

Basel. Im Rahmen der BIZ bestehen zudem verschiedene Arbeitsgruppen, die die Zusammenarbeit unter den Zentralbanken fördern. Auf operativer Ebene stehen die Devisenhändler viermal pro Tag telefonisch in Kontakt, um in Konzertationsgesprächen Informationen über Deviseninterventionen auszutauschen. Schliesslich gibt es eine Vielzahl informeller Kontakte mit ausländischen Zentralbanken, insbesondere natürlich mit der Deutschen Bundesbank.

Wie Sie diesem Bericht entnommen haben, hat die Schweiz bereits einmal festgestellt, dass seitens des EWS kein grosses Interesse besteht, die Schweiz aufzunehmen.

Umgekehrt wissen wir natürlich auch nicht, was in der Zukunft mit dem EWS geschieht, ob man sich beispielsweise einmal dazu durchringt, eine zentrale Notenbank zu schaffen. Das würde dann bedeuten, dass der Handlungsspielraum für die schweizerische Währungspolitik eingeengt würde. Ich glaube, das wäre dann mit der Neutralität nicht mehr ohne weiteres zu vereinbaren.

Das gleiche Ziel in bezug auf den Beitritt erreichen wir an sich natürlich durch unsere Politik – eine Politik, die wohl versucht, die Stabilität in der Schweiz zu wahren, gelegentlich aber auch den Wechselkurs berücksichtigt.

Wenn man heute die Wechselkursentwicklung zurückverfolgt, dann stellt man allerdings fest, dass der Schweizerfranken seit Wochen und Monaten schwächer notiert, dass die Schweizer Wirtschaft also gewisse zusätzliche Wettbewerbsvorteile geniesst. Ob das angesichts der heutigen vollen Auslastung der Wirtschaft und des sehr guten Wirtschaftswachstums besonders erfreulich ist, ist eine andere Frage; aber die Notenbank hat natürlich aufgrund der verschiedenen Umstellungen, die in diesem Jahr vorgenommen worden sind, auch besondere Schwierigkeiten, Vergleiche zu ziehen.

In bezug auf die Frage der Währungsreserven ist sicher richtig, was Herr Dobler ausführte: wir stützen heute sehr stark auf den Dollar ab. Es wäre meines Erachtens durchaus wünschenswert, dass die Nationalbank auch auf andere starke Währungen diversifizieren würde. An sich bin ich überzeugt, dass heute der geeignete Moment wäre, aber solche Verschiebungen sind natürlich nur in internationaler Absprache sinnvoll und möglich.

Dobler: Ich danke Herrn Bundespräsident Stich für seine Stellungnahme. Ich kann mich von der Antwort befriedigt erklären.

Energiepolitik. Persönliche Vorstösse Politique de l'énergie Interventions personnelles

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates zu hängigen Vorstössen

Réponse écrite du Conseil fédéral aux interventions pendantes

(Deutscher Text siehe Amtliches Bulletin des Nationalrates, Sommersession 1988, 6. Sitzung)

TABLE DES MATIERES

Remarque préliminaire

I Politique de l'énergie – Situation

1 Situation initiale

2 Affaires en suspens

3 Bases de décision

4 Décisions de politique énergétique du Conseil fédéral

5 Et maintenant?

II Réponse aux questions soulevées dans les interventions parlementaires

1 Politique énergétique et économies d'énergie

1.1 Article constitutionnel et programme de politique énergétique

1.2 Introduction accélérée de mesures pour l'utilisation rationnelle de l'énergie

1.3 Fournitures d'électricité: dépendance vis-à-vis de l'étranger

1.3.1 Limitation des importations d'électricité

1.3.2 Exigences en matière de sécurité d'approvisionnement

1.4 Elargissement de l'offre d'électricité non nucléaire

1.4.1 Promotion de la recherche et de l'application pratique des énergies de substitution et des petites installations en général

1.4.2 Rénovation de centrales hydrauliques avec accroissement de leur puissance; réalisation sélective de nouvelles centrales

1.4.3 Facilités accordées pour la réalisation de centrales à cycle combiné alimentées au gaz, avec couplage chaleur-force

1.4.4 Résumé et conclusions

2 Projets de centrales nucléaires en Suisse

2.1 Bases légales

2.2 Kaiseraugst

2.2.1 Teneur des interventions parlementaires

2.2.2 Autorisations octroyées pour le projet de Kaiseraugst

2.2.3 Questions de droit liées à la non-réalisation énergétique

2.2.5 Réflexions sur la politique d'Etat

2.2.6 Coûts accumulés

2.2.7 Le problème du dédommagement

2.2.8 Démarche à adopter

2.2.9 Reprise du projet par la Confédération

2.2.10 Faire dépendre formellement le sort du projet Kaiseraugst de certaines mesures de politique énergétique

2.3 Graben

2.4 Verbois

2.5 Maintenir l'option nucléaire

3. Cycle du combustible nucléaire

3.1 Description

3.2 Transports nécessaires à l'exploitation d'énergie nucléaire

3.3 Bases légales

3.3.1 Droit atomique

3.3.2 Droit de la radioprotection

3.3.3 Droit des transports

3.4 Questions de non-prolifération

3.4.1 Contrôle des matières fissiles

3.4.2 Prescriptions sur les exportations

3.5 Cas actuels

3.5.1 L'affaire Transnuklear

3.5.2 Transports Mühleberg-Mol

3.5.3 Transports effectués par Transnuklear pour d'autres installations nucléaires suisses

3.5.4 Plutonium en provenance de l'Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs

3.5.5 Eau lourde

3.6 Questions spéciales de gestion

3.6.1 Le retraitement

3.6.2 Déchets produits par les centrales nucléaires suisses; entreposage intermédiaire

3.6.3 Traitement des requêtes de la Cédra

4 Législation sur l'atome

4.1 Teneur des motions

- 4.2 Soumission de l'autorisation générale au référendum facultatif
- 4.3 Simplification et accélération de la procédure d'autorisation
- 4.4 Activités des firmes suisses à l'étranger

5 Divers

- 5.1 Scénarios énergétiques
 - 5.1.1 Composition du groupe d'experts Scénarios énergétiques (SCEN)
 - 5.1.2 Examen du rapport SCEN par un organisme indépendant
 - 5.1.3 Consultation des milieux directement intéressés
 - 5.1.4 Poursuite des études
 - 5.1.5 Démarche à adopter si les mesures prévues dans les scénarios ne sont pas acceptées
- 5.2 Statistique de l'électricité
- 5.3 Désaffectation de la centrale nucléaire de Fessenheim

III Réponse aux interventions émanant du Conseil national

Dieser Text wird nur im «Amtlichen Bulletin» des Nationalrates publiziert – Ce texte n'est publié que dans le *Bulletin officiel* du Conseil national.

- 1 Politique énergétique et économies d'énergie
- 2 Projets de centrales nucléaires en Suisse
- 3 Cycle du combustible nucléaire
- 4 Législation sur l'atome
- 5 Divers

IV Réponse aux interventions émanant du Conseil des Etats

- 1 Politique énergétique et économies d'énergie
- 2 Projets de centrales nucléaires en Suisse
- 3 Législation sur l'atome
- 4 Divers

Remarque préliminaire

Pendant les sessions de printemps et d'été 1988 des Chambres fédérales, 39 interventions touchant la politique énergétique (sans compter les questions ordinaires) ont été présentées, notamment à la suite des deux motions 88.334 et 88.340, relatives à la non-réalisation de la centrale nucléaire de Kaiseraugst. Nous ne répondons pas à ces interventions une à une, mais globalement, par le présent rapport, afin de faciliter la vue d'ensemble grâce à une démarche rationnelle, et d'éviter les redites.

Cette prise de position se divise en quatre parties: après un exposé «Politique de l'énergie – Situation», la 2e partie traite du contenu des interventions. Les 3e et 4e parties reproduisent les textes des interventions et, le cas échéant, leur développement, suivis de l'avis du Conseil fédéral.

Conformément aux questions soulevées dans les interventions, la 2e partie comprend cinq chapitres:

- Politique énergétique et économies d'énergie
- Projets de centrales nucléaires en Suisse
- Cycle de combustible nucléaire
- Législation sur l'atome
- Divers

En outre, la 3e partie (Réponse aux interventions émanant du Conseil national) reprend 16 interventions datant de 1986 et 1987; le Conseil fédéral y avait répondu, mais le Parlement n'en a pas encore délibéré. A une seule exception près (motion 87.305, Bundi, Programme d'impulsions pour les économies d'énergie), ces réponses, publiées antérieurement, n'ont pas été modifiées ici. Le présent rapport les complète et les actualise.

Ce rapport s'inspire des interventions parlementaires présentées. Il ne constitue donc pas un panorama de la politique énergétique du Conseil fédéral. Il tend simplement à répondre à des questions. Quant à la discussion de fond, elle n'a pas véritablement sa place dans ce contexte, mais

lors du très prochain débat sur l'article énergétique, puis lorsque le Parlement s'occupera des initiatives sur le moratoire et l'abandon du nucléaire.

I Politique de l'énergie – Situation

1 Situation initiale

Depuis 1983, la consommation d'énergie a repris sa progression. La dépendance du pays vis-à-vis des approvisionnements étrangers reste élevée, alors même que sur le plan pétrolier, elle a diminué depuis 1973. Malgré des progrès partiels (tels la réduction des rejets d'anhydride sulfureux), l'emploi d'agents fossiles contribue à l'un des problèmes d'environnement les plus épineux, tandis que la controverse sur le nucléaire entrave la réalisation de nouveaux projets. Pour un panorama complet de la situation, on se réfère au message relatif à un article constitutionnel sur l'énergie (FF 1988 I 297).

Dans une économie de marché, les mesures d'économies ne peuvent déployer leurs effets que pendant un temps assez limité. Il vaut mieux porter l'effort sur l'adaptation durable des comportements, dans l'économie et dans la société, touchant la consommation de ressources, que ce soit dans le monde entier ou dans le cadre de l'Europe. L'optimisation à cet égard aboutira, elle, à une réduction durable de la consommation d'énergie.

Sur le plan international, des problèmes d'approvisionnement ne paraissent guère devoir se poser objectivement à court ou à moyen terme. A plus longue échéance cependant, ils pourraient resurgir.

L'approvisionnement en électricité revêt une importance particulière. Selon le septième Rapport des Dix, l'industrie suisse de l'électricité escompte pouvoir répondre à la demande toujours plus élevée jusqu'après le milieu de la prochaine décennie, grâce aux participations prises dans des centrales étrangères. Si la consommation persiste à croître après cette période, il faut s'attendre à ce que la sécurité d'approvisionnement se détériore. Il est possible qu'une hydraulicité suffisamment abondante masque cet état de fait encore assez longtemps. La tendance à l'accroissement des importations d'électricité serait néanmoins inéluctable. Il semble que la situation sur le marché européen ne s'opposera pas à de telles acquisitions; mais nul ne peut dire aujourd'hui ce qu'il en sera à plus long terme. Il serait regrettable que la dépendance de la Suisse vis-à-vis de l'étranger en matière d'électricité s'aggrave encore.

Le recours accru aux agents indigènes et renouvelables, l'utilisation rationnelle de l'énergie ainsi qu'une politique énergétique efficace ont à jouer un rôle décisif dans la lutte contre la pollution de l'air. Des mesures supplémentaires ont été exigées dans des interventions parlementaires lors du débat sur la stratégie y relative, au printemps 1987. Des études faites dans l'intervalle, notamment dans le contexte des scénarios énergétiques, montrent que seul un programme exhaustif d'économies d'énergie, avec accent sur les agents fossiles, permettra d'abaisser la pollution atmosphérique au-delà de ce qu'apporteront les techniques de réduction des rejets polluants.

L'amélioration des rendements énergétiques n'ira pas sans une adaptation des conditions-cadre fixées par les pouvoirs publics. Il importe en effet d'étayer le marché, là où celui-ci n'agit pas suffisamment par lui-même. Mais les mesures étatiques ne sont pas toujours acceptées, de sorte qu'il faut les compléter par une campagne d'information. Intitulée «Bravo», une telle campagne commencera cet automne. Le citoyen consommateur doit être amené à comprendre la nécessité des économies volontaires et celle des conditions-cadre définies par la collectivité.

2 Affaires en suspens

Par le passé, le Conseil fédéral, le Parlement et le souverain ont été consultés à plusieurs reprises sur des questions de politique énergétique. Ils devront prendre encore des décisions fondamentales en la matière ces prochaines années. Sur le plan général, il s'agira de l'adoption de l'article

constitutionnel sur l'énergie ainsi que de la loi sur l'énergie qui s'en inspirera. Ce sont les deux décisions prioritaires. Le 23 août, la commission du Conseil national a approuvé l'article énergétique par 12 voix contre 3 avec 4 abstentions. Il faudra se déterminer aussi sur l'adoption éventuelle de mesures d'économies d'énergie anticipées, sur la base d'un arrêté fédéral. De plus, la question se pose de savoir s'il y a lieu de poursuivre l'exploitation de l'énergie nucléaire et dans quelle mesure il faut le faire. Ainsi, on se prononcera sur les initiatives populaires pour un moratoire ou pour l'abandon de l'atome; la révision de la loi sur l'énergie nucléaire sera également proposée. Certaines décisions sont obligatoirement soumises à l'approbation du souverain (article constitutionnel, initiatives populaires), alors que d'autres peuvent faire l'objet d'un référendum (lois sur l'énergie nucléaire et sur l'énergie, arrêté sur les économies d'énergie).

Certaines interventions parlementaires prendront une place toute particulière dans le débat. Au premier plan figurent les motions exigeant la non-réalisation de la centrale nucléaire de Kaiseraugst et l'abandon des projets de Graben et Verbois, ainsi que celles qui demandent des mesures strictes d'économies de l'électricité. Enfin, après l'affaire Transnuklear, les questions liées au cycle du combustible nucléaire reviennent sur le tapis.

3 Bases de décision

Comme documents disponibles, il faut mentionner tout d'abord les scénarios énergétiques demandés par les Chambres fédérales lors de la session spéciale d'octobre 1986, puis les plus récentes perspectives de l'industrie de l'électricité (7e Rapport des Dix). Le groupe d'experts Scénarios énergétiques, institué en octobre 1986, avait été chargé de présenter les préalables, les possibilités et les conséquences d'un abandon de l'énergie nucléaire par la Suisse, illustrés par trois scénarios principaux: politique de référence (c'est-à-dire poursuite du développement de l'énergie nucléaire selon les besoins du pays), moratoire (c'est-à-dire arrêt du développement du nucléaire, mais utilisation et modernisation des centrales existantes) et l'abandon à des dates diverses (1990, 2000, 2010 et 2025). Le groupe d'experts n'avait pas à formuler des recommandations: c'était la tâche de la Commission fédérale de l'énergie (CFE).

Le scénario de référence correspond largement aux perspectives de l'industrie de l'électricité, basées sur les mêmes hypothèses essentielles. Scénarios et rapport des Dix aboutissent du reste à des conclusions qui se recouvrent: il faut renforcer notablement l'utilisation rationnelle de tous les agents énergétiques si aucune nouvelle centrale nucléaire ne doit être construite en Suisse ces dix à quinze prochaines années et si nous rejetons à la fois l'aggravation de notre dépendance vis-à-vis des importations d'électricité (politique de l'approvisionnement) et la production dans des centrales thermiques fossiles (écologie).

4 Décisions de politique énergétique du Conseil fédéral

Le 3 juin 1988, le Conseil fédéral a pris les décisions suivantes, touchant la politique de l'énergie:

- Les motions sur la non-réalisation de Kaiseraugst et l'abandon des projets de Graben et Verbois devraient être transformées en postulats.
- Les initiatives populaires pour un moratoire et pour l'abandon du nucléaire devraient être soumises à la votation sans contre-projet, avec recommandation de les rejeter.
- Le DFTCE est chargé de présenter au Conseil fédéral le projet d'une loi sur l'énergie nucléaire.
- Les motions qui demandent que l'autorisation générale des centrales nucléaires soit soumise au référendum facultatif devraient être acceptées sous forme de postulats et traitées dans le contexte de la loi sur l'énergie nucléaire.
- Le DFTCE est chargé de présenter au Conseil fédéral, pour l'automne de 1988, un projet d'arrêté sur les économies d'énergie avec message.

– Quant aux déchets nucléaires, la possibilité de les éliminer a été démontrée pour ceux qui, produits par l'exploitation et la désaffectation de centrales ainsi que des emplois non énergétiques de l'atome, sont faiblement et moyennement radioactifs. La démonstration de sécurité a également été faite pour les déchets fortement radioactifs et pour les déchets à teneur alpha de longue durée de vie. Il reste à démontrer, pour ces dernières catégories, qu'il existe une nappe rocheuse suffisamment étendue ayant les propriétés requises pour les abriter. Les autorisations d'exploiter les centrales nucléaires restent en vigueur jusqu'à ce que le Conseil fédéral tranche à ce sujet. Les exploitants ont à poursuivre les recherches en vue du stockage final. Pour les déchets fortement radioactifs et pour les substances à teneur alpha de longue durée émanant du retraitement, les efforts doivent s'étendre à des roches non cristallines (sédiments) et l'évaluation doit inclure des régions non encore envisagées.

5 Et maintenant?

Pour une future politique énergétique orientée sur le long terme, la priorité revient à l'article constitutionnel. Si celui-ci est adopté par le Parlement l'année prochaine, il pourra être soumis au vote du peuple et des cantons durant le premier trimestre de 1990. La loi sur l'énergie qui se fonderait sur cette nouvelle disposition constitutionnelle entrera en vigueur, dans le meilleur des cas, en 1994.

Le Conseil fédéral veut maintenir ouverte l'option de l'énergie nucléaire. Il rejette donc, sans contre-projet, les initiatives pour le moratoire et pour l'abandon de cette technique. La première de ces initiatives, présentée au printemps de 1987, demande que durant dix ans, il ne puisse plus être accordé d'autorisation pour de nouvelles centrales nucléaires, ni pour des réacteurs de chauffage. Elle interdit donc la construction non seulement de centrales, mais aussi de réacteurs de chauffage, qui représentent une technique pleine de promesses pour réduire la consommation de mazout. Il resterait possible de rééquiper les installations existantes, soit de les adapter à l'état de la technique, mais pas de les renouveler (durant 10 ans). Quant à l'initiative pour l'abandon du nucléaire, elle a été déposée en octobre 1987. Elle demande qu'aucune nouvelle centrale nucléaire ne soit construite et que les installations en service ne soient pas renouvelées mais au contraire, désaffectées le plus rapidement possible. La Confédération et les cantons devraient faire en sorte que l'énergie électrique soit économisée, utilisée à bon escient et produite sans atteinte à l'environnement. Le Conseil fédéral présentera un message à ce sujet dès cette année, afin que les Chambres puissent commencer d'en délibérer en 1989. Les deux initiatives devront être soumises au peuple en 1991, au plus tard.

De son côté, la future loi sur l'énergie nucléaire ne souffre aucun retard non plus. Elle devrait prendre le relai de la loi du 23 décembre 1959 sur l'énergie atomique ainsi que de l'arrêté fédéral la concernant, qui date du 6 octobre 1978 et dont la validité est limitée au 31 décembre 1991. Le Conseil fédéral se prononcera cette année encore sur le projet de loi ainsi que sur le message, afin que le Parlement en soit saisi au début de 1989. Les interventions parlementaires touchant la législation atomique (par exemple l'autorisation générale soumise au référendum facultatif) mériteraient d'être traitées dans ce contexte.

Le Conseil fédéral propose de transformer en postulat la motion sur la non-réalisation de Kaiseraugst. Il pourra ainsi entreprendre des négociations avec la SA de Kaiseraugst sans être lié quant à un dédommagement. De même, les motions relatives à l'abandon des projets de Graben et de Verbois, où la situation juridique n'est pas la même que pour Kaiseraugst, devraient être transformées en postulats.

Renoncer à des centrales nucléaires, c'est se condamner soit à importer davantage d'électricité, soit à en réduire la consommation de manière draconienne. Les économies sont nécessaires, mais elles ne suffiront pas. La polarisation actuelle des opinions fait que de nouvelles centrales nucléaires ne pourront être construites que lorsqu'on aura

démontré de façon convaincante qu'elles restent nécessaires même si des efforts nettement plus vigoureux sont consentis pour les économies d'énergie.

Le Conseil fédéral a donc chargé le DFTCE d'élaborer un projet d'arrêté sur les économies d'énergie. Des mesures importantes pour l'utilisation rationnelle de l'énergie pouront ainsi entrer en vigueur et être appliquées avec la coopération des cantons dès 1990/91. Il faudrait toutefois renoncer à la procédure habituelle de consultation qui, en retardant la mise au point, réduirait par trop l'intervalle de temps jusqu'à l'adoption de la loi sur l'énergie, de sorte que l'arrêté fédéral ne se justifierait plus. Celui-ci serait relayé et complété par la loi. Sa validité serait limitée en conséquence.

Il est prévu d'encourager les économies volontaires au moyen d'une campagne fédérale, qui doit débiter cet automne, ainsi que par de nouveaux programmes d'impulsions pour l'«Utilisation rationnelle de l'électricité» et pour les «Energies renouvelables». A cela s'ajouteront des recommandations de la Confédération sur les tarifs et conditions de raccordement propres à favoriser les économies d'énergie, ainsi que sur la déclaration de marchandise des véhicules, appareils et machines.

II Réponse aux questions soulevées dans les interventions parlementaires

1 Politique énergétique et économies d'énergie

1.1 Article constitutionnel et programme de politique énergétique

La politique énergétique devrait s'inspirer d'un article constitutionnel, fondement d'une loi sur l'énergie, qu'il importe d'adopter le plus rapidement possible. En outre, il convient de poursuivre, en l'intensifiant, la coopération de la Confédération avec les cantons dans les limites du Programme de politique énergétique. Celui-ci bénéficie de la priorité, conjointement avec la réalisation des deux projets précités. Les cantons sont les principaux responsables de l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le secteur du bâtiment et du chauffage. Le problème est dans l'harmonisation des prescriptions techniques et dans la mise en oeuvre des mesures. Une législation fédérale sur les principes fera avancer les choses dans les cantons qui tardent à agir. Si la Confédération disposait elle-même de compétences nouvelles, et à condition d'y affecter davantage de personnel et de moyens financiers, elle pourrait contribuer avec plus de force et de rapidité à l'application des dispositions adoptées.

Le Programme de politique énergétique prévoit que la Confédération adresse des recommandations aux cantons au sujet de la politique tarifaire s'appliquant aux énergies de réseau. Il importe d'éviter les tarifs de promotion des ventes. Les prix doivent au contraire refléter le caractère limité de l'énergie et revêtir ainsi une structure plus conforme au marché. En vue de faciliter l'accès au réseau pour les petits producteurs, quelques cantons ont adopté des conditions de raccordement à caractère économique et l'Union suisse des centrales d'électricité a formulé des recommandations. Il reste à examiner l'utilité des principes et conditions de raccordement fixés au niveau fédéral.

Par ailleurs, la Confédération veut promouvoir, conjointement avec les milieux économiques concernés, l'adoption de l'expertise-type et de la déclaration de marchandise des véhicules, appareils et installations. L'objectif en est de fournir au consommateur une information aisément accessible sur les besoins d'énergie. Nombre de travaux à cet effet se poursuivent sur une base privée. La loi sur l'information des consommateurs apportera elle aussi des améliorations. Par-delà ces mesures, on peut envisager des prescriptions sur la consommation. Celles-ci amélioreraient les chances des produits de série efficaces, du point de vue énergétique, en excluant ceux qui ne correspondent pas à l'état de la technique. Les économies d'énergie s'en trouveraient sensiblement accrues. Il faudrait toutefois tenir compte des engagements pris par la Suisse en matière de commerce avec l'étranger, ainsi que des problèmes de l'intégration.

Ces dernières années, la recherche et le développement énergétiques ont été notablement encouragés et ils le seront encore. Nous nous référons à notre message du 7 décembre 1987 concernant un article constitutionnel sur l'énergie (FF 1988 I 297, 315, 349 s.) et aux arrêtés fédéraux concernant – un crédit de programme de 20 millions de francs pour la construction des installations énergétiques pilotes et de démonstration relevant de la Confédération (FF 1987 I 68) – une aide de la Confédération à la SA Swisspetrol holding pour la continuation de la prospection de pétrole et de gaz naturel en Suisse (FF 1982 III 1100)

– le financement de la couverture du risque de forages géothermiques (FF 1987 I 1014).

Il faut mentionner aussi le «Projet pour la formation initiale et permanente dans le domaine de l'énergie thermique», dont le Conseil fédéral a pris acte en avril 1987. Les préparatifs se poursuivent en collaboration avec les cantons, les écoles et les associations intéressées; ils seront vraisemblablement achevés à la fin de cette année. Il incombera surtout aux cantons et à l'économie de réaliser ce projet. Celui-ci prévoit la réédition d'un certain nombre de cours et de publications des programmes d'impulsions «Amélioration thermique du bâtiment» (1979–1982) et «Installations du bâtiment» (1983–1988), auxquels viendront s'ajouter les nouveaux programmes «Utilisation rationnelle de l'électricité» et «Energies renouvelables».

Par ailleurs, afin d'améliorer l'information et la motivation de chacun, le DFTCE lancera cet automne sa campagne d'économies d'énergie intitulée «Bravo».

1.2 Introduction accélérée de mesures pour l'utilisation rationnelle de l'énergie

Diverses interventions parlementaires réclament une loi sur l'électricité ou un arrêté fédéral sur l'utilisation rationnelle de l'énergie et de l'électricité. Elles ont pour principal objectif de promouvoir l'emploi rationnel et économe de l'énergie, et en particulier de l'électricité, et d'éviter ou d'atténuer l'aggravation de notre dépendance vis-à-vis de l'étranger dans l'approvisionnement en électricité, au cas où nous renoncerions à pousser plus avant l'exploitation de l'atome. Le 3 juin 1988, le Conseil fédéral a chargé le DFTCE d'étudier les mesures qu'il conviendrait d'adopter par le biais d'un arrêté fédéral sur les économies d'énergie. Les limites en seraient données par les dispositions constitutionnelles actuelles et par le Programme de politique énergétique de la Confédération et des cantons. Au titre des dispositions constitutionnelles pourraient figurer l'article sur l'électricité (art. 24quater, 1er al.) et, pour les énergies fossiles, l'article sur la protection de l'environnement (art. 24septies). Il faudrait consentir des efforts semblables pour l'utilisation rationnelle de l'électricité et des agents fossiles, et ne pas considérer la première seulement.

La validité de l'arrêté sur l'énergie doit être limitée dans le temps, car il céderait la place à la législation d'application de l'article constitutionnel, qui en complèterait la portée.

Il ne faut pas sous-estimer le temps qui s'écoulera d'ici à la mise en vigueur d'un tel arrêté. Comme il semble que le débat sur l'article constitutionnel se déroulera assez rapidement, il pourrait être difficile d'y parvenir suffisamment tôt, c'est-à-dire au moins deux ans avant la loi sur l'énergie. Au surplus, il importe de ne pas perdre la vue d'ensemble sur la politique énergétique et de ne pas mettre en péril l'article constitutionnel.

En Suisse, une politique énergétique efficace ne peut que s'appuyer sur une intense collaboration entre la Confédération et les cantons. Pas plus que la législation qui suivra, l'arrêté fédéral ne doit mettre en cause cette collaboration. Il importe donc de tenir compte des efforts accomplis par les cantons dans l'application:

– Là où la plupart des cantons ont déjà légiféré, de nouvelles lois fédérales sont superflues, mais non des aides à la mise en oeuvre, bien souvent.

– Dans les secteurs où seuls quelques cantons disposent de lois, la Confédération devrait pouvoir fixer des prescriptions minimales.

– Les principales dispositions de l'arrêté et de la future loi fédérale traiteront des secteurs où seule l'intervention de la Confédération se justifie, par exemple les expertises types, la déclaration de marchandise, les prescriptions sur la consommation et les principes tarifaires et de raccordement.

– Lors de sa séance d'avril 1988, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie, dans sa majorité, a rejeté un arrêté fédéral anticipé. Elle espère en revanche que les Chambres débattront sans tarder de l'article énergétique.

Or, un arrêté fédéral anticipé ne se justifiera que s'il permet un gain de temps suffisant par rapport à la loi. Le Conseil fédéral a l'intention de présenter au Parlement un projet pouvant être mis en discussion dès 1989.

L'arrêté fédéral n'a pas pour but de faire démarrer des opérations pour elles-mêmes. Il s'agit bien plutôt d'échelonner dans le temps les mesures politiques qu'il faut prendre (ou renforcer) de toute manière.

Une action anticipée ne devra pas mettre en péril l'acceptation de l'article énergétique, fondement d'une politique énergétique orientée sur le long terme. Un éventuel arrêté fédéral devra donc remplir les conditions mentionnées (mise en oeuvre des bases constitutionnelles existantes, collaboration Confédération/cantons, gain de temps). Au moment d'aménager concrètement les mesures à prendre, il faudra tenir compte au surplus des efforts et des besoins de l'économie, de nos engagements internationaux et des répercussions en matière d'intégration. Dans ces conditions, un arrêté fédéral anticipé devra s'inscrire dans des limites relativement étroites. Cela ressort également des délibérations de la commission du Conseil national sur l'article énergétique.

1.3 Fournitures d'électricité: dépendance vis-à-vis de l'étranger

1.3.1 Limitation des importations d'électricité

Les droits de prélèvement suisses sur les centrales nucléaires françaises totalisent aujourd'hui 1550 MWe, soit la puissance d'une grosse unité et demie. Il faut refuser d'accroître cette dépendance, tant pour des raisons d'approvisionnement et d'économie nationale que du fait de l'attitude critique d'une partie de la population suisse à l'égard de l'atome. Nous devons à tout prix faire face à la dépendance unilatérale accrue sur ce plan, en assurant l'utilisation plus rationnelle de l'électricité et en développant nos propres capacités de production.

L'idée de n'accepter l'élargissement des importations d'électricité que dans la mesure où nous accroissons la production indigène n'est guère réalisable. Pour limiter l'importation d'électricité nucléaire, la Confédération dispose bien d'une base constitutionnelle (art. 24quinquies cst.), mais non d'une base légale. De plus, cette électricité ne possède pas de propriétés physiques différentes qui permettraient de l'identifier, de sorte qu'un veto à l'importation d'électricité nucléaire serait impossible à mettre en oeuvre: on pourrait le tourner sans difficulté. Quant à une limitation générale des importations d'électricité, il faudrait encore créer pour elle une base constitutionnelle. Or, il n'est pas dans l'intérêt de notre pays d'entraver ou de restreindre les échanges internationaux d'électricité, dont il tire largement bénéfice. A cela s'ajoute qu'une mesure dans ce sens ne serait guère compatible avec diverses conventions internationales (GATT, convention de l'AELE, traité de libre-échange Suisse-CEE).

C'est une idée discutable de vouloir n'autoriser l'importation d'électricité que là où le pays fournisseur s'impose un niveau de sécurité suffisant. Il faudrait s'attendre à des problèmes politiques si la Suisse adoptait à l'égard d'autres pays une attitude différenciée selon leurs prescriptions de sécurité pour les centrales nucléaires. Au surplus, ce critère peut être considéré comme satisfait par tous les fournisseurs potentiels d'électricité d'Europe occidentale. En revanche, il serait très difficile d'apprécier la situation dans des pays tiers, utilisant d'autres types de réacteurs; la chose serait impossible à partir de la Suisse.

1.3.2 Exigences en matière de sécurité d'approvisionnement
L'électricité est abondamment utilisée dans la production de biens. Une pénurie de courant porterait atteinte au produit national et par conséquent à la situation de l'emploi. C'est pourquoi tous les pays cherchent à constituer leur propre réserve de capacité de production d'électricité.

L'industrie suisse de l'électricité a besoin de capacités de réserve relativement importantes, parce qu'elle vise une sécurité élevée, que l'importance de l'électricité pour l'industrie n'a fait que croître et que les grandes centrales occupent une plus large place depuis la mise en service de Gösgen et de Leibstadt (avec des coûts d'autant plus élevés en cas de panne). En outre, la production hydraulique subit de très fortes variations.

Durant l'année civile 1987, le 73 pour cent des exportations d'électricité s'est fait en vertu de contrats à moyen terme et au-delà, passés avec des sociétés étrangères. Le solde de 27 pour cent correspond aux livraisons journalières (ventes et échanges) conclues sans délai grâce aux disponibilités. Dans ce commerce, il est tenu compte de la qualité de la production helvétique (apport d'énergie de haute valeur produite en périodes de pointe par des centrales à accumulation). Grâce au réseau interconnecté européen, il existe un créneau pour les réserves de puissance (qu'il ne faut pas confondre avec des excédents de production) de la Suisse. Vu les difficultés auxquelles on se heurte pour élargir l'offre indigène d'électricité, il est souhaitable et nécessaire d'intensifier encore la coopération. Il faudrait cependant construire à cet effet des équipements à pompage-turbinage pouvant transformer l'énergie de ruissellement en énergie de pointe, et accroître la puissance de certaines centrales à accumulation.

Pour évaluer la sécurité d'approvisionnement, on se réfère au semestre d'hiver (octobre à mars), parce que durant cette période, la consommation est plus élevée qu'en été, alors que la production des centrales hydrauliques est moindre. En parlant des réserves tournantes, une sécurité d'approvisionnement à 95 pour cent en hiver signifie que sur le long terme, on aura des importations nettes (solde importateur) un hiver sur 20, et des exportations nettes les 19 autres hivers (On désigne par sécurité d'approvisionnement la probabilité avec laquelle le parc de centrales, actuelles ou futures, atteint ou dépasse le niveau de production nécessaire pour satisfaire la demande, actuelle ou future. Un programme d'ordinateur développé à l'EPF de Zurich permet d'en calculer le niveau. L'industrie de l'électricité recourt à la même méthode. On ne peut pas se faire une idée correcte de la sécurité d'approvisionnement en comparant les soldes importateur ou exportateur d'une année à l'autre). Aucune loi ne prescrit un niveau de sécurité d'approvisionnement, mais celle-ci joue un certain rôle dans l'évaluation des besoins de nouvelles centrales. Si son taux était ramené à 75 pour cent par exemple (importations nettes un hiver sur 4), les réserves nécessaires chaque hiver se réduiraient, aux termes d'une étude du groupe d'experts Scénarios énergétiques, de 1,3 à 1,6 milliard de kWh (320 à 490 MWe) selon le scénario et l'année. Ces vingt dernières années, la sécurité d'approvisionnement a atteint en moyenne 67 pour cent, abstraction faite des droits de prélèvement sur les centrales nucléaires de Bugey et Fessenheim. Elle a été de 74 pour cent en moyenne ces dix dernières années, la mise en service des installations de Gösgen et de Leibstadt ayant entraîné de fortes variations vers le haut. Si l'on assimilait à la production indigène les droits de prélèvement susmentionnés, la sécurité d'approvisionnement durant ces dix années aurait avoisiné 98 pour cent.

Si les capacités nécessaires à l'avenir ne sont pas réalisées ou s'il n'est pas pris des mesures efficaces d'économies de l'électricité, la sécurité d'approvisionnement risque de se détériorer rapidement, c'est-à-dire que la dépendance vis-à-vis de l'étranger s'accroîtra.

1.4 Elargissement de l'offre d'électricité non-nucléaire

Le Conseil fédéral a été invité à proposer des mesures dans divers domaines, en vue d'assurer l'approvisionnement en

électricité si le projet de Kaiseraugst est abandonné, et de maintenir ouverte l'option nucléaire:

1.4.1 Promotion de la recherche et de l'application pratique des énergies de substitution et des petites installations en général

Il existe une base légale suffisante pour la promotion de la recherche énergétique. L'article constitutionnel devrait innover en autorisant la Confédération à soutenir également les installations pilotes et de démonstration ainsi que le développement de produits.

Le plan directeur de la recherche énergétique de la Confédération pour 1988 à 1992 prévoit notamment l'intensification des travaux consacrés aux énergies nouvelles. L'accent sera mis sur les techniques les plus prometteuses. La Confédération soutient aussi l'information et l'orientation sur les techniques nouvelles (Infoénergie, Infosolar).

Le souhait exprimé ci-avant est donc partiellement réalisé (recherche, information) et partiellement pris en compte dans le projet d'article constitutionnel sur l'énergie.

1.4.2 Rénovation de centrales hydrauliques avec accroissement de leur puissance; réalisation sélective de nouvelles centrales

Aux termes des études du groupe d'experts Scénarios énergétiques, il est possible d'accroître l'apport des forces hydrauliques d'une valeur se situant entre 11,5 et 16,5 pour cent. Ce sera surtout le fait de la modernisation et de l'extension d'installations actuelles relativement importantes (environ 60 pour cent de l'accroissement possible à long terme, selon une étude commanditée par le groupe SCEN). Si l'on choisit de maximaliser cet accroissement (plus de 16,5 pour cent), des mesures promotionnelles seront nécessaires:

- Décisions des cantons et des communes en faveur de l'exploitation des forces hydrauliques: l'incertitude quant aux conditions du retour des équipements peut retenir leurs propriétaires actuels de procéder à des investissements de rénovation ou de renouvellement. Il importe donc de promouvoir l'exploitation des forces hydrauliques surtout dans la perspective des concessions prochainement échues et des arrangements touchant le retour.

- Prescriptions sur les conditions de raccordement de petits aménagements hydrauliques privés: il appartient aux cantons de recourir d'ores et déjà à cette mesure, qui pourrait également faire l'objet de dispositions de principe dans la législation fédérale.

- Subventions versées pour les petits aménagements hydrauliques: l'investissement initial nécessaire pour édifier ou réactiver une petite centrale peut constituer un obstacle. Le Conseil fédéral reste cependant déterminé à ne pas distribuer des subventions tous azimuts pour l'emploi de certaines techniques énergétiques.

L'idée de promouvoir l'exploitation des forces hydrauliques mérite d'être accueillie positivement. Que l'on se rappelle cependant les compétences limitées de la Confédération. Pour des motifs de protection de l'environnement, les procédures d'autorisation et de concession ne sauraient être aménagées uniquement au profit de l'exploitation accrue des eaux. On soulignera également que les futures prescriptions sur les débits minimums annulent en partie l'accroissement des capacités et pourraient même, dans les cas extrêmes, faire plus que compenser les réalisations nouvelles, dans la seconde moitié du 21^e siècle. L'ampleur des restrictions à la production dépendra largement de la manière dont les cantons appliqueront les dispositions sur les débits minimums. Aux termes du projet de révision de la loi, ils seront tenus de se donner, si la pondération des intérêts en présence le permet, des exigences plus sévères que les minimums fixés par la Confédération. Les intérêts de l'exploitation des forces hydrauliques ne doivent pas être négligés en l'occurrence (message du 29 avril 1987 concernant l'initiative populaire «pour la sauvegarde de nos eaux» et la révision de la loi fédérale sur la protection des eaux, FF 1987 II 1081).

1.4.3 Facilités accordées pour la réalisation de centrales à cycle combiné alimentées au gaz, avec couplage chaleur-force

La technique des centrales à cycle combiné est au point (turbine à gaz dont les rejets de chaleur alimentent en plus une turbine à vapeur). Son développement se poursuit dans plusieurs directions (p. ex. alimentation au charbon, rendement encore amélioré, émissions de polluants encore moindres). L'exploitation de l'énergie primaire y est nettement meilleure que dans les centrales thermiques fossiles orthodoxes.

Le recours au gaz dans une centrale à cycle combiné évite la formation d'anhydride sulfureux. Par contre, les rejets d'oxydes d'azote peuvent être supérieurs à ceux d'une centrale à charbon ou à mazout. Il n'existe pas encore de techniques satisfaisantes pour éliminer le gaz carbonique qui se forme lors de la combustion de toute énergie fossile. Au chapitre de la pollution atmosphérique, les équipements à combustible fossile sont moins avantageux que les installations nucléaires. Ainsi, le recours à l'énergie nucléaire en lieu et place d'agents fossiles réduit l'ampleur de ces rejets. Comme agents primaires fossiles pour la production d'électricité, on peut envisager non seulement le gaz, mais aussi le charbon et le pétrole; outre les équipements à cycle combiné, il est possible de recourir à des turbines à gaz simples, à des turbines à vapeur ou à des moteurs à pistons (de préférence des moteurs à gaz pour réduire les émissions). Le recours exclusif au gaz naturel n'entre guère en ligne de compte, faute de possibilités de stockage. Un facteur limitatif pourrait résider dans la répartition été/hiver de la demande, si le gaz était utilisé surtout en hiver pour la production d'électricité.

L'utilisation intégrale des rejets de chaleur pour le chauffage ou comme énergie industrielle est indispensable en tout cas pour la mise en oeuvre optimale des énergies fossiles (couplage chaleur-force); elle l'est aussi pour réduire au possible le surcroît de pollution de l'environnement. A cet effet, des réseaux de distribution de chaleur sont nécessaires en dehors du secteur industriel. On pourra recourir aux réseaux existants et les agrandir. L'adoption de centrales à cycle combiné sur une large échelle obligerait à développer fortement ces réseaux.

Possibilités de promotion:

- L'industrie de l'électricité elle-même réalise plus fréquemment de telles installations et elle les exploite. Des initiatives dans ce sens ont déjà été prises.

- Les cantons ou la Confédération pourraient fixer des conditions de raccordement de nature à favoriser les installations privées à couplage chaleur-force (conditions de repêchage des excédents de production d'électricité, énergie auxiliaire fournie par la centrale, obligation de transporter). La référence au seul article 24quater de la Constitution fédérale pour justifier ces interventions est cependant controversée.

- Des tarifs d'électricité plus directement axés sur l'évolution des coûts encourageraient la production privée.

- Il est fréquemment possible de tirer parti des rejets de chaleur des centrales nucléaires.

Ces propositions ne se traduiront dans la réalité que si l'industrie de l'électricité s'engage plus activement dans ce sens. De nouvelles dispositions légales pourraient se révéler nécessaires en sus.

1.4.4 Résumé et conclusions

Les mesures mentionnées visent avant tout à élargir l'offre d'électricité non nucléaire. Elles se justifient, mais ne suffiront pas, à elles seules – sauf si l'on développe fortement le couplage chaleur-force, notamment dans des centrales à cycle combiné – à assurer l'approvisionnement en électricité. Le développement des forces hydrauliques n'est possible que dans d'étroites limites. Certes, le potentiel des nouvelles énergies renouvelables est très important; mais des raisons techniques et économiques font qu'elles ne fourniront qu'à long terme un apport substantiel à l'approvisionnement. Il existe d'ores et déjà un large créneau pour des équipements à couplage chaleur-force avec centrales à

cycle combiné; mais l'exploitation de ce potentiel est limitée, pour des raisons surtout écologiques. C'est pourquoi le Conseil fédéral proposera au Parlement des mesures supplémentaires en faveur de l'utilisation plus rationnelle de l'électricité et de l'énergie en général (loi sur l'énergie fondée sur l'article constitutionnel, arrêté fédéral préalable sur l'énergie).

2 Projets de centrales nucléaires en Suisse

2.1 Bases légales

Juridiquement, l'utilisation de l'énergie nucléaire en Suisse relève de l'article 24quinquies de la Constitution fédérale, de la loi du 23 décembre 1959 sur l'énergie atomique (RS 732.0) et de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant cette loi (RS 732.01).

La législation en la matière s'appuie sur le principe de la mise en oeuvre de l'énergie nucléaire par l'économie privée. Une autorisation de la Confédération est nécessaire pour construire et exploiter une installation nucléaire, de même que pour en modifier l'affectation, le genre ou les dimensions. Ces autorisations sont conçues comme des autorisations de police; quiconque remplit les conditions posées par la loi peut prétendre les obtenir. En principe, même l'autorisation générale introduite par l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique n'y change rien. Toutefois, le droit à l'autorisation générale se trouve fortement relativisé par le fait que l'examen de la preuve du besoin comporte une importante marge d'appréciation.

La Confédération est tenue de traiter les demandes qui lui sont présentées et de mener les procédures nécessaires. Dans ses décisions, elle doit s'en tenir aux critères de la loi sur l'énergie atomique ainsi que de l'arrêté fédéral.

2.2 Kaiseraugst

2.2.1 Teneur des interventions parlementaires

Depuis le milieu des années septante, la centrale nucléaire projetée à Kaiseraugst est au centre des discussions sur la politique énergétique. Le Conseil fédéral et le Parlement en ont traité à diverses reprises. Aujourd'hui, de larges milieux de la population, notamment dans le nord-ouest du pays, s'opposent à ce projet que tous appelaient de leurs vœux, à l'origine.

Différentes motions ont pour objectif l'abandon du projet. On y parle de révocation de l'autorisation générale, de non-réalisation et de renonciation. Une partie des motionnaires estime que la Confédération devrait dédommager équitablement la société promotrice et maintenir ouverte l'option nucléaire.

Une motion demande que la Confédération reprenne le projet. Une autre veut établir un lien contraignant entre la non-réalisation, l'adoption de mesures d'économies d'énergie et une interdiction d'importer de l'électricité nucléaire. Ces motions soulèvent des questions de principe qui sont délicates. Celles-ci se rattachent surtout au droit, à l'économie énergétique et à la politique d'Etat.

2.2.2 Autorisations octroyées pour le projet de Kaiseraugst

L'autorisation de site, délivrée par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE) pour une centrale nucléaire située à Kaiseraugst, est datée du 15 décembre 1969. Le 28 août 1972, le DFTCE a constaté que cette autorisation s'appliquait également à une installation dont la puissance serait accrue à 850 MWe, dotée d'une tour de refroidissement et déplacée de 600 m par rapport à la première.

L'élaboration du projet a commencé en 1974. Les contrats d'entreprise passés à ce moment-là restent en vigueur. En 1975, les opposants ont empêché le début des travaux en occupant le terrain. En 1979, le peuple suisse a accepté l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique.

Le 28 octobre 1981, le Conseil fédéral a accordé à la SA Energie nucléaire de Kaiseraugst l'autorisation générale pour une centrale d'une puissance de 900 à 1000 MWe. Cette décision fut approuvée par le Conseil des Etats le

2 février 1983 et par le Conseil national le 20 mars 1985. Elle est toujours valable.

Par décision du 25 novembre 1987, le Conseil fédéral a donné suite à des postulats des deux Chambres en autorisant ladite société à présenter, pour sa demande d'autorisation de construire, un projet avec refroidissement direct, à condition qu'il reste possible de l'équiper ultérieurement de tours de refroidissement, le cas échéant.

Ainsi, Energie nucléaire de Kaiseraugst dispose des autorisations et des plans nécessaires pour présenter sa demande d'autorisation de construire nucléaire. Elle peut en exiger l'octroi si son projet répond aux conditions fixées dans la loi et si les recherches qui font encore défaut (sismique, réalisabilité de l'organisation d'urgence) donnent des résultats positifs.

Les autorités fédérales avaient invité la société promotrice à réaliser un autre type de centrale, compte tenu des expériences faites en Suisse dans la construction d'installations nucléaires, et dans l'intérêt d'une certaine standardisation. Le 20 septembre 1984, le DFTCE lui a fait connaître ce qu'il entendait par «standardisation». Se fondant sur une requête à cet effet et sur une évaluation y relative, qui émanait de la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN), il lui a communiqué le 3 décembre 1985 les trois types d'installation qui répondraient aux critères souhaités. La société a alors lancé un nouvel appel d'offres pour la fourniture clé en mains des parties nucléaire et thermique. Les offres ont été étudiées dans l'intervalle. La démarche suivante consisterait à choisir un fournisseur et à lui confier l'élaboration du projet, portant sur un montant très supérieur à 100 millions de francs. La société s'est abstenue jusqu'ici de passer ce contrat, notamment à cause des initiatives populaires en suspens. C'est pourquoi la demande d'autorisation de construire nucléaire n'a pas été présentée non plus.

2.2.3 Questions de droit liées à la non-réalisation

Deux démarches fondamentalement différentes sont maintenant possibles: révoquer l'autorisation générale ou adopter un arrêté fédéral de portée générale, soumis au référendum.

La révocation de l'autorisation générale offrirait différents avantages (limitation de la procédure au projet de Kaiseraugst; décision du Tribunal fédéral sur l'indemnisation, au cas où la société promotrice et le Conseil fédéral ne parviendraient pas à s'entendre; pas de référendum). Mais la révocation est impossible pour les raisons suivantes:

Selon l'article 9, alinéa 2 de la loi sur l'énergie atomique, une autorisation peut être révoquée par l'organe qui l'a délivrée, en particulier si les conditions auxquelles elle a été subordonnée ne sont pas ou ne sont plus remplies. En l'occurrence, il faudrait donc qu'en vertu de l'appréciation actuelle par les autorités, les conditions mises à l'octroi de l'autorisation générale par l'article 3 de l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique ne soient plus remplies. Une révocation fondée sur la législation nucléaire s'imposerait notamment si des faits nouveaux aboutissaient à une appréciation différente touchant la sécurité de l'installation ou la question du besoin. Rien ne permet d'affirmer cela. Certes, les scénarios énergétiques montrent qu'on peut réduire la demande d'électricité en prenant certaines mesures et que par conséquent, la construction de nouvelles centrales serait évitable. Mais ces seules réflexions théoriques ne suffisent pas à justifier le réexamen de la preuve du besoin. Il faudrait pour le moins engager au préalable les mesures requises pour faire reculer la consommation d'électricité. Tant que ce n'est pas fait, la révocation de l'autorisation générale pour Kaiseraugst serait juridiquement inacceptable dans la situation actuelle. La révocation «pour motifs politiques» en particulier serait contraire au droit. La Confédération risquerait de se voir condamnée par le Tribunal fédéral à verser des indemnités importantes. Les motions demandent que Kaiseraugst ne soit pas construit et que la requérante bénéficie d'un dédommagement approprié. Cela implique une entente entre les autorités

fédérales et la requérante au sujet du montant à payer, ainsi qu'une base juridique, qu'il faut encore créer. Seul entre en ligne de compte à cet effet un arrêté fédéral de portée générale, soumis au référendum. Une décision de crédit ne suffirait pas.

2.2.4 Appréciation sur le plan de l'économie énergétique

La décision éventuelle de renoncer à construire Kaiseraugst doit être appréciée à la lumière de la sécurité d'approvisionnement en électricité. En octroyant l'autorisation générale et en la confirmant par la suite, le Conseil fédéral et le Parlement ont reconnu la nécessité de disposer d'une nouvelle centrale nucléaire dans la première moitié de la décennie qui vient. La consommation d'électricité n'a pas cessé d'augmenter depuis. Les statistiques y relatives n'ont fait que vérifier les hypothèses et perspectives dont le gouvernement s'est inspiré pour accorder l'autorisation. Ces cinq dernières années, la consommation d'électricité a progressé en moyenne de 3,5 pour cent par an, et de 2,9 pour cent en 1987. Pour bien comprendre ce que cela signifie, on se rappellera que si la demande d'électricité croît de 3 pour cent par année pendant cinq ans, cela représente la production d'une centrale nucléaire semblable à celles de Gösgen ou de Leibstadt.

L'industrie suisse de l'électricité a acheté en France nettement plus que l'électricité qu'aurait produite la centrale de Kaiseraugst. Il en résulte une plus grande dépendance de notre pays vis-à-vis de l'étranger en matière de fourniture d'énergie. Nous renvoyons au chapitre 1.3 où sont exposés les problèmes que soulève cette situation.

2.2.5 Réflexions sur la politique d'Etat

Les divergences d'opinion relatives à Kaiseraugst ont marqué le débat énergétique ces dernières années. Il en est résulté une polarisation accentuée de l'opinion publique. La population du nord-ouest du pays est à peu près unanime à rejeter le projet. Différentes initiatives populaires ont été présentées, qui visaient à entraver, voire à interdire l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Toutes étaient également dirigées contre le projet de Kaiseraugst.

Bien que la SA Energie nucléaire de Kaiseraugst ait obtenu toutes les autorisations communales, cantonales et fédérales requises jusqu'ici, son projet n'est pas près de se réaliser, surtout pas après l'accident de Tchernobyl. Le Conseil fédéral reconnaît que cette situation est insatisfaisante du point de vue juridique et politique, et qu'elle ne peut être tolérée plus longtemps.

Du point de vue de la politique d'Etat, l'abandon de Kaiseraugst est une décision à double tranchant. Elle contient en effet l'aveu que l'opposition durable et inflexible d'une minorité de la population suffit à empêcher la mise en oeuvre de décisions prises par les organes compétents. L'abandon de ce projet risque de durcir l'opposition régionale aux centrales nucléaires existantes. De futurs projets (p. ex. dans les domaines militaire, des transports ou de l'énergie) dont la réalisation aurait des retombées négatives dans l'optique locale ou régionale, notamment à cause des immissions qui en résulteraient, pourraient se heurter à une résistance accrue. Une telle évolution risque de faire obstacle de plus en plus à tout ouvrage d'importance nationale lorsqu'il dessert des intérêts locaux.

Il faut souligner à ce propos les dangers du particularisme et des fossés qui pourraient se creuser entre les régions du pays. Par ailleurs, le problème du dédommagement risque d'engendrer le mécontentement et l'envie.

Par ailleurs, l'abandon du projet de Kaiseraugst aurait également des aspects positifs. Il évitera aux pouvoirs publics d'intervenir de manière coercitive, comme l'eût peut-être exigé la construction de la centrale. Les motions dans ce sens tentent d'adapter la situation politique et économique à la réalité, à savoir que Kaiseraugst ne se réalise pas. Le problème ayant été longtemps passé sous silence, elles visent à l'attaquer et à le résoudre. Cet abcès étant crevé, le débat sur la politique de l'énergie en sera plus simple. Les auteurs des motions veulent objectiver ce débat et du même

coup, se donner une liberté d'action. Les positions qui se sont durcies au cours des ans doivent incontestablement s'assouplir. Elles le pourront si toutes les parties sont disposées à chercher ensemble des solutions et à les traduire dans la réalité.

2.2.6 Coûts accumulés

Les coûts accumulés ayant été activés, le bilan à la fin de 1987 atteint 1,335 milliard de francs. Ce sont 1,098 milliard au compte des coûts de construction, dont les postes principaux sont d'une part les installations de chantier et l'élaboration des plans (482 millions), d'autre part les intérêts et frais financiers (538 millions). En outre, le terrain est comptabilisé à 32 millions de francs, les frais généraux et d'administration à 34 millions, les impôts et émoluments versés à ce jour à 11,5 millions. A part les coûts de construction, les postes les plus élevés sont le combustible nucléaire, avec 136 millions de francs, et le capital-actions non versé, avec 100 millions.

En outre, si le projet n'est pas réalisé, la société promotrice doit dénoncer différents contrats. Il pourrait en résulter pour elle des frais supplémentaires, dont l'ampleur ne peut encore être déterminée.

Pour la SA Energie nucléaire de Kaiseraugst, la perte totale paraît devoir se situer entre 1,1 et 1,3 milliard de francs. Il semble que dans l'optique de l'économie publique, la perte ne serait guère moindre si l'on construisait encore la centrale. En effet, le financement à lui seul représente environ 50 pour cent des coûts accumulés. Vraisemblablement, seule une faible partie des travaux accomplis pour la mise au point du projet pourrait servir, car il faudrait élaborer un nouveau projet. Les coûts accumulés seraient alors activés et payés, pour l'essentiel, par les clients (acheteurs d'électricité) des actionnaires, à défaut d'une indemnisation par la collectivité nationale.

2.2.7 Le problème du dédommagement

S'inspirant de l'article 9, alinéa 5 de la loi sur l'énergie atomique, les motions proposent que la société promotrice bénéficie d'une indemnité équitable. Cela signifie que toutes les dépenses engagées ne doivent pas être couvertes.

La question du principe de l'indemnisation est sans réponse pour l'instant. Il ne faut pas en débattre dans le contexte des présentes interventions parlementaires.

Pour déterminer le montant de l'indemnité, il faudrait partir des dépenses réelles de la société. On se demanderait ensuite dans quelle mesure elle était autorisée à les engager en toute bonne foi. Il s'agirait d'abord des dépenses indispensables pour obtenir les autorisations acquises ou à venir. Il conviendrait de tenir compte des circonstances dans lesquelles ses décisions ont dû être prises (accords passés suffisamment à l'avance avec les fournisseurs, coûts extraordinairement élevés pour l'élaboration du projet, contrats garantissant la fourniture de combustible et des services d'enrichissement, frais financiers et intérêts élevés en conséquence, assurances données par les autorités quant aux procédures d'autorisation).

Par ailleurs, les promoteurs devaient savoir qu'ils engageaient divers investissements à leurs risques et périls. Le DFTCE a du reste attiré leur attention à ce sujet plus d'une fois. En outre, ils ont accepté des réserves du département vis-à-vis d'eux à propos d'une licence d'exportation américaine. En février 1978, la société a reconnu par écrit qu'elle assumait elle-même les risques financiers liés à une future livraison d'équipements.

Il sera sans doute difficile de pondérer les événements qui ont influencé le projet depuis 1966 (requête pour l'autorisation de site). La distinction entre les coûts que la requérante doit supporter elle-même et ceux qui pourraient, le cas échéant, donner droit à une indemnité est pour une bonne part une question d'appréciation.

2.2.8 Démarche à adopter

Une fois les motions sur Kaiseraugst transformées en postulats comme le propose le Conseil fédéral, celui-ci sera

chargé de négocier, sans avoir les mains liées au sujet d'une éventuelle indemnité. Lorsque les deux Chambres auront transmis ces postulats, le gouvernement et l'administration prendront contact avec Energie nucléaire de Kaiseraugst. Les entretiens devraient aboutir à une convention entre la société et le Conseil fédéral. Au cas où une indemnité serait prévue, nous soumettrions au Parlement, dans les plus brefs délais, un projet d'arrêté fédéral de portée générale avec message. Il n'est pas possible de préciser, à l'heure actuelle, combien de temps il faudra pour en arriver là.

2.2.9 Reprise du projet par la Confédération

Une motion propose notamment d'habiliter le Conseil fédéral, par le biais d'un arrêté fédéral qui ne serait pas de portée générale, non soumis au référendum, à acheter le projet de Kaiseraugst. Ultérieurement, la construction éventuelle de la centrale serait soumise au référendum au moyen d'un arrêté fédéral de portée générale.

Or, l'achat du projet par la Confédération serait contraire à la structure de l'industrie suisse de l'électricité et à la législation sur l'énergie atomique, qui repose sur l'exploitation de cette énergie par l'économie privée. Il faut supposer que même en cas de reprise par la Confédération, le projet ne serait pas plus populaire. Celle-ci devrait payer très cher un dossier dont une bonne partie de la population ne veut rien savoir et qu'il faudrait malgré tout réétudier complètement en cas de réalisation. Kaiseraugst continuerait d'alimenter la discussion comme emplacement possible d'une installation nucléaire, faussant le débat sur la politique énergétique jusqu'à ce que le projet retourne à l'économie privée pour mise en oeuvre et exploitation. En effet, celle-ci ne saurait être confiée à la Confédération, dans l'intérêt d'une nette distinction des responsabilités pour la construction et l'exploitation, d'une part, et pour la surveillance, de l'autre.

2.2.10 Faire dépendre formellement le sort du projet Kaiseraugst de certaines mesures de politique énergétique

Dans un postulat, il est demandé que l'on étudie l'adoption de deux arrêtés fédéraux conjoints: le premier s'appliquerait à la construction de la centrale nucléaire de Kaiseraugst; le second prévoirait, en cas de non-réalisation de ce projet, le versement d'une indemnité équitable aux promoteurs, l'adoption de mesures d'économies d'énergie et l'interdiction d'importer de l'électricité d'origine nucléaire. L'auteur du postulat propose de soumettre d'office le premier arrêté au verdict du souverain, tandis que le second entrerait en vigueur automatiquement si le premier était rejeté.

Manifestement, il s'agirait en l'occurrence de mettre le citoyen en face des deux grandes possibilités qui s'offrent à nous: soit construire Kaiseraugst, soit accepter les conséquences de sa non-réalisation. La démarche esquissée est cohérente sur le plan politique, mais la constitution ne permet pas d'y souscrire. En vertu de l'article 89, alinéa 2 cst., les arrêtés fédéraux de portée générale sont soumis au référendum facultatif. Il serait donc anticonstitutionnel de prévoir le scrutin populaire obligatoire pour le premier arrêté et d'adopter le second sans possibilité de référendum si le peuple rejette le premier.

2.3 Graben

Quatre motions ont pour objet la centrale nucléaire de Graben. Il y est demandé que le Conseil fédéral prenne les mesures nécessaires pour l'abandon de ce projet. Certaines interventions préconisent un traitement identique à celui que subira le projet de Kaiseraugst.

Comme on l'a dit à diverses reprises, le Conseil fédéral veut maintenir ouverte l'option nucléaire. Il serait irresponsable de renoncer définitivement aujourd'hui à toute nouvelle centrale de ce type. C'est la raison pour laquelle le gouvernement refuse de prendre des mesures pour l'abandon du projet de Graben, alors même qu'il estime ce projet irréalisable dans les circonstances actuelles.

S'il fallait y renoncer formellement à une date ultérieure, différentes raisons interdiraient d'adopter sans autre forme

de procès la même démarche que pour le projet de Kaiseraugst.

Du point de vue de la procédure, le projet de Graben diffère de celui de Kaiseraugst, pour lequel une autorisation générale en bonne et due forme a été délivrée. Le DFTCE a donné l'autorisation de site pour une centrale nucléaire à Graben le 31 octobre 1972. La requête pour l'autorisation générale et pour l'autorisation de construire a été présentée en 1979 et mise à l'enquête publique l'année suivante. Par la suite, les autorités fédérales ont toutefois suspendu ces procédures jusqu'à nouvel avis, cela pour les raisons suivantes:

– C'est l'industrie de l'électricité qui a fixé l'ordre dans lequel les projets de centrales nucléaires devaient être réalisés: d'abord Kaiseraugst, puis Graben et ultérieurement Verbois. Les autorités fédérales ont d'autant moins de raisons de s'écarter de ce plan que tous les milieux politiques concernés s'opposent à ce qu'on réalise un projet au lieu d'un autre.

– Le canton de Berne, en particulier, a manifesté son hostilité à ce qu'on modifie l'ordre de mise en oeuvre des projets. En 1982, le Grand Conseil a fait savoir qu'il n'approuverait pas une centrale de Graben construite en lieu et place de celle de Kaiseraugst, si cette dernière était abandonnée pour des raisons politiques. Simultanément, il a décidé que l'installation de Graben ne devrait pas voir le jour, mais précisé qu'aucune mesure préjudicielle ne devait être prise jusqu'à ce qu'on dispose des dossiers de décision. Le 26 avril 1988 encore, le Conseil Exécutif bernois, les deux Conseillers aux Etats et 18 députés au Conseil national ont confirmé que le canton n'accepterait pas l'échange de Kaiseraugst contre Graben.

– Le Conseil d'Etat soleurois estime également que la réalisation de la centrale de Graben en lieu et place de celle de Kaiseraugst serait inacceptable.

– A cela s'ajoute que la SA Energie nucléaire de Graben ne dispose pas encore d'une concession valable pour l'eau de refroidissement. Celle-ci devrait lui être cédée par la SA des Forces motrices bernoises. Etant donné l'attitude affichée par le canton de Berne en la matière, il faut à tout le moins douter que son Parlement approuve la concession.

Quant à une éventuelle indemnité, Kaiseraugst connaît une situation notablement différente: Energie nucléaire de Kaiseraugst était tenue de faire avancer les travaux, dans l'optique d'un approvisionnement sûr et en fonction des perspectives de la demande figurant dans les différents rapports des Dix. La société peut faire valoir qu'elle a assumé divers engagements essentiels avant l'occupation de son terrain au printemps de 1975, et que par la suite, les autorités fédérales se sont encore montrées rassurantes quant au délai dans lequel ses requêtes seraient traitées.

De son côté, la SA de la centrale nucléaire de Graben a passé des contrats importants dans la seconde moitié des années 70 seulement, alors que le doute n'était plus permis sur la rigueur de l'opposition à laquelle se heurteraient de nouvelles centrales nucléaires. Le projet de Graben n'a pas été épargné. La société promotrice savait aussi que l'industrie de l'électricité ne voulait pas modifier l'ordre de réalisation et que par conséquent, les retards accumulés à Kaiseraugst auraient des répercussions sur son projet. Dès lors, ses chances d'indemnisation sont moins bonnes.

2.4 Verbois

Le Conseil fédéral est invité à prendre toutes mesures utiles pour que le projet de centrale nucléaire de Verbois soit définitivement classé.

Le DFTCE a accordé une autorisation de site pour ce projet le 7 mai 1974. Aucune autre demande d'autorisation nucléaire n'a été présentée à ce jour.

Pour réaliser le projet, il faudrait modifier la zone à laquelle est attribué le site. Une telle modification est de la compétence du Grand Conseil genevois. Lors du scrutin populaire du 7 décembre 1986, les citoyens du canton ont approuvé l'adjonction d'un article 160 C à leur constitution. Cette disposition interdit en particulier la construction de la centrale nucléaire de Verbois. En vertu de l'alinéa 5, les autori-

tés cantonales s'opposent, par tous les moyens juridiques et politiques possibles, notamment à l'édification de centrales nucléaires sur le territoire du canton et dans ses alentours. Dans ces conditions, il faut supposer que le Parlement cantonal n'approuverait pas le changement de zone.

De même que pour Graben, il n'est cependant ni nécessaire ni souhaitable de renoncer définitivement à ce projet à l'heure actuelle.

2.5 Maintenir l'option nucléaire

Le Conseil fédéral estime qu'il faut maintenir ouverte l'option de l'énergie nucléaire pour des raisons d'approvisionnement, d'écologie et d'économie. Il s'agit tout d'abord d'assurer la continuité d'exploitation des installations actuelles. A cet effet, il faut les rééquiper et les moderniser. A la fin de leur durée, elles devront être reconstruites. A plus long terme, la mise en place de nouvelles capacités nucléaires n'est pas exclue, si l'approvisionnement l'exige.

Sur le plan de la politique de l'énergie, il s'agit de rejeter les initiatives populaires pour un moratoire et pour l'abandon du nucléaire.

Mais le maintien de l'option nucléaire ne va pas sans une politique d'économies convaincante. Ce n'est que lorsque le Parlement et la population seront disposés à accepter d'efficaces mesures d'économies d'énergie que l'on pourra sérieusement envisager de renoncer définitivement à de nouvelles installations nucléaires productrices d'électricité. Inversement, de telles installations pourront être construites seulement s'il est démontré que des efforts nettement accrus sont accomplis pour l'utilisation rationnelle de l'énergie. C'est pourquoi le Conseil fédéral proposera de renforcer la recherche dans le domaine des énergies nouvelles et des économies d'énergie. Un futur impôt sur l'énergie encouragera également son utilisation parcimonieuse. En outre, le DFTCE a été chargé de préparer un arrêté anticipé sur les économies d'énergie.

Il faut maintenir l'acquis en matière de technologie nucléaire au moyen de la recherche et du développement. Aux termes du plan directeur de la recherche énergétique de la Confédération (1988 à 1992), les travaux portant sur la fission et la fusion nucléaires se poursuivront avec la même ampleur que jusqu'ici, notamment en vue de former des spécialistes au service de l'économie énergétique et des autorités. Les accents seront mis en harmonie avec ceux des travaux qui se poursuivent sur le plan international. Il s'agira de réduire à l'essentiel le programme actuel, en confiant à l'économie privée certaines tâches assumées par les collectivités publiques. Une attention particulière devra aller à la recherche en matière de sécurité et de gestion des déchets. Les efforts visant à mettre au point de nouveaux systèmes de réacteurs se font avec la coopération étroite de l'industrie et de services de recherches à l'étranger. Avec d'autres pays, la Suisse s'intéresse depuis un certain temps déjà au réacteur à haute température. Il est prévu de développer un réacteur de chauffage de faible puissance pour l'alimentation en chaleur. A mesure que ce système se rapprochera de la commercialisation, les engagements financiers de la collectivité diminueront.

Il importe de répondre aux questions encore pendantes de la gestion des déchets nucléaires. Le 3 juin 1988, le Conseil fédéral a pris, sur le projet Garantie 1985, des décisions permettant la poursuite sélective des travaux de la Cédra (cf. ch. I.4). Etant donné les connaissances dont nous disposons, le maintien en exploitation des centrales nucléaires peut être assumé. Il serait exagéré de leur retirer l'autorisation d'exploitation faute d'avoir déjà désigné l'emplacement où seront déposés les déchets.

3 Cycle du combustible nucléaire

3.1 Description

A la différence du charbon, l'uranium extrait du sol ne peut pas être employé directement à la production d'énergie. Au sortir de la mine, l'uranium brut va bien plutôt devoir passer, selon le type de réacteur auquel il est destiné, par différentes phases de ce qu'on appelle le cycle du combustible nuclé-

aire. Les centrales nucléaires suisses sont toutes équipées de réacteurs à eau légère; ils ne peuvent être exploités à l'uranium naturel. Celui-ci doit être enrichi, car il contient trop peu d'uranium 235 fissile (0,71 pour cent U235). L'uranium naturel n'est utilisable que dans des réacteurs modérés à l'eau lourde ou au graphite.

Les procédés usuels (diffusion et centrifugation gazeuse) ne peuvent enrichir l'uranium que sous forme gazeuse. Il faut donc commencer par produire, à l'aide d'uranium naturel, un composé aisément transformable en gaz à des températures peu élevées. Ce composé est l'hexafluorure d'uranium (UF₆) et on l'obtient par conversion d'uranium naturel. L'UF₆ est contenu et transporté dans des cylindres d'acier. Vient ensuite l'enrichissement, au cours duquel la part d'U235 est portée de 3 à 4 pour cent, proportion nécessaire au fonctionnement de réacteurs à eau légère. L'UF₆ enrichi est alors transformé en oxyde d'uranium et converti en éléments combustibles. Ceux-ci seront stockés (réserve annuelle) sur l'aire de la centrale nucléaire en attendant de produire de l'énergie durant 3 à 4 ans. Fortement radioactifs, les éléments usés sont alors conservés pendant au moins six mois dans le stock humide de la centrale, où ils perdent une part importante de leur radioactivité et de leur chaleur. En outre, le fonctionnement du réacteur engendre des déchets faiblement ou moyennement radioactifs. Ceux-ci ne renferment que de faibles quantités d'uranium et de plutonium.

La gestion des déchets peut emprunter deux voies différentes: ou bien on amène les éléments combustibles usés directement à l'entreposage intermédiaire, puis final; ou bien on extrait, par retraitement, l'uranium qui se trouve encore dans les déchets, ainsi que le plutonium qui s'y est formé. L'uranium et le plutonium ainsi obtenus peuvent resservir dans des surgénérateurs ou dans des réacteurs à eau légère. Le retraitement lui-même produit des déchets radioactifs. Les substances fortement radioactives sont vitrifiées, tandis que les déchets faiblement ou moyennement radioactifs sont conditionnés, par exemple dans le ciment ou le bitume. La Suisse a choisi la voie du retraitement.

Mis à part la production d'énergie dans les réacteurs et l'entreposage des déchets radioactifs, la Suisse ne pratique aucune activité du cycle du combustible nucléaire.

3.2 Transports nécessaires à l'exploitation d'énergie nucléaire

La plupart des installations requises dans le cycle du combustible nucléaire se trouvant hors de Suisse, seuls les transports ci-après touchent notre territoire:

- Transport d'éléments combustibles neufs de la fabrique (étrangère) à la centrale nucléaire suisse;
- Transport d'éléments combustibles usés de la centrale suisse à l'installation (étrangère) de retraitement;
- Transport des déchets d'exploitation (sauf s'ils sont conditionnés à la centrale même) vers le conditionnement, puis vers l'entreposage intermédiaire, puis final. Ces déplacements se font généralement à l'intérieur du pays (entre les centrales nucléaires et l'Institut Paul-Scherrer, IPS, de Würenlingen, et, ultérieurement, vers les entrepôts intermédiaires et finals). Exceptionnellement, ces déchets sont transportés à l'étranger à des fins d'expériences, comme ce fut le cas pour les déchets de Mühleberg envoyés à Mol. Jusqu'en 1982, ces déchets faiblement ou moyennement radioactifs étaient exportés pour immersion en mer conformément aux dispositions techniques et sur l'organisation formulés par l'OCDE. Mais de telles opérations n'ont plus eu lieu ensuite.

- Il arrive que des combustibles et des déchets nucléaires transitent par la Suisse, généralement d'Allemagne en Italie ou inversement (en moyenne un transport par an).

- Dès 1992, les déchets de retraitement, conditionnés, devront revenir des installations de La Hague et de Sellafield vers la Suisse.

Le transport d'éléments combustibles non irradiés, peu radioactifs, ne pose pas de problèmes et peut être confié à des firmes non spécialisées. Des conteneurs spéciaux, rela-

tivement simples, sont mis à disposition par le fournisseur. Une fois par année, avant le renouvellement du combustible, on importe une recharge d'éléments neufs pour chaque centrale nucléaire, qui arrivent généralement en une seule livraison par bateau (des USA), par le rail ou par la route. Les éléments combustibles en oxyde mixte, qui contiennent du plutonium destiné au recyclage, sont transportés dans des conteneurs spéciaux par des véhicules blindés accompagnés par la police (sûreté, c'est-à-dire protection contre toute intervention malveillante). De tels véhicules appartiennent aux maisons Transnuklear en Allemagne et Transnucléaire en France.

Pour transporter des éléments combustibles usés, fortement radioactifs et qui dégagent beaucoup de chaleur, des conteneurs spéciaux sont nécessaires, dont les qualités sont éprouvées dans des tests mécaniques et thermiques sévères. Plusieurs firmes ont développé de tels conteneurs. En Suisse, on utilise surtout ceux de la Société nucléaire pour les transports lourds, Paris, et de Nuclear Transport Ltd, Risley (Angleterre).

Il existe divers types de conteneurs, dont la capacité varie. Elle peut être par exemple de 7 éléments combustibles, de sorte qu'une campagne de 49 éléments nécessitera 7 transports. Là encore, les déplacements se font par la route, par le rail ou par eau.

Le transport de déchets fortement radioactifs vitrifiés aura lieu également dans des conteneurs spéciaux de sécurité, capables d'absorber la chaleur dégagée.

Les déchets faiblement ou moyennement radioactifs conditionnés sont déplacés dans des fûts métalliques ou dans des conteneurs.

Les opérations de transit suivantes ont été autorisées par l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) ces quatre dernières années:

- 30,9 kg de combustibles nucléaires sous forme d'éléments combustibles en 1987;
- 3 g de déchet vitrifié en 1986;
- rien en 1985;
- 1761 kg d'uranium appauvri et 71 g de déchet en 1984.

Les années précédentes offrent des chiffres comparables. La plupart de ces transports ne son pas accompagnés. L'itinéraire n'est pas prescrit, sauf si le poids dépasse 28 t. Tous ces transports sont soumis à certaines réglementations de droit, qui peuvent différer selon qu'il s'agit d'un transport de combustibles nucléaires, de déchets ou d'autres résidus radioactifs (cf. ch. 3.3).

3.3 Bases légales

La réglementation légale poursuit un double but: la sécurité et la non-prolifération nucléaires.

La sécurité nucléaire implique qu'il existe un écran contre les rayons ionisants et que l'on empêche aussi bien la fuite de substances radioactives (sécurité radiologique) qu'une réaction en chaîne autoentretenu (criticalité), et cela dans les circonstances normales et en cas d'accident.

La non-prolifération consiste à empêcher une plus grande dispersion des armements nucléaires. A cet effet, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) exerce un contrôle sur les combustibles nucléaires et par ailleurs, il existe des biens (combustibles nucléaires, équipements, technologie) qui ne peuvent être exportés que dans des pays acceptant ces contrôles.

Les questions de sécurité nucléaire se posent pour toutes les substances radioactives, soit pour les combustibles nucléaires, les résidus, les déchets et les autres matières radioactives; les questions de non-prolifération sont liées aux combustibles nucléaires ainsi qu'aux équipements, aux matériaux et à la technologie.

Il faut distinguer trois domaines juridiques: le droit atomique, celui de la radioprotection et celui des transports.

3.3.1 Droit atomique

Les dispositions contenues dans la loi sur l'énergie atomique et dans «l'ordonnance atomique» (ordonnance du 18 janvier 1984 sur les définitions et les autorisations dans le

domaine de l'énergie atomique, RS 732.11) s'appliquent aux combustibles nucléaires, aux résidus, aux équipements et à la technologie. Elles couvrent aussi bien le domaine de la sécurité nucléaire que celui de la non-prolifération. Cette dernière fait en outre l'objet d'accords internationaux, en particulier le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (RS 0.515.03) ainsi que des accords de coopération bilatérale dans le domaine de l'énergie nucléaire.

En vertu des articles 9 et 15 de l'ordonnance atomique, il appartient à l'OFEN d'appliquer les dispositions du droit atomique touchant les transports ainsi que l'importation, l'exportation et le transit. Sa compétence s'étend à l'enquête lorsqu'une infraction semble avoir été commise. L'infraction elle-même relève du ministère public fédéral.

3.3.2 Droit de la radioprotection

L'ordonnance du 30 juin 1976 concernant la protection contre les radiations (RS 814.50) a pour fondement la loi du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique et la protection contre les radiations (RS 732.0). En fait, elle constitue un secteur juridique propre, de sorte que dans la future législation, l'énergie nucléaire et la radioprotection feront l'objet de réglementations distinctes. L'ordonnance réglemente la sécurité radiologique; elle s'applique, en principe, à toute espèce de substance radioactive. Toutefois, les prescriptions de procédure qu'elle contient ne s'étendent pas aux combustibles nucléaires ni aux résidus, mais bien celles de l'ordonnance atomique, à partir d'un certain niveau de radioactivité.

L'application de l'ordonnance sur la radioprotection appartient à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), à la CNA et à l'OFEN. C'est l'OFSP qui octroie les autorisations (art. 4 de l'ordonnance).

3.3.3 Droit des transports

Sur le plan international, il existe, sur le transport d'objets dangereux, des dispositions largement unifiées, qui ont été reprises dans le droit suisse: ordonnance du 17 avril 1985 relative au transport des marchandises dangereuses par route (SDR, RS 741.621), règlement concernant le transport ferroviaire suisse des marchandises dangereuses (RSD, annexe 1 de l'ordonnance du 5 novembre 1986 sur le transport public, OTP, RS 742.401), ordonnance du 20 septembre 1984 concernant le transport aérien des marchandises dangereuses (RS 748.411.11), règlement du 29 avril 1970 pour le transport de marchandises dangereuses sur le Rhin (ADNR, RS 747.224.141).

Tous ces textes renferment en particulier des prescriptions sur le transport des matières radioactives, fondées matériellement sur le document Safety Series 6 de l'AIEA. Ces prescriptions s'appliquent donc, conjointement avec la loi sur l'énergie atomique ou l'ordonnance sur la radioprotection, au transport de combustibles nucléaires, de résidus et de déchets radioactifs. Elles ne touchent pas les aspects financiers, que les autorités de surveillance n'examinent donc pas.

L'application du droit régissant les transports est différenciée. Là où des permis sont nécessaires, ils sont délivrés par la DSN de l'OFEN pour tous types de matières radioactives, et non pas seulement pour les combustibles et les déchets. En revanche, il appartient aux organes (cantonaux) de la police d'englober ces transports dans les contrôles de circulation ordinaires.

3.4 Questions de non-prolifération

Le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires vise à empêcher que des Etats ne disposant pas de telles armes s'en procurent. L'objectif devrait être atteint au moyen du contrôle des matières fissiles et de la réglementation des exportations.

3.4.1 Contrôle des matières fissiles

Les combustibles nucléaires font l'objet d'une comptabilité internationale, tenue par l'AIEA. Pour cela, chaque Etat doit tenir une comptabilité nationale des matières fissiles et

annoncer les modifications d'inventaire à l'AIEA. Celle-ci procède régulièrement à des contrôles dans les installations nucléaires (4 à 5 inspections annuelles dans chaque centrale), afin de vérifier que la réalité concorde bien avec la comptabilité. Ce système ne peut empêcher que des combustibles nucléaires soient détournés, mais il le révélerait.

Grâce à la comptabilité nationale ainsi qu'aux contrôles, l'OFEN en sa qualité d'autorité de surveillance est entièrement au courant de l'inventaire, des modifications qui y sont apportées, de la composition des éléments combustibles et de la durée de leur séjour dans les réacteurs suisses.

Le contrôle ne s'étend pas aux combustibles nucléaires utilisés à des fins non pacifiques par les Etats possédant l'arme atomique.

Dans son rapport annuel, l'AIEA rend compte de ses contrôles dans le monde entier. Pour apprécier la partie non technique qui doit être publiée, le Conseil des gouverneurs dispose d'un papier de travail dit «Safeguards Implementation Report SIR». Ce document n'est pas secret, mais sur décision du Conseil des gouverneurs, il ne connaît qu'un tirage limité. En 1986, son interprétation erronée dans un magazine allemand avait suscité l'impression que les contrôles étaient quelquefois incomplets. C'est inexact. Les installations suisses, par exemple, ont entièrement atteint les objectifs de l'inspection. On a également pu démentir l'assertion selon laquelle de notables quantités de plutonium auraient été amenées à disparaître de Mol.

3.4.2 Prescriptions sur les exportations

Les combustibles nucléaires et certains équipements techniques et matériaux nucléaires ne sont admis à l'exportation que si l'Etat destinataire utilise ces biens à des fins pacifiques, exclusivement, et s'il les soumet aux contrôles de l'AIEA. Des listes élaborées au niveau international désignent les biens tombant sous le coup de ces prescriptions (Comité Zangger, Club de Londres, Comité X). En revanche, il n'existe aucun contrôle internationalisé sur leur mise en oeuvre. L'Etat sur le territoire duquel l'exportation a lieu est responsable du respect de la réglementation, mais non celui où la firme organisatrice a son siège.

La Suisse a repris dans son propre droit lesdites listes internationales, qui figurent aux annexes 2 et 3 de l'ordonnance atomique; celle-ci a été adaptée à plusieurs reprises aux modifications intervenues, la dernière fois le 1er janvier 1988.

3.5 Cas actuels

3.5.1 L'affaire Transnuklear

L'affaire Transnuklear soulève deux problèmes distincts: d'une part, celui des déchets faiblement et moyennement radioactifs, de l'autre, celui de la non-prolifération. Dans l'un et l'autre cas, la firme Transnuklear et la maison mère Nukem sont accusées d'actes illicites.

Pour ce qui est de l'accusation d'avoir enfreint l'accord sur la non-prolifération des armes nucléaires (Transnuklear aurait fait passer des matériaux de qualité militaire de Mol au Pakistan ou en Libye, en passant par la RFA), le gouvernement de Bonn a publiquement déclaré, le 20 janvier 1988 déjà, que ces accusations étaient dénuées de tout fondement. Les recherches menées par le ministère public de Hanau n'en ont pas apporté la moindre preuve à ce jour. Ces déclarations se trouvent confirmées par les résultats des contrôles de combustibles nucléaires faits par Euratom et l'AIEA dans les installations en question.

Il faudra attendre la fin des enquêtes instruites par les autorités allemandes pour se prononcer sur les accusations touchant le secteur des déchets radioactifs et sur la question de savoir si des firmes suisses sont impliquées. Une infraction à l'accord de non-prolifération est exclue en l'occurrence, car il s'agit de déchets de faible et moyenne radioactivité. Ceux-ci peuvent certes contenir des traces de matières servant à la fabrication d'armes atomiques. L'exportation de ces très faibles quantités est possible, théoriquement. Mais on y renonce, parce que toute séparation supplémentaire produit de nouveaux déchets secondaires et est

économiquement absurde. La quantité de substance de qualité militaire ainsi obtenue serait sans signification du point de vue de la non-prolifération.

L'ouverture d'une procédure d'instruction de police judiciaire en Suisse impliquerait l'existence de charges concrètes. Or, des indices quant à une infraction à la loi sur l'énergie atomique ne sont apparus, dans cette affaire, ni du côté des services helvétiques de surveillance et de contrôle nucléaires, ni lors du traitement de la demande d'entraide judiciaire émanant de la RFA, ni ailleurs. En conséquence, le Ministère public de la Confédération n'avait aucune raison d'ouvrir une enquête.

Il est également établi que cette affaire n'a mis en péril à aucun moment le fonctionnement sûr des centrales nucléaires suisses ni en particulier la sécurité de gestion des déchets. Point n'est besoin d'intensifier les contrôles opérés par les autorités, et le Conseil fédéral n'a aucune raison d'intervenir dans des contrats de droit privé. En revanche, le projet de nouvelle loi sur l'énergie nucléaire tend à harmoniser les prescriptions régissant l'exportation de déchets nucléaires avec celles qui s'appliquent à l'exportation de déchets spéciaux.

Parallèlement à l'affaire Transnuklear elle-même, on a appris qu'un collaborateur de l'ancien Institut fédéral de recherches en matière de réacteurs (IFR) avait rédigé contre paiement, pour Transnuklear, une étude sur les possibilités d'introduire en Suisse un système de conteneurs pour le transport (Mosram). Cette étude repose sur les expériences et connaissances que l'auteur a acquises en travaillant à l'IFR, ainsi que sur des documents obtenus du fait de ses contacts professionnels avec des sociétés de centrales nucléaires. On ignore si Transnuklear en a déjà tiré bénéfice. Le collaborateur en question a fait l'objet d'une procédure disciplinaire. Les mesures prises à son encontre sont cependant restées lettre morte, parce qu'il a quitté l'institut dans l'intervalle.

3.5.2 Transports Mühleberg-Mol

De novembre 1986 à septembre 1987, la centrale nucléaire de Mühleberg (CNM) a fourni dix convois de déchets faiblement et moyennement radioactifs (au total environ 25 t net, environ 140 t brut avec les emballages) pour scorification à l'installation d'incinération du centre belge de recherches nucléaires de Mol. La Suisse ne possède en effet aucune installation semblable. Le mandat avait été confié à l'entreprise allemande de transports Transnuklear. La scorification a pour but de réduire sensiblement le volume des déchets, afin de ménager les capacités d'entreposage intermédiaire, opération prise surtout depuis que l'immersion en haute mer a été suspendue, en 1983. Avec une radioactivité de 68,5 GBq, l'un de ces convois dépassait la limite, fixée à ce moment-là à 1 Ci (37 GBq), de sorte qu'il se rattachait à la catégorie des résidus. L'OFEN a donné son feu vert audit convoi le 26 février 1987.

Les neuf autres convois n'atteignaient pas la limite de 1 Ci. Dès lors, ils ne nécessitaient pas d'autorisation de l'OFEN, mais bien une autorisation d'exporter de l'Office fédéral de la santé publique. En 1976, cet office avait délivré aux Forces motrices bernoises (FMB) une autorisation permanente, fixant de manière générale les biens auxquels elle s'étendait. Les FMB ont considéré que l'exportation de déchets radioactifs était ainsi couverte, pour autant qu'il ne s'agit pas de résidus, soumis à l'autorisation de l'OFEN. Aucun de ces convois ne nécessitait un certificat d'approbation.

De son côté, la DSN avait délivré un permis pour l'ensemble de la campagne de conditionnement. Le critère en était la qualité attendue des produits de scorification sortant de Mol.

L'intérêt du public pour cette affaire date du 18 janvier 1988, lorsqu'on a appris, par une information en provenance de Belgique, que certains conteneurs de la CNM dégageaient une radioactivité jusqu'à neuf fois plus élevée que les 200 milliröntgen à l'heure (mR/h) autorisés. Cette information a suscité le désarroi, parce qu'on a omis de distinguer

deux valeurs limites exprimées en l'espèce par le même chiffre:

– Les prescriptions de transport limitent la radioactivité à la surface du convoi à 200 mR/h. Cette limite s'applique à la surface de l'ensemble du chargement. Elle a été respectée toutes les fois, même si des parties intérieures du chargement ont dégagé une radioactivité plus intense. Les services douaniers n'avaient pas de raison de vérifier la concordance du contenu avec la déclaration.

– Mol fixe cette même limite de 200 mR/h pour la surface de chaque emballage. En l'occurrence, il ne s'agit plus d'une limite légale, mais d'une valeur interne, applicable spécialement à l'installation d'incinération. Mais la firme de Mol n'en a pas informé les responsables de la CNM, ni lors de la préparation des transports, ni quand ils ont eu lieu. Nous ignorons pourquoi elle n'a pas refusé les emballages à la radioactivité excessive, d'autant que rien n'indique que les déclarations de marchandise auraient été modifiées en cours de route.

La confusion des deux valeurs limites dans les médias a pu faire naître l'impression erronée qu'en dépassant une limite interne, la CNM avait contrevenu à une prescription légale. Il n'en est rien. Outre son contrat avec la CNM, la Transnuklear avait passé un contrat d'utilisation avec le centre de recherches de Mol. Ce dernier contrat semble avoir précisé que le rayonnement à la surface de chaque emballage de déchets ne devait pas dépasser 200 mR/h, bien que des mesures spéciales permettent d'incinérer dans l'installation en question des déchets au rayonnement plus intense. Dans l'offre soumise à la CNM, la Transnuklear a indiqué une limite de 3000 mR/h. On ne saurait donc accuser les responsables de la centrale d'avoir manqué à leur devoir de diligence. Quant à eux, ils négocient maintenant avec Mol la possibilité de mener à bien la scorification prévue. Il n'est pas impossible qu'une partie des déchets reviennent en Suisse sans avoir été traités. De toute manière, le retour de Mol de tous les déchets scorifiés était prévu. Il n'y a donc pas eu «commerce» de déchets.

L'autorité de surveillance ne possède aucun indice d'une participation de la CNM à des actes illicites.

Les FMB ont chargé l'ancien juge fédéral Matter d'enquêter en particulier sur les accusations de corruption. Ses travaux ne sont pas terminés; ils n'ont cependant révélé à ce jour aucune raison de mettre en doute la correction des collaborateurs des FMB.

Les autres centrales nucléaires n'ayant pas envoyé des déchets à Mol n'en ont pas davantage reçu en retour. Il faut malgré tout rejeter l'idée d'interdire le transport de déchets à l'étranger, parce que la Suisse ne connaît pas l'autarcie dans le traitement de ces matières. C'est pourquoi il faut parfois faire appel à des firmes étrangères pour certaines opérations.

Le cas CNM-Transnuklear montre bien, en revanche, l'utilité d'un centre suisse de gestion (dépôt intermédiaire centralisé avec installations de conditionnement), dont il conviendrait d'accélérer la réalisation. L'incinérateur actuel de Würenlingen pourrait y faire place à une installation plus grande, convenant à tous les déchets combustibles. Le traitement à l'étranger deviendrait alors superflu. Le Conseil fédéral appuie ce projet. L'industrie de l'électricité prépare sa requête pour l'autorisation générale.

La compétence de la Suisse en matière de surveillance s'arrête à la frontière nationale. Il n'en va pas de même de la responsabilité du propriétaire des déchets. Ainsi, les clients suisses du retraitement sont tenus de reprendre les déchets radioactifs produits par l'opération. Ils doivent également en assurer l'élimination sûre. En chargeant une maison étrangère d'une phase du retraitement, on ne se décharge pas de sa responsabilité.

3.5.3 Transports effectués par Transnuklear pour d'autres installations nucléaires suisses

Il ne s'agit pas en l'espèce de déchets, mais d'éléments combustibles non irradiés ainsi que de barres de combustible irradiées ou non, que la Transnuklear a transportés vers

les autres centrales nucléaires ainsi qu'à Gösgen, à l'IFR et à Karlstein (RFA), respectivement. Dans ce cas, le partenaire des centrales n'est pas la Transnuklear, mais le fabricant d'éléments combustibles, qui organise le transport. Le transport des éléments usés est réglementé de la même manière; c'est la firme de retraitement qui l'assume. Les contrats passés à cet effet ressortissent au droit privé et les partenaires ne sont pas tenus de les publier. L'ancien IFR avait avec la Transnuklear des relations d'affaires pour des transports pour lesquels des conteneurs spéciaux étaient nécessaires.

Ce n'est pas Transnuklear ni la Transportleistungen GmbH qui évacuent les éléments combustibles usés de Suisse, mais les firmes anglaise Nuclear Transport Ltd. (pour BNFL/Sellafield) et française Transnucléaire (pour Cogéma/La Hague).

Il est permis d'affirmer qu'aucune matière fissile n'a été détournée au cours des transports mentionnés ici.

Les autorités allemandes ont provisoirement retiré à la Transnuklear l'autorisation de procéder à des transports nucléaires. Cette maison ne pourrait donc obtenir de l'OFEN l'autorisation d'effectuer de tels transports en Suisse. D'autres maisons sont prêtes à offrir leurs services si besoin est.

3.5.4 Plutonium en provenance de l'Institut fédéral de recherches en matières de réacteurs (IFR)

Il s'agit, en l'occurrence, d'éléments combustibles du réacteur DIORIT, envoyés par l'IFR à Mol il y a une vingtaine d'années pour retraitement. Le plutonium extrait n'a été que partiellement retourné à l'IFR. Plus de la moitié de cette substance a été vendue, tandis que l'IFR se voyait bonifier une quantité correspondante de plutonium à composition isotopique différente. Une partie de ce dernier lui est parvenue en 1984. La fusion intervenue entre l'IFR et le SIN est l'occasion de réexaminer les questions de sûreté. Dès que cet examen sera achevé, l'IPS pourra se faire livrer le solde du plutonium qui lui revient.

Les autorités suisses ne savent pas ce qu'il est advenu du plutonium extrait des éléments combustibles et qui a été vendu. Une fois ces matières exportées de Belgique, elles relèvent des autorités de l'Etat destinataire. C'est à elles qu'il incombe alors de contrôler les matières fissiles et d'octroyer, éventuellement, des autorisations d'exporter. Ce n'est qu'en 1978 qu'on a décidé, sur le plan multilatéral, qu'une telle réexportation exigerait dorénavant l'accord préalable du pays fournisseur.

3.5.5 Eau lourde

Les réacteurs modérés à l'eau lourde peuvent être alimentés à l'uranium naturel. Ils offrent donc l'avantage de ne pas dépendre des très complexes techniques d'enrichissement. Comme ces réacteurs produisent également du plutonium, l'eau lourde fait partie des articles dont l'exportation est soumise à un contrôle spécial aux fins de non-prolifération, de même que les techniques d'enrichissement (cf. ch. 3.3 et 3.4).

Les autorités fédérales ont connaissance du transit, par notre pays, d'environ 8 t d'eau lourde en provenance d'Union soviétique et à destination de l'Inde. Il n'y a eu infraction ni à des dispositions internationales, ni à la législation suisse, qui n'exigeait pas d'autorisation pour cela à l'époque (1985). Dès lors, le pays expéditeur n'avait pas à nous rendre compte de cette transaction. Désireux d'éviter cependant que l'on abuse de la Suisse pour tourner des lois en vigueur ailleurs, le Conseil fédéral (outre les engagements internationaux pris par la Suisse) a modifié l'ordonnance atomique du 1er janvier 1988 de la manière suivante: est soumis à autorisation le transit d'eau lourde, de matériels de qualité militaire et d'équipements pour l'enrichissement et le retraitement ainsi que pour la production d'eau lourde, si de nouvelles dispositions sont prises, quant à l'expédition (p. ex. un changement d'adresse) durant le transport à travers la Suisse. Le transit ordinaire reste libre. Il n'y a pas lieu d'aller plus loin dans la réorganisation des

transports et des opérations d'importation, d'exportation ou de transit.

3.6 Questions spéciales de gestion

3.6.1 Le retraitement

La législation sur l'énergie atomique admet l'exportation d'éléments combustibles usés et la réimportation de matières et de déchets émanant de leur retraitement. Une autorisation fédérale est requise pour y procéder. Les dispositions détaillées à ce sujet figurent dans la section 3 de l'ordonnance atomique. La question de savoir si le retraitement se justifie ne constitue pas un critère pour l'octroi de l'autorisation.

A part le plutonium formé dans le réacteur, les éléments combustibles usés contiennent encore quelque 96 pour cent de leur uranium, qui renferme alors environ un pour cent d' U_{235} . Le retraitement permet de recueillir l'uranium et le plutonium (environ 460 kg de plutonium par année pour l'ensemble des centrales nucléaires suisses). Ces substances sont réutilisées dans nos réacteurs à eau légère, sous forme d'éléments combustibles à l'oxyde mixte. C'est une façon judicieuse d'éliminer le plutonium, tout en ménageant sérieusement les ressources d'uranium. Il n'y a pas de raison de renoncer au retraitement des éléments combustibles usés.

Le retraitement fait l'objet de contrats de longue durée passés par les exploitants suisses avec la Cogéma (installation à La Hague, France) et la BNFL (installation à Sellafield, Grande-Bretagne). Le Conseil fédéral ne peut ni ne veut s'immiscer dans les accords ainsi conclus. Il incombe aux exploitants de centrales nucléaires de décider s'il faut confier les éléments combustibles usés au retraitement ou bien les entreposer provisoirement avant leur stockage final; leurs critères peuvent relever de l'économie ainsi que des problèmes d'approvisionnement et de gestion. De plus, le Conseil fédéral a assuré au gouvernement français qu'il n'entreprendrait rien pour empêcher la restitution prévue. Cogéma et BNFL ont édifié pour la prochaine campagne de nouvelles installations, qui entreront en service en 1989. Des éléments combustibles suisses sont stockés par elles depuis plusieurs années, pour être retraités dans ces installations.

3.6.2 Déchets produits par les centrales nucléaires suisses; entreposage intermédiaire

Le volume total des déchets de faible et moyenne activité produits par les centrales nucléaires en service dans notre pays atteint quelque 500 m³ brut, c'est-à-dire après conditionnement final des déchets (p. ex. noyés dans le ciment). Un tiers de cette quantité représente des déchets de moyenne activité.

Dans le même intervalle, le retraitement engendre un total de 14 m³ de déchets de haute activité vitrifiés et, à son tour, 500 m³ de déchets de faible et moyenne activité. Dès 1992, la Suisse devra progressivement reprendre en charge ces déchets.

C'est généralement sur l'aire de la centrale elle-même que les déchets d'exploitation des installations suisses sont conditionnés, c'est-à-dire réduits à une forme permettant les phases ultérieures de la gestion. Une partie des déchets combustibles est incinérée dans l'installation de l'IPS, tandis que les cendres noyées dans le ciment sont placées dans des fûts puis renvoyées aux centrales. Celles-ci entreposent les déchets dans leurs propres dépôts. Les capacités actuelles d'entreposage intermédiaire suffisent, selon la centrale et le type de déchets, de quelques années à quelques décennies.

Le 16 février 1988, les Nordostschweizerische Kraftwerke (NOK), désireuses d'agrandir l'entrepôt intermédiaire de la centrale de Beznau, ont présenté aux autorités fédérales une demande de construction d'un nouveau dépôt. La procédure fédérale d'autorisation se poursuit. Les autres centrales devront également se doter de nouveaux dépôts intermédiaires pour y placer les déchets du retraitement qui leur seront retournés en 1992, à moins que ceux-ci puissent prendre place dans le futur dépôt central projeté à Würenlin-

gen. Cette construction requiert une autorisation générale; une demande dans ce sens n'a pas encore été présentée.

3.6.3 Traitement des requêtes de la Cédra

Les autorités fédérales font preuve de rapidité et d'objectivité lorsqu'elles traitent les requêtes de la Cédra. On en veut pour exemple la demande concernant des actes préparatoires au Wellenberg, canton de Nidwald. Cette demande a été présentée le 17 juin 1988. Toutes les procédures requises (procédure d'opposition avec visite des lieux, rapports des services techniques fédéraux, rapports des cantons et des communes, expertises de la DSN, de la CSA et de l'AGNEB, procédure de consultation et de corapport au sein de l'administration) ont été accomplies, de sorte que le Conseil fédéral pourra prendre sa décision fin août/début septembre.

Il n'est pratiquement pas possible de traiter une telle requête dans des délais encore plus brefs. En effet, la volonté de décider rapidement ne doit en aucun cas nuire à l'étude et à l'appréciation très scrupuleuse de la demande par l'autorité de surveillance. De plus, aux termes de la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021), l'autorité consulte les parties avant de trancher. Lorsqu'on ne connaît pas à l'avance l'identité des personnes qui pourraient être touchées, il faut donc publier la requête et rendre le dossier accessible à tout un chacun. Une fois les rapports de sécurité mis au point, il faut les faire connaître aux intéressés par la même voie. Les cantons ont souvent besoin de passablement de temps pour prendre position, surtout lorsque leur réponse dépend d'une décision du Parlement ou – comme dans le cas de Nidwald – de la Landsgemeinde, ou qu'elle doit être soumise à la votation populaire.

4 Législation sur l'atome

4.1 Teneur des motions

Différentes motions demandent que la loi sur l'énergie atomique soit révisée en ce sens que l'autorisation générale d'installations nucléaires serait soumise au référendum facultatif. Par ailleurs, il est proposé que l'on modifie l'arrêté fédéral concernant la loi précitée afin de permettre le référendum même pour les projets de centrales nucléaires ayant déjà fait l'objet d'une autorisation générale (ou qui n'ont pas encore obtenu l'autorisation de construire nucléaire); parallèlement, la question de l'indemnité devrait être réglée pour ces projets. Alors que le référendum facultatif allongerait la procédure, une autre motion demande la révision de la loi sur l'énergie atomique en vue de simplifier et d'accélérer les choses.

Il est également suggéré que l'on fasse dépendre de la loi sur l'énergie nucléaire les affaires traitées à l'étranger par des firmes suisses et qui ont trait au combustible nucléaire, aux résidus, aux réacteurs, aux équipements et matériels ainsi qu'à la technologie nucléaire.

4.2 Soumission de l'autorisation générale au référendum facultatif

Soumettre l'autorisation générale d'une centrale nucléaire au référendum facultatif relève d'une décision de principe. Il ne faut pas la prendre maintenant dans le contexte de la non-réalisation de certains projets, mais bien dans celui de la très prochaine refonte de la loi sur l'énergie atomique. Les projets d'une nouvelle loi sur l'énergie nucléaire et le message à ce sujet sont prêts au sein de l'administration. Le Conseil fédéral veut en décider cette année encore. Dans ces circonstances, il faut également rejeter la demande de réviser l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique. Sa validité étant limitée au 31 décembre 1990, cet arrêté sera abrogé avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Quant aux projets de centrales nucléaires pour lesquels une autorisation générale ou de site a été accordée, les dispositions transitoires de la future loi peuvent prévoir l'application du nouveau droit quant au référendum facultatif.

C'est également dans le contexte de la future loi qu'il faudra résoudre le problème de l'indemnité à accorder lorsqu'un projet d'installation nucléaire pour lequel des investissements ont été consentis en toute bonne foi, après l'obten-

tion régulière d'autorisations fédérales, ne peut être réalisé à cause de décisions ultérieures, fondées sur la nouvelle législation. En principe, les modifications de la loi ne donnent droit à aucun dédommagement, même si elles ont pour effet que des activités autorisées auparavant ne peuvent plus être exercées, ou seulement dans des conditions plus difficiles (ATF 108 Ib 357s, 106 Ia 265s, 105 Ia 337ss, 103 Ia 277s, 103 Ib 134ss). Le législateur peut cependant s'écarter de cette règle et prévoir une indemnité lorsque des circonstances particulières paraissent le justifier.

4.3 Simplification et accélération de la procédure d'autorisation

Le problème de Kaiseraugst a parfois fait dire que la procédure d'autorisation nucléaire actuelle ne valait rien et qu'il conviendrait de l'abrégée de façon à ce que l'objectif puisse être atteint. Cette affirmation doit être nuancée. La réalisation d'une installation nucléaire requiert une autorisation générale, une autorisation de construire et une autorisation d'exploiter. Ces autorisations relèvent du Conseil fédéral, à l'exception de l'approbation de la première par le Parlement, qui revêt une connotation politique. Les décisions du Conseil fédéral ne peuvent être attaquées ni sur le plan interne de l'administration, ni par les tribunaux. Ainsi, la procédure d'approbation nucléaire, avec ses trois autorisations partielles, est relativement simple et claire.

En vertu des principes de la loi sur la procédure administrative, une procédure publique doit précéder toute décision, afin que les personnes touchées puissent faire valoir leurs droits. Chacun doit pouvoir accéder à la requête, au dossier et aux rapports d'expertise sur la sécurité. C'est pourquoi il n'est guère possible d'abrégée sensiblement la procédure d'autorisation de construire et d'exploiter une installation nucléaire. En revanche, quelques simplifications peuvent être envisagées pour l'autorisation générale (procédure unique d'opposition, abandon de l'autorisation générale pour certains types d'installations).

En droit nucléaire, les procédures d'autorisation pourraient être abrégées si l'on restreignait les compétences des cantons. Des modifications de cette nature revêtent une importance primordiale dans notre Etat fédéral. Les Chambres devront examiner, au moment de débattre la nouvelle loi sur l'énergie nucléaire, les adaptations qui leur paraissent s'imposer.

4.4 Activités des firmes suisses à l'étranger

La section 3 de l'ordonnance atomique fixe les biens dont l'exportation n'est autorisée qu'avec une autorisation de la Confédération. Parmi les critères d'autorisation figurent les impératifs de non-prolifération. La Suisse respecte ainsi ses engagements internationaux et s'en tient à la réglementation adoptée par le groupe des pays fournisseurs nucléaires (annexe 3 de l'ordonnance atomique).

Par ailleurs, différentes interventions préconisent que la législation suisse s'étende à l'organisation et à la procuration d'affaires par des firmes suisses à l'étranger, même lorsque les biens en question ne touchent pas le territoire helvétique. Il convient de rappeler à ce propos que tout Etat est libre d'aménager sa législation nationale et de l'appliquer conformément à ses obligations internationales. Certes, les activités illicites de firmes suisses à l'étranger peuvent, selon les circonstances, nuire à la réputation de notre pays. Malgré cela, il n'appartient pas à la Suisse d'interdire des transactions à l'étranger parce que la législation d'un autre pays offre des lacunes ou qu'elle n'est pas appliquée efficacement. Il est du reste impossible de contrôler, voire d'empêcher réellement des négociations verbales ou écrites sur des affaires conclues à l'étranger. A ce jour, rien n'indique que des entreprises suisses aient tourné le traité de non-prolifération, notamment en faisant parvenir à des Etats non signataires du matériel de qualité militaire. Même en soumettant de telles activités à la législation atomique, on n'aurait nullement la garantie que les affaires en question ne puissent pas être conclues.

5 Divers

5.1 Scénarios énergétiques

5.1.1 composition du groupe d'experts Scénarios énergétiques (SCEN)

Formé de onze membres, dont six professeurs, le groupe SCEN comportait donc une majorité de scientifiques. Pour des raisons pratiques, on en a confié la direction à un vice-directeur de l'OFEN, tandis que les travaux de secrétariat étaient accomplis par des collaborateurs de cet office. Un travail efficace a ainsi été fait grâce à la qualification des participants, à l'expérience acquise dans d'autres commissions de l'énergie et à l'infrastructure administrative. Tous les membres de la commission ont fourni des contributions importantes, de même que de nombreux mandataires, dont certains étaient proches des milieux de l'industrie de l'électricité.

5.1.2 Examen du rapport SCEN par un organisme indépendant

A côté du rapport du groupe d'experts (avec ses annexes et l'ensemble des études et documents de travail afférents), on peut prendre connaissance du septième Rapport des Dix (perspectives de l'électricité) et de nombreuses autres publications, émanant en particulier de l'industrie de l'électricité, de groupes de chercheurs soutenus par le Fonds national et des milieux de la protection de l'environnement. Le DFTCE a chargé la Commission fédérale de l'énergie (CFE) de l'examen critique du rapport SCEN; la prise de position qui en est résulté a été publiée. Point n'est besoin de faire appel à d'autres organismes encore, car il ne faut pas s'attendre à de nouveaux enseignements dans un avenir proche. Le moment est maintenant venu de soumettre ces différentes études à une appréciation politique et de prendre les décisions qui s'imposent.

5.1.3 Consultation des milieux directement intéressés

Les milieux directement intéressés, avant tout l'industrie de l'électricité et les autres branches industrielles, se sont déjà exprimés publiquement sur le rapport SCEN. De plus, ils ont eu la possibilité de prendre position au sein de la Commission fédérale de l'énergie, où ils sont représentés. Ils ont par ailleurs été associés aux travaux par le biais de différentes études. On mentionnera en particulier le groupe de représentants de l'économie helvétique appelé à se prononcer sur les ébauches de cinq rapports d'études et de sondages, et qui a eu ensuite un entretien avec le groupe SCEN. L'ensemble des rapports, études et documents de travail du groupe d'experts est à la disposition de tous les intéressés. Le Conseil fédéral examine avec soin tous les avis exprimés.

5.1.4 Poursuite des études

Il existe des études de base sur les mesures envisageables et sur leurs effets, ainsi que sur les conséquences de différentes stratégies de politique énergétique. Le groupe SCEN a traité des principales questions politiques. Les aspects internationaux sont examinés en particulier dans le rapport principal (p. ex. aux ch. 13, 22.31, 42, 43.13, 43.43, 43.5, 46.24, 46.3), dans le volume annexe 1 (annexes 13/a – 13/d) et dans trois études (publications SCEN nos 3, 10, 16). De même, la sécurité d'approvisionnement (ch. 42 rapport principal SCEN) et les retombées de différentes stratégies de politique énergétique sur l'économie et sur l'environnement (ch. 43 et 45 du rapport principal) ont été étudiées de façon approfondie.

Des travaux plus poussés restent cependant possibles, voire souhaitables. Le Conseil fédéral se réserve de faire faire encore des études ponctuelles si de futures décisions l'exigent. En revanche, des recherches d'envergure ne s'imposent pas. Les documents dont nous disposons suffisent pour les décisions à prendre dans l'avenir proche.

5.1.5 Démarche à adopter si les mesures prévues dans les scénarios ne sont pas acceptées

Dans son rapport, le groupe SCEN décrit les conséquences auxquelles il faut s'attendre si les mesures pour l'utilisation rationnelle de l'électricité et de l'énergie se révélaient impos-

sibles à faire accepter par la population (ch. 34.323 du rapport principal SCEN). Tous les scénarios comportent des risques. Ils visent notamment à cerner les comportements à adopter pour réduire les inconvénients inhérents à la politique choisie. Le Conseil fédéral proposera les mesures à prendre en fonction des échos soulevés par les scénarios énergétiques et par les interventions parlementaires en suspens.

5.2 Statistique de l'électricité

La statistique suisse de l'électricité indique les pertes imputables au pompage-turbinage (1987: 469 GWh) ainsi que les pertes de transport et de distribution (1987: 3551 GWh). Il n'est pas possible de déterminer séparément les pertes liées aux échanges d'électricité avec l'étranger, parce que les flux d'énergie indigènes et internationaux se confondent dans le réseau interconnecté.

Dans la statistique, le courant acquis par les compagnies d'électricité grâce à leurs droits de prélèvement dans des centrales étrangères figure à juste titre à la rubrique «Importation», parce que cette énergie n'est pas produite en Suisse. Cette présentation est conforme aux recommandations de l'Union internationale des producteurs et distributeurs d'énergie électrique (UNIPED), de l'Union pour la coordination de la production et du transport de l'électricité (UCPTE), de la Commission économique de l'ONU et de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). L'OFEN étudie la possibilité de publier dorénavant une statistique distincte de ces acquisitions.

Il ressort de la statistique suisse de l'électricité que ces dix dernières années, notre pays a connu deux semestres d'hiver où la production indigène n'a pas suffi à couvrir ses besoins, de sorte qu'il y a eu excédent d'importation (L'excédent d'importation a été de 800 et 830 millions de kWh durant ces deux hivers. Les autres hivers ont connu un solde exportateur moyen de 2060 millions de kWh. Tous les étés ont présenté de forts excédents d'exportation – environ 6760 millions de kWh en moyenne. Pour plus de détails sur la sécurité d'approvisionnement, chf. ch. 1.3.2.).

Les données disponibles, ventilées à l'OFEN, paraissent dans la statistique suisse de l'électricité. Un nouveau rapport n'est pas nécessaire.

5.3 Désaffectation de la centrale nucléaire de Fessenheim

La France connaît des exigences de sécurité correspondant aux normes européennes et américaines. Au surplus, les autorités fédérales ne doutent nullement du soin des services français compétents ni de leur sens des responsabilités. Elles n'ont donc pas de raison de demander la désaffectation de Fessenheim.

Le Conseil fédéral tient à élargir l'échange d'informations entre la France et la Suisse. Des négociations se poursuivent à cet effet. Une première réunion informelle de la Commission franco-suisse pour les questions de sécurité nucléaire a déjà eu lieu. Les deux parties souhaitent institutionnaliser rapidement cette coopération internationale. Ce serait mettre en péril ces négociations que de demander que l'on désaffecte Fessenheim.

La Confédération ne dispose d'aucune base juridique qui lui permettrait d'inviter l'industrie suisse de l'électricité à dénoncer des accords que cette dernière a conclus. Le Conseil fédéral estime en revanche qu'il serait problématique d'accroître encore la dépendance de la Suisse vis-à-vis des centrales nucléaires étrangères. Son intention est de faire pièce à cette dépendance unilatérale en favorisant l'utilisation plus rationnelle de l'électricité et le développement de nos propres capacités de production (cf. ch. 1.3.1.).

III Réponse aux interventions émanant du Conseil national

(voir *Bulletin officiel* du Conseil national)

IV Réponse aux interventions émanant du Conseil des Etats

Bundesrat Ogi: Ich darf annehmen, dass Sie, Herr Präsident, mir zunächst etwa zehn Minuten für eine kleine Einführung zubilligen. Ich kann Ihnen aber versichern, dass ich dann bei der Behandlung der einzelnen Motionen etwas kürzer sein werde.

In den vergangenen zwei Wochen hat sich der Nationalrat während insgesamt über dreissig Stunden mit Energiefragen beschäftigt. In der ersten Sessionswoche hat er den Energieverfassungsartikel speditiv durchberaten. Ich darf Ihnen sagen, dass ich mit dem Ergebnis sehr zufrieden bin, und ich bin überzeugt, dass die vorberatende Kommission Ihres Rates und dann das Plenum dieses Geschäft mit noch grösserem Elan und mit noch grösserer Zielstrebigkeit behandeln werden.

Der Nationalrat hat sich ferner in der zweiten Woche, während drei Tagen, mit hängigen energiepolitischen Vorstössen beschäftigt. Es war eine lebhaft diskutierte Diskussion. Der Nationalrat ist dabei mit ganz wenigen Ausnahmen den Vorschlägen des Bundesrates gefolgt. Dies erleichtert dem Bundesrat das weitere Vorgehen.

Jetzt sind acht Vorstösse aus Ihrem Rat zu behandeln: Diese Vorstösse haben im wesentlichen folgende drei Stossrichtungen.

1. Die Nichtrealisierung des Kernkraftwerkes Kaiseraugst.
2. Die Energieversorgung, die Auslandsabhängigkeit, das Stromspargesetz.
3. Die Aenderung des Atomgesetzes, Stichwort Unterstellung der Rahmenbewilligung für Kernanlagen unter das fakultative Referendum.

Ich nehme die Gelegenheit gerne wahr, Ihnen die energiepolitischen Überlegungen und Beschlüsse des Bundesrates kurz darzulegen. Angesichts der grossen Anzahl von Vorstössen, insbesondere aus dem Nationalrat, hat sich der Bundesrat an zwei Klausursitzungen mit dem Thema Energie beschäftigt. Anlässlich der Sitzung vom 3. Juni 1988 hat er folgende, wie mir scheint sehr wichtige Grundsatzentscheide gefasst:

1. Die Motionen betreffend Kaiseraugst, Graben und Verbois sollen in Postulate umgewandelt werden.
2. Die Moratoriums- und die Ausstiegsinitiative sollen ohne Gegenvorschlag abgelehnt werden.
3. Das EVED soll dem Bundesrat den Entwurf zu einem neuen Kernenergiegesetz unterbreiten. Wenn ich Kernenergiegesetz sage, ist das ein Teil des alten Atomgesetzes, das durch zwei Gesetze abgelöst wird, nämlich durch das Strahlenschutzgesetz – Sie haben es in diesem Rat bereits beraten – und eben das Kernenergiegesetz.
4. Die Vorstösse betreffend Unterstellung der Rahmenbewilligung für Kernanlagen unter das fakultative Referendum sollen im Zusammenhang mit dem bereits angesprochenen Kernenergiegesetz behandelt werden.
5. Das EVED soll dem Bundesrat bis zum Herbst dieses Jahres, also bis nach der Session, den Entwurf zu einem Energiesparbeschluss oder Energienutzungsbeschluss vorlegen.

Dann ist zu erwähnen, dass der Bundesrat am 3. Juni 1988 auch festgestellt hat, dass der Nachweis für die sichere Entsorgung und Endlagerung der aus den schweizerischen Kernkraftwerken stammenden radioaktiven Abfälle gegeben ist, dass diese Gewähr grundsätzlich erbracht ist.

Noch ausstehend ist, das wissen Sie, der Standortnachweis für die hochaktiven und die langlebigen alphasäurehaltigen Abfälle.

Diese Beschlüsse sind Ausdruck einer klaren energiepolitischen Konzeption des Bundesrates. Dieses Konzept basiert, kurz ausgedrückt, auf zwei Säulen: erstens auf der rationalen Energienutzung; zweitens auf der Offenhaltung der Option Kernenergie. Basis für die haushälterische Nutzung der Energie ist der Energieverfassungsartikel. Die vorberatende Kommission Ihres Rates wird dieses Geschäft anfangs 1989 in Angriff nehmen. Die Volksabstimmung über den Energieartikel kann voraussichtlich Ende 1989/Anfang 1990 stattfinden. Nach Annahme des Energieartikels durch das Volk und die Stände wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten umgehend ein Energiegesetz vorlegen. Um Zeit zu gewinnen und wichtige Massnahmen für eine rationelle Energieverwendung vorzeitig in Kraft zu setzen, hat mich, wie bereits ausgedrückt, der Bundesrat beauftragt, einen Entwurf für einen vorgezogenen Energiesparbeschluss bzw. Energienutzungsbeschluss zu unterbreiten. Ich komme noch ganz kurz darauf zurück.

Die Stellungnahme des Bundesrates zu den energiepolitischen Vorstössen – sie wurde Ihnen am 31. August 1988 zugestellt – umfasst fünf Kapitel:

1. Die Energiepolitik und das Energiesparen
2. Die schweizerischen Kernkraftwerke
3. Kernbrennstoffkreislauf
4. Die Atomgesetzgebung
5. Verschiedenes

Im folgende gehe ich auf die einzelnen Themen ein, soweit diese Gegenstand der heute zu behandelnden Vorstösse sind.

Zum Energiesparen: Die Belastung der Umwelt mit Schadstoffen ist ein ernsthaftes Problem. Sie nimmt auch weiter zu. Verschiedene Energieressourcen werden knapper. In dieser Situation ist die rationelle Energieverwendung oberstes Gebot. Deshalb brauchen wir den Energieartikel und das Energiegesetz. Auch wenn alles rund läuft, kann das Energiegesetz nicht vor 1993 oder 1994 in Kraft gesetzt werden. Es vergeht also etwas Zeit, bis der Bund über gesetzliche Bestimmungen zum Energiesparen verfügt. Ein erheblicher Teil der Bevölkerung erwartet jedoch, dass der Bund möglichst schnell gesetzgeberisch tätig wird. Der Bundesrat hat deshalb im Juni mein Departement beauftragt, diesen vorgezogenen Energiesparbeschluss zu erarbeiten.

Ein vorgezogener Energiesparbeschluss hat aber zweifelsohne Vorteile. Einige davon möchte ich ansprechen.

1. Die Vorbereitung eines Energiesparbeschlusses macht dem einzelnen Bürger deutlich, dass Energiesparen ein Gebot der Stunde ist.
2. Diejenigen Mitbürgerinnen und Mitbürger, die sich in ihrem eigenen Bereich aktiv um das Energiesparen bemühen, werden in ihren Bestrebungen bestärkt.
3. Es kann Zeit gewonnen werden. Bis das Energiegesetz in Kraft tritt, vergehen einige Jahre: es kann 1993, allenfalls 1994 werden.
4. Die Energiesparkampagne «Bravo», die wir diesen Herbst lancieren und nächstes Jahr mit «Bravo plus» in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft weiterführen möchten, diese Energiesparkampagne «freiwilliges Sparen» erhält einen höheren Stellenwert, wenn gleichzeitig gesetzliche Energiesparmassnahmen vorbereitet werden.

Ein vorgezogener Energiesparbeschluss hat aber zweifelsohne auch Nachteile, die ebenfalls kurz erwähnt werden müssen:

1. Er muss mindestens zwei bis drei Jahre vor dem Energiegesetz in Kraft gesetzt werden können, sonst lohnt sich der Aufwand nicht. Ob dies möglich ist, kann ich heute nicht sagen, es ist völlig ungewiss. Ein Vernehmlassungsverfahren im üblichen Sinne wäre nicht möglich.
2. Die Energiepolitik verliert an Uebersichtlichkeit, wenn parallel zum Energieartikel und zum Energiegesetz noch ein Energiesparbeschluss in die politische Diskussion geht.
3. Die Diskussion um den Energiesparbeschluss könnte den Energieartikel in der Volksabstimmung gefährden.
4. Ein vorgezogener Energiesparbeschluss lässt die Frage aufkommen, ob ein Energieartikel überhaupt notwendig sei.

Gestützt auf den Vorschlag für ein neues Energiespargesetz aus meinem Departement und unter Abwägung der Vor- und Nachteile sowie der Diskussion, die in diesem Rate geführt werden wird, wird der Bundesrat Ende Jahr klar und deutlich entscheiden müssen.

Ich erinnere daran, dass der Bund in den letzten Jahren nicht untätig war. Er hat die Forschung gefördert, die Entwicklung vorangetrieben und auch Geld ausgegeben. Letztes Jahr wurden für die Energieforschung der öffentlichen Hand und des NEFF folgende Mittel aufgewendet: vom Bund 112 Millionen Franken; von den Kantonen 13 Millionen Franken und vom NEFF 10 Millionen Franken. Das ergibt immerhin einen Betrag von 135 Millionen Franken. Forschung und Entwicklung sollen aber in Zukunft noch vermehrt unterstützt werden.

Zur Energiepolitik: Bevor wir über das Projekt Kaiseraugst sprechen, möchte ich mit aller Deutlichkeit folgendes festhalten: Der Bundesrat will an der Option Kernenergie festhalten. Dies ist aus versorgungspolitischen, ökologischen und wirtschaftlichen Gründen nötig. Es handelt sich tatsächlich um eine Option und nicht, wie im Nationalrat zum Ausdruck gebracht wurde, um eine Fiktion. Die Option Kernenergie hat auch nicht primär mit Graben oder Verbois zu tun. Sie hat die folgenden, ganz konkreten Inhalte:

1. Wir wollen die bestehenden Kernkraftwerke weiter betreiben. Sie sollen nachgerüstet, erneuert und nach Ablauf ihrer Lebenszeit allenfalls ersetzt werden können.
 2. Die Möglichkeit muss offenbleiben, in Zukunft bei einer anderen energiepolitischen Grosswetterlage weitere Kernkraftwerke bauen zu können.
 3. Die Moratoriums- und die Ausstiegsinitiative verunmöglichen dies. Sie müssen deshalb abgelehnt werden.
- Ein Nein zu Kaiseraugst und ein Ja zur Option Kernenergie sind keine Widersprüche, im Gegenteil. Man darf keine Tür zuschlagen, keine Entwicklung verpassen. Um die Option Kernenergie offenzuhalten, sind zusätzlich folgende Aspekte von Bedeutung:

1. In der Nuklearforschung, insbesondere am Paul-Scherrer-Institut, muss im bisherigen Umfang weitergeforscht und -gearbeitet werden können. Dabei sind wohlverstandene Schwerpunkte zu setzen. Ich denke vor allem an die Schwerpunkte Sicherheit, Entsorgung, Heizreaktortechnik und neue Reaktorkonzepte.
2. Wir müssen in unserem Land das nukleartechnische Know-how erhalten. Deshalb darf die Ausbildung an den Hochschulen und an den Höheren Technischen Lehranstalten im Bereich der Kerntechnik nicht reduziert werden.
3. Im Bereich der Entsorgung hat der Bundesrat am 3. Juni 1988 über das Projekt «Gewähr» entschieden. Damit sind die Voraussetzungen geschaffen, dass die Elektrizitätswirtschaft mit Hilfe der Nagra mit folgenden Schwerpunkten weiterarbeiten kann: Schaffung der erforderlichen Zwischenlagerkapazitäten, Suche nach einem Standort für ein Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle und Weiterbearbeitung der Fragen im Zusammenhang mit einem Endlager für hochaktive Abfälle.

Wir dürfen heute nicht ein für allemal die Möglichkeit aufgeben, die Kernenergie zu nutzen. Im Nationalrat hat sich deshalb die Auffassung klar durchgesetzt, die Option Kernenergie sei offenzuhalten.

Ich komme zum Kapitel Schweizerische Kernkraftwerke. Zuerst zum Kernkraftwerkprojekt Kaiseraugst: Ich verzichte darauf, nochmals die ganze Chronologie dieses Projektes in Erinnerung zu rufen. Tatsache ist, dass dieses Projekt trotz aller bisher erteilten Bewilligungen in den nächsten Jahren nicht gebaut werden kann. Die Schweizer Bevölkerung ist in zwei Lager gespalten. Das Projekt wird insbesondere in der Standortregion weitgehend abgelehnt. Die Behörden des Kantons Basel-Landschaft und Basel-Stadt sind aufgrund von Volksabstimmungen verpflichtet, sich mit allen rechtlichen und politischen Mitteln gegen ein Kernkraftwerk in Kaiseraugst zur Wehr zu setzen. An dieser Entwicklung vermochte leider auch die stets klare Haltung des Kantons Aargau nichts zu ändern. Dieser Kanton leistete und leistet Bedeutendes für die schweizerische Energieversorgung. Die

aargauischen Behörden haben sich auch immer konsequent hinter das Projekt Kaiseraugst gestellt.

Präsident: Herr Bundesrat, verzeihen Sie: Die zehn Minuten sind um. Wollen Sie diesen Teil nicht in der Beantwortung der drei Motionen betreffend Kaiseraugst entwickeln? Könnten Sie sich auf zwei weitere Minuten beschränken und dann zu einem Abschluss kommen?

Bundesrat **Ogi:** Ich danke, den Befehl führe ich aus. Ich glaubte, dann bei den Motionen etwas kürzer sein zu können. Selbstverständlich haben Sie das letzte Wort, nur habe ich keinen Sekundenzeiger. Sie stoppen mich dann in zwei Minuten.

Ich sprach über die aargauischen Behörden und wollte ihnen eine Blume zuwerfen; das habe ich gemacht. Damit möchte ich nur kurz und abschliessend zum Kapitel «Kernkraftwerke» sagen: Was jetzt passiert ist, wird staatspolitische Auswirkungen haben. Wir haben das zur Kenntnis zu nehmen. Obwohl die Projektantin bis jetzt alle erforderlichen Bewilligungen erhalten hat, kann das Werk – wie wir nun wissen – nicht gebaut werden. Das ist rechtsstaatlich problematisch, das muss hier klar und deutlich gesagt werden. Die jahrelange hartnäckige Opposition hat sich anscheinend gelohnt. Auswirkungen auf andere, grössere Infrastrukturvorhaben in diesem Lande von nationaler Bedeutung sind nicht auszuschliessen.

Andererseits hat das natürlich auch Vorteile. Das Problem Kaiseraugst soll endlich gelöst und nicht weiter aufgeschoben werden. Damit möchte ich schliessen.

Präsident: Ich danke dem Herrn Bundesrat und entschuldige mich, dass ich ihn unterbrochen habe.

Ich gedenke, die Debatte wie folgt zu organisieren: Zuerst ist ein Paket über Kaiseraugst zu behandeln, d. h. die Motion Schönenberger und die Motion Hefti – anstelle des Motionärs spricht Herr Kollega Rüesch. Dann folgen die Stellungnahme des Bundesrates, die Diskussion und die Beschlussfassung über diese Motionen. Das zweite Paket umfasst Energiepolitik und Energiesparen: Motion Gadiant, Motion Schoch und Motion Onken. Ein drittes Paket betrifft die Atomgesetzgebung, die Motion Villiger. Der letzte Gegenstand wäre das Postulat Bühner, Elektrizitätsstatistik.

88.340

Motion Schönenberger

Kernkraftwerk Kaiseraugst. Nichtrealisierung

Centrale nucléaire de Kaiseraugst. Abandon du projet

Wortlaut der Motion vom 3. März 1988

Der Bundesrat wird beauftragt,
– mit der Kernkraftwerk Kaiseraugst AG eine Vereinbarung über die Nichtrealisierung ihres Kernkraftwerkprojektes abzuschliessen;
– die Kernkraftwerk Kaiseraugst AG für die im Zusammenhang mit dem Projekt aufgelaufenen Gesamtkosten angemessen zu entschädigen;
– die Massnahmen für eine zukunftssichernde Energiepolitik, in der die Kernenergie als Option offen bleibt, mit Nachdruck weiterzuführen.

Texte de la motion du 3 mars 1988

Le Conseil fédéral est chargé:
– de conclure avec la SA Kernkraftwerk Kaiseraugst une convention réglant l'abandon du projet de centrale nucléaire;

– d'indemniser équitablement ladite SA pour l'ensemble des frais qu'elle a encourus en relation avec le projet;
– de continuer résolument de préparer la mise en oeuvre d'une politique énergétique qui maintienne le nucléaire comme option.

Mitunterzeichner – Cosignataires: Affolter, Dobler, Hefti, Hunziker, Kündig, Lauber, Meier Hans, Reymond, Rüesch, Uhlmann (10)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Eine gesicherte Energie- und Stromversorgung ist für unser Land lebensnotwendig. Trotz Sparanstrengungen wird auch in Zukunft der Strombedarf weiter ansteigen. Um diesen Bedarf decken zu können, wurde die Projektierung des Kernkraftwerkes Kaiseraugst sowie das Bewilligungsverfahren kontinuierlich vorangetrieben.

Die Kernkraftwerk Kaiseraugst AG verfügt über rechtsgültige Standort- und Rahmenbewilligungen für ihr Projekt. Trotzdem ist eine zeitgerechte Realisierung des Projektes aus politischen, staatsbürgerlichen und gesellschaftlichen Gründen praktisch unmöglich geworden. Die Fortführung des Projektes ist aus volkswirtschaftlicher Sicht deshalb nicht mehr vertretbar.

Der Beschluss über die Nichtrealisierung des Projektes soll angesichts des ständig zunehmenden Projektaufwandes rasch erfolgen. Die in der 20jährigen Geschichte des Kernkraftwerkprojektes angefallenen Gesamtkosten belaufen sich bereits auf rund 1,2 Milliarden Franken. Die Kernkraftwerk Kaiseraugst AG hat für die Gründe, die zur Aufgabe des Projektes führen, nicht einzustehen. Sie hat deshalb Anspruch auf angemessene Entschädigung.

Mit dieser Motion soll nicht eine vorzeitige Debatte über die Kernenergie eingeleitet werden. Im Gegenteil, sie soll eine Entkrampfung in der Energiepolitik herbeiführen und Wege für eine sachbezogene, zukunftssichernde und umweltbewusste Gestaltung der Energiepolitik, in der die Kernenergie als Option offen bleibt, freimachen.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom September 1988

Rapport écrit du Conseil fédéral de septembre 1988
Wir verweisen auf Teil II, Ziffer 2.2.

Schriftliche Erklärung des Bundesrates Déclaration écrite du Conseil fédéral

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

88.466

Motion Hefti

Kernkraftwerk Kaiseraugst

Centrale nucléaire de Kaiseraugst

Wortlaut der Motion vom 8. Juni 1988

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten gestützt auf Artikel 23 der Bundesverfassung zwei Bundesbeschlüsse vorzulegen, welche folgendes vorsehen:
Im einen, nicht allgemeinverbindlichen und nicht dem Referendum unterstehenden, ist der Bundesrat zu ermächtigen, von der Kernkraftwerk Kaiseraugst AG deren Projekt für das Kernkraftwerk samt den damit in Zusammenhang stehenden Grundstücken, Gegenständen und allen Rechten für den Bund käuflich zu erwerben.

Der andere, allgemeinverbindliche und dem Referendum unterstehende, hat vorzusehen, dass wenn der vorgenannte Erwerb durch den Bund erfolgte und später beabsichtigt würde, das Kernkraftwerk Kaiseraugst zu bauen und zu

Energiepolitik. Persönliche Vorstösse

Politique de l'énergie Interventions personnelles

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.10.1988 - 08:00
Date	
Data	
Seite	687-704
Page	
Pagina	
Ref. No	20 016 870

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.