils peuvent également communiquer les données en question à des organisations ou à des enceintes internationales si les conditions prévues au 3<sup>e</sup> alinéa sont remplies, nonobstant l'exigence de réciprocité.

<sup>5</sup> Les dispositions relatives à l'entraide judiciaire internationale en matière pénale sont réservées.

## II

<sup>1</sup> La présente loi est sujette au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

# 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 19 janvier 1994<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

I

L'arrêté fédéral du 6 octobre 1978<sup>2)</sup> concernant la loi sur l'énergie atomique est modifié comme il suit:

*Titre précédant l'article 10*

### **Section 2: Déchets radioactifs**

*Art. 10, titre médian et 2<sup>e</sup> à 4<sup>e</sup> al.*

Elimination des déchets

<sup>2</sup> *Abrogé*

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut obliger les producteurs de déchets radioactifs à s'affilier à un organisme de droit public et à verser des contributions équitables pour assurer la couverture des frais de l'élimination des déchets.

<sup>4</sup> *Abrogé*

*Art. 10a Autorisations concernant des dépôts et des mesures préparatoires*

<sup>1</sup> Une autorisation du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (département) est nécessaire pour construire et exploiter un dépôt de déchets radioactifs, pour prendre des mesures préparatoires à cet effet, ainsi que pour construire et exploiter les équipements de viabilisation qui y sont liés.

<sup>2</sup> En outre, la construction d'un dépôt requiert une autorisation générale selon l'article premier.

<sup>3</sup> D'autres autorisations, concessions ou plans d'affectation ne sont pas nécessaires pour des projets au sens du 1<sup>er</sup> alinéa. L'autorisation générale a valeur de

<sup>1)</sup> FF 1994 I 1341

<sup>2)</sup> RS 732.01



plan sectoriel au sens de l'article 13 de la loi fédérale du 22 juin 1979<sup>1)</sup> sur l'aménagement du territoire.

<sup>4</sup> En octroyant une autorisation, on tiendra compte de la législation cantonale pour autant qu'il n'en résulte pas des difficultés disproportionnées pour la construction et l'exploitation du dépôt ou pour la réalisation des mesures préparatoires.

#### *Art. 10b* Requête, piquetage

<sup>1</sup> Toute requête en vue d'une autorisation au sens de l'article 10a, 1<sup>er</sup> alinéa, est à présenter à l'Office fédéral de l'énergie (office).

<sup>2</sup> Le requérant est tenu de marquer sur le terrain, par des piquetages, les modifications nécessitées par la réalisation de son projet.

<sup>3</sup> Tout recours relatif au piquetage doit être présenté au plus tard avec les oppositions selon l'article 10d. Le département statue sur ces recours.

#### *Art. 10c* Mise à l'enquête publique

<sup>1</sup> L'office transmet la requête aux communes concernées, pour mise à l'enquête publique.

<sup>2</sup> Les grandes lignes du projet sont publiées dans la Feuille fédérale, avec indication du droit de recours (art. 10d et 10i, 3<sup>e</sup> al.). Dans les limites du délai d'opposition, la requête peut également être consultée auprès de l'office.

#### *Art. 10d* Opposition

<sup>1</sup> Quiconque est lésé par le projet dans ses intérêts dignes de protection peut faire opposition devant l'office dans les 30 jours qui suivent la publication dans la Feuille fédérale.

<sup>2</sup> Si la requête est communiquée personnellement, après la publication, à une personne concernée, le délai d'opposition, pour cette personne, court dès réception de la communication.

#### *Art. 10e* Préavis émanant d'une autorité

<sup>1</sup> L'office soumet la requête, pour préavis, aux cantons concernés et aux autorités fédérales dont les tâches sont touchées par le projet.

<sup>2</sup> En règle générale, le délai imparti pour la réponse ou pour l'approbation au sens de l'article 10f, 2<sup>e</sup> alinéa, est de trois mois pour les cantons et, pour les autorités fédérales, de deux mois à compter de la réception des préavis des cantons.

<sup>3</sup> L'office communique les oppositions reçues aux cantons et aux autorités fédérales.

<sup>1)</sup> RS 700

*Art. 10f* Décision

<sup>1</sup> Le département décide de l'octroi de l'autorisation et de la suite à donner aux oppositions.

<sup>2</sup> L'autorisation doit être approuvée par les autorités qui seraient appelées à octroyer les autorisations citées à l'article 10a, 3<sup>e</sup> alinéa. L'approbation des autorités appelées à octroyer des autorisations en vertu de la loi fédérale du 22 janvier 1979<sup>1)</sup> 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 10f peut faire l'objet d'un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

*Art. 10h* Droit d'expropriation, application de la loi fédérale sur l'expropriation

<sup>1</sup> En vue de réaliser un projet selon l'article 10a, 1<sup>er</sup> alinéa, ainsi que des décharges et des dépôts temporaires de matériaux d'excavation, la Confédération et les tiers peuvent exercer le droit d'expropriation.

<sup>2</sup> Sauf prescriptions contraires du présent arrêté, l'expropriation est régie par les dispositions de la loi fédérale sur l'expropriation<sup>2)</sup>.

*Art. 10i* Procédure d'expropriation pour les projets selon l'article 10a, 1<sup>er</sup> alinéa

<sup>1</sup> 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'expropriation<sup>2)</sup>.

<sup>2</sup> La mise à l'enquête publique de la requête (art. 10c) entraîne le ban d'expropriation selon les articles 42 à 44 de la loi fédérale sur l'expropriation.

<sup>3</sup> Les oppositions à l'expropriation et les demandes de modification des plans sont régies par l'article 10d. Les oppositions tardives selon l'article 39 de la loi fédérale sur l'expropriation sont adressées au département.

<sup>4</sup> 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.

<sup>1)</sup> RS 700

<sup>2)</sup> RS 711

<sup>5</sup> 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

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Pour la procédure et l'expropriation, les dispositions des articles 10a à 10i 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*

<sup>1</sup> 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 répètera au besoin la procédure d'opposition. Les procédures en suspens devant le Tribunal fédéral seront traitées selon le droit en vigueur.

<sup>2</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, est sujet au référendum facultatif.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

## **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.