

Zeitschrift: Domaine public
Herausgeber: Domaine public
Band: - (1979)
Heft: 482

Artikel: Une procédure d'autorisation n'est pas une loi d'interdiction
Autor: [s.n.]
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1016310>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 24.12.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Garde-fous nucléaires : du référendum à l'initiative

Engagée dans l'euphorie des années 60, la construction des centrales nucléaires suisses se heurte, dès le début des années soixante-dix, à une opposition populaire croissante qui culmine dans l'occupation du chantier de la centrale de Kaiseraugst: la loi "atomique" de 1959 révèle ses faiblesses.

Le 24 août 1977, sous la pression des événements, des interventions parlementaires, et surtout de l'initiative populaire déposée en décembre 1976, le Conseil fédéral présente aux Chambres un projet de révision partielle de la loi (sous forme d'arrêté); il doit permettre de régler les affaires en cours sans les aggraver, en attendant la révision complète de la loi, prévue pour 1981-1982.

Selon le "message" présentant l'arrêté, celui-ci vise trois buts:

— donner à la loi un aspect plus démocratique en assurant à la population un droit de discussion plus étendu;

— reprendre un certain contrôle du développement nucléaire par l'introduction d'une clause du "besoin";

— attribuer à une autorité politique, et non administrative, la compétence de délivrer l'autorisation.

Ce projet ne fait manifestement pas le "poids" face au contenu de l'initiative populaire (pour un contrôle démocratique du nucléaire); la commission ad hoc du Conseil national pose alors trois exigences supplémentaires:

— la ratification par l'Assemblée fédérale de l'autorisation accordée par le Conseil fédéral (droit de veto);

— la garantie de l'élimination des déchets produits;

— la création d'un fonds pour assurer le financement du démantèlement des installations hors service.

Après la navette usuelle du texte entre les Con-

seils, la version du Conseil national est adoptée sur presque tous les points.

Ce travail législatif pèsera lourd lors de la prochaine votation fédérale sur l'initiative: cette révision n'est pas à proprement parler un contre-projet officiel qui puisse être opposé à l'initiative; mais en pratique, il jouera bien ce rôle; cela est apparu clairement lors de la discussion, au National, de l'initiative parlementaire du socialiste vaudois Meizoz pour un moratoire nucléaire.

On sait qu'un référendum a été immédiatement lancé contre l'arrêté en question (DP 473 et 475), les signatures indispensables devant être réunies au 17 janvier prochain.

Rendre le débat le plus clair possible, c'est dégager, autant que faire se peut, les acquis et les manques flagrants de la loi révisée, étant entendu que nous aurons, ces prochaines semaines, encore le temps de situer le bien-fondé de l'initiative. Notre ami Iurg Barblan, ardent partisan du référendum nous a fait parvenir une critique systématique des dispositions contenues dans l'arrêté. Nous publions ci-dessous ces remarques, en y ajoutant notre mise en perspective (lignes en italique), chapitre par chapitre.

Une procédure d'autorisation n'est pas une loi d'interdiction

Iurg Barblan examine la loi révisée à sept chapitres principaux successifs: le régime des "autorisation", les exigences "nouvelles", la procédure d'enquête pour l'autorisation générale, le processus de décision et de ratification, la responsabilité civile, le droit d'expropriation, et enfin les indemnités (en annexe encadrée, le champ d'application et le droit transitoire).

Précisons d'entrée de cause que si nous ponctuons sa démonstration de nos précisions, nous n'entendons pas par là suggérer que le projet est parfait et qu'il donne toutes garanties d'un contrôle efficace du nucléaire. Il est à préciser

également que l'interprétation d'un texte de loi est évidemment affaire de climat politique et social: les garde-fous juridiques les plus subtils et les mieux étayés pourraient être inefficaces si un nouvel âge d'or de l'atome venait à endormir la vigilance populaire...

1. Les autorisations: on joue plus serré.

La loi révisée maintient le principe de l'autorisation de police accordée automatiquement si le projet respecte les normes fédérales; elle laisse subsister également le système des autorisations partielles successives, de site, de construction, de réacteur, de mise en service; mais l'autorisation de site est remplacée par une autorisation générale de portée plus importante (article 1): le requérant (promoteur) devra présenter un projet beaucoup plus élaboré que pour l'ancienne autorisation de site, et ce projet sera soumis à une large enquête publique. Iurg Barblan. Le promoteur reste le maître du jeu. Une fois le cap de l'enquête publique franchi, les obstacles politiques sont levés et le promoteur est pratiquement assuré de réaliser son projet. Pour lui, un gros souci de moins. Pour les opposants, un gros souci de plus, car il ne sera guère possible d'intervenir au cours des étapes ultérieures, les enquêtes ne portant plus que sur les détails techniques.

DP. Non, le promoteur n'est plus le maître du jeu, au moins comme il peut l'être dans le cadre de la loi actuelle. On ne peut parler d'une autorisation de police accordée automatiquement dès lors que l'Assemblée fédérale est appelée à se prononcer et à apprécier librement l'opportunité d'octroyer cette autorisation.

En tout état de cause, il faut admettre que sans l'arrêté le Conseil fédéral n'a actuellement plus d'arguments pour refuser l'autorisation de construire Kaiseraugst... et il pourrait s'y voir contraint par une décision de justice dès l'été prochain. Si l'arrêté entrerait en vigueur, le Conseil fédéral ne changerait pas subite-

ment d'avis; mais au moins, le débat serait-il porté au niveau politique (la base juridique en tout cas n'obligerait à rien!).

2. Les exigences nouvelles: trois points d'accrochage.

1. *La preuve du besoin (article 3).* Le promoteur doit désormais fournir la preuve que son projet répond à un besoin réel du pays. Une commission fédérale en jugera. La loi précise que, dans l'estimation du besoin, il sera tenu compte de la substitution du pétrole.

Iurg Barblan. Selon l'importance et l'urgence que la commission accordera à la substitution, la clause du besoin peut aussi bien servir à accélérer qu'à freiner le programme nucléaire. Et si elle concerne également les dépôts de déchets radioactifs, alors là elle ne peut servir que d'accélérateur!

DP. Il s'agit en réalité de tenir compte, non seulement du remplacement du pétrole, mais aussi des mesures d'économies possibles et du développement d'autres formes d'énergie. Au vu de la surproduction actuelle d'électricité, il est difficile d'imaginer que la "clause du besoin" puisse servir à accélérer le programme nucléaire.

2. *Élimination des déchets (article 3).* L'autorisation "générale" n'est accordée que s'il y a "garantie" de l'élimination sûre et à long terme des déchets radioactifs.

Iurg Barblan. Il est intéressant de constater que, parmi les expertises prévues, aucune ne concerne les conséquences économiques, sociales ou politiques que la réalisation des centrales pourrait entraîner: à ces questions fondamentales, le débat reste fermé.

DP. Des critiques justifiées, mais dans la loi actuelle, il n'y a rien qui limite la libre appréciation de l'administration.

ANNEXE

D'objections en expertises...

Le cheminement de la requête du promoteur à travers les différentes publications, objections, expertises et consultations, tel qu'il est prévu dans les quatre articles adhoc de l'arrêté fédéral approuvé le 6 octobre 1978 à l'Assemblée fédérale:

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

1) Le Conseil fédéral publie la requête dans la Feuille fédérale et procède de manière appropriée au dépôt public des documents.

2) Chacun peut présenter par écrit à la Chancellerie fédérale, dans les 90 jours qui suivent la publication, des objections à l'octroi de l'autorisation générale. Celui qui fait usage de cette faculté n'acquiert pas de ce seul fait la qualité de partie dans la procédure d'autorisation.

3) Les objections doivent comprendre une requête motivée; elle seront accompagnées des moyens de preuve disponibles et spécifieront ceux qui ne le sont pas. Toutes les objections doivent être signées par leur auteur ou son représentant.

4) Pour le reste, toute personne touchée par la construction ou l'exploitation d'une installation atomique a qualité de partie au sens de la loi fédérale sur la procédure administrative. Le présent arrêté ne porte pas atteinte aux droits que la loi sur la procédure administrative confère à la personne en question.

5) Lorsqu'il sont touchés par l'autorisation générale et qu'ils ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit refusée, les cantons et les collectivités publiques qui en dépendent ont également qualité de partie au sens de la loi sur la procédure administrative.

Art. 6: Consultations et expertises

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

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

2) Le Conseil fédéral demande des expertises. Celles-ci se prononceront en particulier sur:

a) La sauvegarde de la sûreté extérieure de la Suisse, le respect des engagements internationaux, la protection des personnes, des biens d'autrui ou de droits importants, y compris celle des intérêts qu'ont à sauvegarder la protection de l'environnement, de la nature et du paysage, ainsi que l'aménagement du territoire;

b) Le besoin au sens de l'article 3, 1er alinéa, lettre b;

c) Les possibilités d'entreposer des déchets radioactifs;

d) Les objections présentées et les avis recueillis.

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

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

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

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

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

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

5) Pour le reste, toute personne touchée par la construction ou l'exploitation d'une installation atomique a qualité de partie au sens de la loi fédérale sur la procédure administrative. Le présent arrêté ne porte pas atteinte aux droits que la loi sur la procédure administrative confère à la personne en question.

6) Lorsqu'ils sont touchés par l'autorisation générale et qu'ils ont un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit refusée, les cantons et les collectivités publiques qui en dépendent ont également qualité de partie au sens de la loi sur la procédure administrative.

Art. 8: Décision du Conseil fédéral, approbation de l'Assemblée fédérale

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

2) La décision d'octroi de l'autorisation générale est publiée dans la Feuille fédérale avec l'indication des conditions et des charges ainsi qu'avec un rapport explicatif, et soumise à l'Assemblée fédérale pour approbation.

Une procédure d'autorisation n'est pas une loi d'interdiction

3. *Fonds de démantèlement (article 11)*. Un fonds est créé, alimenté par les entreprises atomiques, pour assurer et financer le démantèlement des ouvrages hors-service.

Iurg Barblan. Enfin une mesure concrète, mais pas nécessairement suffisante puisque le coût du démantèlement est inconnu.

3. Enquête publique: des limites.

1. *Publication (article 5)*. Le projet des constructeurs sera publié dans la "Feuille fédérale" et soumis à l'enquête publique.

Iurg Barblan. En pratique, cela signifie que la mise à l'enquête sera annoncée dans la "Feuille fédérale", qui indiquera, elle, où les intéressés peuvent consulter les milliers de pages du dossier (pour l'autorisation d'exploiter de Gösgen, il y avait 20 kilogs de documents — photocopie d'une page: Fr. 1.—).

2. *Objections (article 5 et 6)*. Chacun pourra présenter ses objections, motivées et accompagnées de moyens de preuve.

Iurg Barblan. Chacun? Oui, à condition d'être prêt à payer le prix de sa requête; car la loi révisée dit expressément: "En règle générale, le requérant assume les frais des expertises".

DP. Le requérant, c'est-à-dire celui qui dépose une requête en autorisation (le promoteur) assume les frais, et non pas celui qui formule les objections.

3. *Recevabilité des oppositions*. La loi révisée n'en dit rien, mais les opposants ont déjà fait quelques expériences à ce chapitre: la procédure d'enquête publique ouverte à tous a été pratiquée pour l'octroi du permis d'exploiter de la centrale de Gösgen. Et mis à part, peut-être, deux ou trois riverains directement lésés dans leurs intérêts par la centrale, tous les op-

posants ont reçu la même longue réponse imprimée qui se résume en quatre points: Pour être recevable, l'objection doit défendre des intérêts propres au requérant (personnels, égoïstes) — L'autorité est seule juge de l'intérêt général — Les objections présentées sont de celles que tout habitant de la Suisse pourrait formuler — En conséquence, elles doivent être rejetées.

Iurg Barblan. L'intérêt général ne concerne donc pas le citoyen! Comme les précédents recours (Kaiseraugst, Verbois) démontrent que les oppositions visant à défendre un intérêt particulier sont écartées au nom de l'intérêt

général, on se demande à quoi peut bien servir l'enquête publique!

DP. L'arrêté introduit le concept d'"objection", qui n'équivaut pas à un droit d'opposition: chacun peut formuler des objections et toutes doivent être examinées.

4. *Avis des cantons et des experts (article 6)*. Les requêtes (recevables) seront groupées et présentées aux cantons et aux experts pour étude, avis et expertises.

Iurg Barblan. Il est intéressant de constater que seules sont prévues des expertises touchant la protection de l'environnement et l'aména-

Sur le terrain une dizaine de centrales

A. *Beznau I et II, Mühleberg, Gösgen et Leibstadt (article 12)*: aucune des nouvelles exigences ne touche ces cinq centrales.

Iurg Barblan. Ainsi, Gösgen entrera en service au printemps 1979 et déséquilibrera encore plus un marché de l'électricité surchargé d'excédents. Et ces cinq centrales pourront continuer ou commencer à produire des déchets nucléaires sans aucune garantie pour les opérations en aval: retraitement, refroidissement, vitrification, stockage et élimination.

B. *Kaiseraugst, Graben et Verbois (article 12)*: pour ces trois centrales, l'autorisation générale sera accordée sans autre exigence que la preuve du "besoin". La "garantie" pour l'élimination des déchets ne sera exigée qu'au moment de la mise en exploitation.

Iurg Barblan. Que peut peser une "garantie", d'ailleurs illusoire, devant le

poids d'une centrale terminée et celui des indemnités légales?

DP. Sans l'arrêté, mis à part un succès de l'initiative, qu'est-ce qui pourrait empêcher légalement la réalisation de ces trois centrales?

C. *Inwil, Rüthi et les projets futurs*: en fait ces centrales ne semblent pas concernées par la loi révisée; la validité de l'arrêté modifiant la loi est limitée au 31 décembre 1983 au plus tard; aucun des promoteurs ne semble être en mesure de présenter d'ici là une demande d'autorisation générale; une nouvelle loi est en préparation pour 1981-1982, qui pourrait apporter d'importants changements.

Iurg Barblan. Totalement ou partiellement inopérante pour les ouvrages bénéficiant déjà d'une autorisation partielle, la loi révisée ne sera plus en vigueur quand les autres seront prêts à demander leur autorisation générale.

DP. Diagnostic exact! Mais sans l'arrêté, ces promoteurs pourraient rapidement obtenir une autorisation de site, par exemple...

gement du territoire. Rien au sujet de l'impact économique, social, politique ou militaire (défense nationale) du projet. A ces questions fondamentales, le débat est fermé.

5. *Publications des expertises (article 7)*. Les avis des cantons et les rapports d'expertises seront publiés. La "Feuille fédérale" indiquera où ils peuvent être consultés; un délai de nonante jours est accordé pour permettre de nouvelles objections.

Iurg Barblan. Les textes ne disent pas si les requérants recevront une réponse personnelle ou seulement la note de frais. Ils précisent par contre que tout ce qu'il y a lieu de tenir secret restera hors de portée du public, et que les nouvelles objections ne peuvent porter que sur des points précis des avis et des expertises. On doit craindre que le secret ne recouvre justement les problèmes les plus graves pour les populations.

6. *Nouvelles expertises (article 7)*. Cantons et experts sont consultés à nouveau. Mais cette fois, leurs conclusions ne sont pas publiées: seul le Conseil fédéral en a connaissance.

Iurg Barblan. La nouvelle procédure apparaît plus restrictive que l'ancienne, tant en ce qui touche le cercle des personnes en mesure de présenter des objections recevables qu'à propos de l'étendue du domaine ouvert à la discussion et des possibilités de recours.

DP. La mise au point du système d'expertises est une amélioration importante par rapport à la situation actuelle qui se caractérise par le secret; comment ne pas admettre dès lors que la procédure prévue est plus ouverte?

4. **Décision et ratification: les Chambres souveraines.**

L'autorisation accordée par le Conseil fédéral est soumise à la ratification de l'Assemblée fédérale.

Iurg Barblan. Le but déclaré de l'opération est d'ouvrir un débat public dans lequel le peuple se sentirait représenté par ses élus. Mais que signifie un débat public qui vient après l'élimination des oppositions et la prise de décision? Et comment le peuple se sentirait-il représenté alors qu'il a si souvent désavoué ses représentants? Le seul résultat pratique de cette ratification publique sera de rendre encore plus difficile la remise en question des décisions prises, la poursuite d'une opposition par des moyens légaux.

DP. La décision du Conseil fédéral ne préjuge pas celle du Parlement (ce dernier peut tenir compte des oppositions antérieures). Dans le processus d'examen de la requête, il faut bien prévoir, à un moment ou à un autre une décision... Serait-il préférable de donner la compétence de décision ultime au Conseil fédéral?

5. **Responsabilité civile: un privilège.**

La révision n'a pas abordé ce point et laisse intact ce privilège exclusif de l'industrie atomique.

Iurg Barblan. La responsabilité civile des propriétaires d'un ouvrage atomique est actuellement limitée à 200 millions de francs, même en cas de catastrophe. C'est bien peu en regard de ce que pourrait coûter un accident majeur!

DP. Une loi spéciale est en préparation sur ce sujet, qui porterait la responsabilité à un milliard, ou même à un montant illimité.

6. **Droit d'expropriation: un cadeau.**

S'il le faut, le Conseil fédéral peut transférer le droit d'expropriation à des tiers (article 10).

Iurg Barblan. Un gros cadeau de la Confédération aux promoteurs. Et un nouveau privilège jusqu'alors inconnu en droit suisse. Le but: permettre aux promoteurs de déloger les propriétaires qui refuseraient de céder leur terrain ou d'y autoriser des sondages.

DP. Au contraire, ce privilège est fréquent en droit suisse: voir la loi fédérale sur l'expropriation. Ce droit ne préjuge en rien des compétences cantonales en matière d'aménagement du territoire.

7. **Indemnisation: Verbois, etc.**

Le titulaire d'une autorisation refusée pour des motifs auxquels il est étranger a droit à une indemnité équitable (article 12).

Iurg Barblan. Cet article a été introduit contre la volonté du Conseil fédéral, au bénéfice des propriétaires de Kaiseraugst, Graben et Verbois, pour le cas où le Conseil fédéral appliquerait fermement la clause du besoin.

DP. Un cadeau en effet. En droit, le titulaire n'a aucun espoir de recevoir une quelconque indemnisation dans ce cas.

La conclusion de Iurg Barblan tient en quelques phrases! L'enfer est pavé de bonnes intentions: de tout ce monument législatif, presque rien ne se traduira dans les faits.

DP. *Iurg Barblan* a raison: cette loi que nous avons tenté de remettre dans ses véritables perspectives pourrait être mieux faite; elle est manifestement le résultat d'un compromis. Mais la loi actuelle est-elle plus adéquate, permettrait-elle d'aboutir aux objectifs qui nous sont communs? C'est la question à laquelle il s'agit de répondre quand on se lance dans une campagne référendaire! Notre réponse est "non" (DP 473) alors que se profile à l'horizon immédiat la votation sur l'initiative à propos de laquelle nous nous rejoignons.

Encore un point: *Iurg Barblan*, mais il n'est pas le seul, reproche en fait à cette loi qui règle la procédure d'autorisation de n'être pas une loi d'interdiction.

En définitive, une législation prend sa véritable signification dans un rapport de forces concret. L'arrêté adopté par le Parlement permet, mieux que maintenant, aux forces qui n'avaient pas voix au chapitre de s'exprimer. C'est un acquis considérable.