



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

7 octobre 2015

Répercussions d'un dépôt en couches géologiques profondes

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 13.3286 CEATE-N
du 9 avril 2013



Contenu

1	Résumé	3
2	Introduction	4
3	Postulat 13.3286 CEATE-N	5
4	Réponses aux questions	6
4.1	Question 1: indemnités pour les infrastructures d'importance nationale	6
4.2	Question 2: impact positif ou négatif et mesures visant à éviter l'impact négatif	8
4.3	Question 3: indemnisation, indemnités et mesures de compensation	10
4.4	Question 4: distinctions gestion des déchets radioactifs / infrastructures conventionnelles.....	15
4.5	Question 5: réglementation spéciale pour la gestion des déchets radioactifs	15
4.6	Question 6: processus de négociation des éventuelles indemnités et utilisation	18
5	Conclusions	20
	Bibliographie et références	23
	Abréviations	25



1 Résumé

Avec le postulat 13.3286 «Répercussions d'un dépôt en couches géologiques profondes», le Conseil national a chargé le 12 juin 2013 le Conseil fédéral de répondre aux questions y relatives, notamment financières. Le rapport demandé doit notamment clarifier quelles sont actuellement les infrastructures d'importance nationale pour lesquelles des indemnités sont versées aux cantons, aux régions ou aux communes et sur quelles bases légales elles reposent. Il doit également expliquer comment on peut distinguer l'impact positif ou négatif d'un dépôt en couches géologiques profondes, quelles mesures ont été prises et si de nouvelles dispositions légales s'imposent pour la gestion des déchets radioactifs. Il doit aussi clarifier les notions (notamment l'indemnisation, les indemnités et les mesures de compensation) et les dispositions légales. Enfin, il doit présenter le processus de négociation des éventuelles indemnités et l'utilisation qui pourrait être faite des indemnités versées.

Les investigations réalisées dans le cadre du rapport montrent

- qu'il n'existe pas d'infrastructures non nucléaires d'importance nationale pour lesquelles des indemnités sont prévues ou versées;
- que la procédure de sélection prévue par le plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes» (PSDP) reconnaît, outre l'obligation d'indemnisation résultant du droit d'expropriation, une notion d'indemnités qui lui est propre («indemnités prévues par le PSDP», qu'il faut bien distinguer de la notion légale d'indemnité au sens du droit des subventions) et des mesures de compensation et qui sont inconnues dans les autres domaines d'infrastructures;
- que les indemnités prévues par le PSDP seraient versées sur une base volontaire et contractuelle comme c'est le cas pour d'autres infrastructures nucléaires existantes en Suisse (p. ex. centrales nucléaires, dépôt intermédiaire);
- que le PSDP garantit que les répercussions positives ou négatives d'un dépôt en couches géologiques profondes sont identifiées suffisamment tôt et décrit la négociation d'indemnités et de mesures de compensation prévues par le PSDP comme faisant obligatoirement partie de l'étape 3 de la procédure;
- qu'il est prévu que le processus de négociation soit réglé dans un guide de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) avec le concours des cantons et des régions d'implantation et des responsables de la gestion des déchets;
- que la volonté politique et sociale pour le versement d'indemnités et de compensations est là: p. ex. les responsables de la gestion des déchets comptent à ce jour un montant total d'indemnités quelque 800 millions de CHF dans les études de coûts et les versent progressivement dans le fonds de gestion.

En se fondant sur les présentes conclusions, le Conseil fédéral considère par conséquent qu'une nouvelle réglementation légale relative au versement d'indemnités n'est pas nécessaire.



2 Introduction

La procédure de sélection pour les dépôts en couches géologiques profondes de déchets radioactifs se réfère au plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes» (PSDP). Dans sa Conception générale, ledit plan sectoriel définit les objectifs de la Confédération ainsi que les procédures et critères applicables au processus de sélection de dépôts en couches géologiques profondes pour toutes les catégories de déchets radioactifs en Suisse. La procédure de sélection de sites d'implantation met l'accent sur les critères relevant de la sécurité technique; l'aménagement du territoire et les aspects socio-économiques quant à eux jouent un rôle secondaire. La procédure est divisée en trois étapes qui se terminent chacune par une décision du Conseil fédéral. Elle règle en outre les modalités de la collaboration entre la Confédération, les cantons et les Etats voisins concernés, la collaboration des services fédéraux entre eux, ainsi que celle des organisations et des personnes privées ou morales concernées, pour autant qu'elles exercent des tâches publiques. Le PSDP indique également comment sont coordonnées les différentes tâches à incidence spatiale et quelles sont les possibilités de soutenir le développement des régions d'implantation choisies, à condition que ce développement soit influencé par la présence du dépôt en couches géologiques profondes.

Le PSDP doit aussi permettre d'atteindre les objectifs suivants: élaborer et mettre en œuvre si nécessaire des mesures de compensation et convenir de manière transparente d'éventuelles indemnités prévues par le PSDP avec les communes des régions d'implantation pour soutenir les perspectives de développement liées au projet de dépôt. Il définit les deux notions d'«indemnités» et de «mesures de compensation» en indiquant qu'il n'existe aucune base légale pour les indemnités. Il établit par ailleurs que les perspectives de développement des cantons et des régions d'implantation doivent être prises en considération dans la planification d'un dépôt en couches géologiques profondes. La stratégie de développement régional repose sur les études d'impact socioéconomique et écologique (EI-SEE) réalisées à l'étape 2 et achevées en novembre 2014. Par ailleurs, les conférences régionales ont eu la possibilité à l'étape 2 de recevoir des réponses aux questions dites supplémentaires sur des thèmes qui leur sont spécifiques. Les cantons d'implantation d'Argovie, de Nidwald, d'Obwald, de Schaffhouse, de Soleure, de Thurgovie et de Zurich ont en outre commandé en concertation avec l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) une étude intitulée «Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Image bezogen auf die Lagerung radioaktiver Abfälle» (Cohésion sociale et image en relation avec le stockage des déchets radioactif, disponible seulement en allemand). Les résultats de toutes les investigations sont résumés par région dans des «rapports de synthèse». Ces rapports servent de base aux régions d'implantation pour leurs réflexions sur le développement régional si elles accueillent un dépôt en couches géologiques profondes.

A l'étape 3, la base de données, d'informations et de décisions est améliorée afin de permettre le lancement d'une veille relative à l'impact socio-économique et environnemental en vue de la réalisation d'un dépôt en couches géologiques profondes. Les travaux préliminaires ont débuté en 2014; les cantons et les régions d'implantation y sont associés. Les investigations doivent permettre de répondre aux questions en suspens et de combler les lacunes grâce à des analyses économiques approfondies à l'étape 3. Conformément au PSDP, les régions d'implantation restant dans la procédure de sélection proposeront dans cette troisième étape des mesures et projets dans le cadre du développement régional envisagé. Des bases pour d'éventuelles mesures de compensation seront en outre élaborées. Les éventuelles indemnités prévues par le PSDP seront réglées à l'étape 3 entre le canton d'implantation, la région d'implantation et les responsables de la gestion des déchets.

Afin de répondre aux questions du postulat 13.3286, il faut partir des bases légales existantes et de la conception générale du PSDP. Le rapport est structuré selon les questions posées dans le postulat.



3 Postulat 13.3286 CEATE-N

Le Conseil fédéral a recommandé le 29 mai 2013 d'accepter le postulat de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-N) du 9 avril 2013 (13.3286 «Répercussions d'un dépôt en couches géologiques profondes»). Le Conseil national a accepté les demandes des auteurs du postulat le 12 juin 2013 et chargé le Conseil fédéral d'élaborer un rapport pour répondre aux questions suivantes:

1. Quelles sont actuellement les infrastructures d'importance nationale pour lesquelles des indemnités sont versées aux cantons, aux régions ou aux communes et sur quelles bases légales reposent-elles?
2. Comment peut-on distinguer l'impact positif ou négatif d'un dépôt en couches géologiques profondes et quelles sont les mesures prévues en cas d'impact négatif?
3. Comment l'indemnisation, les indemnités et les mesures de compensation sont-elles définies dans le contexte de la gestion des déchets radioactifs, quelles en sont les bases légales, à quel moment sont-elles appliquées et de quelle manière le financement est-il assuré? Y a-t-il besoin de nouvelles bases légales?
4. Les prescriptions relatives à la gestion des déchets radioactifs se distinguent-elles de celles s'appliquant aux infrastructures conventionnelles évoquées au chiffre 1?
5. Existe-t-il, le cas échéant, des raisons pour introduire une réglementation spéciale pour la gestion des déchets radioactifs? Comment et où devrait-elle être mise en œuvre?
6. La conception générale du plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes» établit que, le cas échéant, les indemnités sont réglées à l'étape 3 par le canton d'implantation et la région d'implantation d'entente avec les responsables de la gestion des déchets. En quoi consiste le processus de négociation des éventuelles indemnités? Quelle pourrait être l'utilisation des indemnités versées?

La CEATE-N justifie les questions qu'elle a remises avec le postulat comme suit: «Dans le cadre de l'examen préalable de l'initiative parlementaire Hans-Jürg Fehr (12.411 'Dépôt définitif pour les déchets radioactifs. Droit à une indemnisation'), plusieurs questions ont été soulevées au sujet des bases légales pour les demandes d'indemnisation, les indemnités et les mesures de compensation. La question de savoir s'il faut renoncer aux indemnités et n'accorder que des mesures de compensation en cas d'impact négatif prouvé a également été abordée au cours de la discussion. Les demandes formulées dans le postulat doivent permettre de montrer si des adaptations législatives sont nécessaires.»

Le chapitre suivant répond aux questions posées ci-dessus.



4 Réponses aux questions

4.1 Question 1: indemnités pour les infrastructures d'importance nationale

Question 1

Quelles sont actuellement les infrastructures d'importance nationale pour lesquelles des indemnités sont versées aux cantons, aux régions ou aux communes et sur quelles bases légales reposent-elles?

L'aménagement du territoire incombe en principe aux cantons et, selon les dispositions du droit cantonal, aux communes. La Confédération n'a que certaines compétences en matière de législation-cadre (cf. art. 75 de la Constitution fédérale). Pour cette raison, la plupart des infrastructures font l'objet de planifications et d'autorisations de construire relevant des cantons et des communes. Pour répondre à la question, on part de l'hypothèse qu'une infrastructure n'est d'importance nationale que si la Confédération est compétente pour la planification (sectorielle) et la procédure d'autorisation.

En partant de cette délimitation, toutes les infrastructures pour lesquelles il existe un plan sectoriel conformément à l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) sont ainsi d'importance nationale. Ce sont les infrastructures de transport (rail, routes nationales, navigation et aviation), les lignes de transport d'électricité (lignes haute tension), les installations de transport par conduites et les installations militaires. Ces infrastructures sont étudiées ci-après pour voir s'il existe d'éventuelles réglementations relatives à des indemnités. Les réglementations applicables aux infrastructures nucléaires sont examinées au chapitre 4.5.

Routes nationales

La construction et l'exploitation du réseau des routes nationales sont régies par la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN; RS 725.11). La LRN ne contient pas de réglementation d'indemnisation comparable à l'indemnité pour la région d'implantation au sens du PSDP. Elle comprend des dispositions sur l'indemnisation des propriétaires fonciers et renvoie subsidiairement à la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx; RS 711). Il n'est pas connu ni pratiqué, même sur la base d'un contrat, d'indemnité ni de paiement à une commune ou une région d'implantation pour d'éventuels préjudices immatériels provoqués par un projet de construction de route.

Rail

La loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101) régit, en accord et en référence à la LEx, l'acquisition de terrain prévue par le droit d'expropriation. De plus, la LCdF contient des prescriptions relatives à la procédure de commande - procédure jusqu'à la signature d'une convention sur l'offre conclue avec une entreprise de transport - et à l'indemnité de l'offre de prestations de l'infrastructure ferroviaire. Des indemnités sont versées aux entreprises de transport afin qu'elles entretiennent l'infrastructure et l'adaptent aux besoins du trafic ainsi qu'à l'état de la technique. La notion d'indemnités est ainsi utilisée autrement dans le domaine des transports ferroviaires que dans le PSDP. Elle a ici le sens conféré par la législation sur les subventions (cf. chapitre 4.3).

Le plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail, ne contient pas non plus de mécanisme d'indemnisation. Il n'est ainsi pas connu de mécanisme d'indemnisation comparable à celui du PSDP pour la région d'implantation dans le domaine du rail. Au contraire: la Confédération part du principe qu'une région tire avantage d'une nouvelle infrastructure ferroviaire et d'une bonne desserte. Contre les impacts négatifs et les risques qui y sont liés comme le bruit ou les dérangements, les mesures légales prévues



(conformément à la loi fédérale sur la protection de l'environnement LPE; RS 814.01) sont prises et financées.

Aéroports

Dans le domaine de l'aviation, il en va de même que pour la route et le rail. La loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0) contient des prescriptions sur l'acquisition de terrain et de droits et renvoie subsidiairement aussi à la LEx. Il n'est pas prévu d'indemniser la région d'implantation pour des projets d'infrastructure de l'aviation (avant tout des aéroports nationaux).

Le plan sectoriel des transports, partie aéronautique et le plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA) ne prévoient pas le versement d'indemnités ni de compensations à la région d'implantation. Le PSIA mentionne le versement d'indemnités en cas de nuisances sonores excessives. D'un point de vue juridique, ces paiements doivent être qualifiés d'indemnité d'expropriation (expropriation de droits de voisinage) ou être effectués dans le cadre de projets de protection contre le bruit prévus par la LPE et l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41). Ce sont les propriétaires fonciers concernés qui en bénéficient directement.

Lignes de transport d'électricité

La construction et l'exploitation d'installations électriques à courant fort s'effectuent sur la base de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques, LIE; RS 734.0). La LIE prévoit aussi le droit d'expropriation et l'obligation qui en résulte de verser une indemnisation aux propriétaires fonciers mais aucun paiement d'indemnité à la région concernée par le corridor de ligne. Le plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE) ne contient pas non plus de réglementation d'indemnisation en faveur de la région d'implantation.

Autres infrastructures et projets d'importance nationale

Il a également été possible de trouver dans les autres plans sectoriels de la Confédération suivants et dans les lois qui les sous-tendent tout au plus des réglementations relatives à l'indemnité d'expropriation mais pas sur le versement d'autres indemnités à la région d'implantation analogues à la notion du PSDP:

- Loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (loi sur les installations de transport par conduites, LITC; RS 746.1); il n'existe pas encore de plan sectoriel Conduites ou plutôt il est momentanément suspendu;
- Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée, LAAM; RS 510.10) ou plan sectoriel Militaire;
- Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA), qui ne régit toutefois aucune infrastructure.

Conclusions

En ce qui concerne les infrastructures d'importance nationale telles que routes nationales, infrastructures ferroviaires ou aéroports nationaux, aucun versement pour des préjudices immatériels ou moraux au sens des indemnités prévues par le PSDP n'est apparemment effectué, hormis des indemnités résultant du droit d'expropriation aux propriétaires fonciers concernés, parmi lesquels peuvent aussi figurer des cantons ou des communes. Des indemnités ne sont prévues ni par les lois fédérales en la matière ni par les plans sectoriels y relatifs. Les investigations menées dans le cadre du présent rapport en réponse au postulat ont montré que des indemnités ne sont pas versées non plus sur la base d'un contrat aux collectivités publiques concernées dans les projets non nucléaires. Cette idée ne vient notamment pas à l'esprit parce que souvent les répercussions positives des projets de ce genre sont mises en avant (p. ex. la meilleure desserte) et que les répercussions négatives sont atténuées par des mesures de construction et d'exploitation prévues par la loi qui sont prises dans le cadre du projet et doivent être financées par les exploitants (p. ex. mesures de protection contre le bruit).



4.2 Question 2: impact positif ou négatif et mesures visant à éviter l'impact négatif

Question 2

Comment peut-on distinguer l'impact positif ou négatif d'un dépôt en couches géologiques profondes et quelles sont les mesures prévues en cas d'impact négatif?

Il n'est pas contesté que les dépôts en couches géologiques profondes pour déchets radioactifs puissent avoir des répercussions économiques, écologiques et sociétales sur une région d'implantation. Ces impacts doivent être identifiés le plus tôt possible de manière objective afin de contrer les développements négatifs et de pouvoir saisir les opportunités de développements positifs.

Le Conseil fédéral a approuvé le 16 juin 2006 le rapport relatif au postulat de l'ancien conseiller national Hans-Jürg Fehr (03.3279 «Stockage définitif de déchets nucléaires. Effets en surface»). Ce rapport se fondait sur une étude «Nukleare Entsorgung in der Schweiz – Untersuchungen der sozioökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsanlagen» (Gestion des déchets nucléaires en Suisse – Etudes sur les répercussions socio-économiques des installations de gestion des déchets, disponible seulement en allemand) réalisée en 2005 par Rütter und Partner sur mandat de l'OFEN.

En se fondant sur les conclusions de l'étude, le Conseil fédéral a conclu que

- des installations de gestion des déchets peuvent être construites et exploitées de manière compatible avec l'environnement;
- dans l'ensemble, ces projets ont des conséquences positives sur l'économie régionale;
- les effets des installations de gestion des déchets sur les communes concernées et sur la région proche sont limités;
- pour que les décisions relatives au site soient acceptées, il est indispensable que les personnes concernées soient bien informées, notamment par les autorités, et qu'elles soient intégrées dans la procédure de sélection de manière à pouvoir suivre et évaluer les travaux des responsables du projet et des autorités.

L'étude a servi de base pour l'élaboration de la conception générale du PSDP. Les études prévues dans le cadre de la procédure de sélection ont pour objectif de décrire de manière détaillée les impacts d'un dépôt en couches géologiques profondes sur l'économie, la société et l'environnement. Les investigations réalisées depuis le début de la procédure en 2008 et celles encore envisagées sont présentées ci-après:

Étape 1

- Les principaux indicateurs relatifs à l'aménagement du territoire et la méthode pour les études d'impact socioéconomique et écologique (EI-SEE) ont été définis en collaboration avec les cantons d'implantation, l'Allemagne et les responsables de la gestion des déchets. Ils ont été rendus publics à l'audition relative à l'étape 1.

Étape 2

- Les EI-SEE supracantoniales ont été réalisées dans les six régions d'implantation envisagées (achevées en novembre 2014).
- Les questions supplémentaires des régions d'implantation sur l'impact socioéconomique et écologique ont reçu une réponse (terminé en avril 2015).



- Les cantons d'implantation d'Argovie, de Nidwald, d'Obwald, de Schaffhouse, de Soleure, de Thurgovie et de Zurich ont commandé une étude intitulée «Gesellschaftlicher Zusammenhalt und Image bezogen auf die Lagerung radioaktiver Abfälle (Gesellschaftsstudie)» (Cohésion sociale et image en relation avec le stockage des déchets radioactifs, étude d'impact sociétal, disponible seulement en allemand) (en cours de réalisation).
- Les résultats des EI-SEE et les questions supplémentaires posées par les régions d'implantation ainsi que les premières conclusions de l'étude d'impact sociétal des cantons sont résumés dans des rapports de synthèse (en cours de réalisation).
- Les études socio-économiques de base ainsi que les stratégies, mesures et projets pour le développement durable de la région d'implantation sont élaborés et les stratégies, mesures et projets existants sont actualisés (en voie de planification).

Le rapport final «Auslegeordnung zu den vertieften volkswirtschaftlichen Untersuchungen in Etappe 3 des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager» (Ecoplan 2014, Etat des lieux des analyses économiques approfondies à l'étape 3 de la procédure de sélection de sites aptes à accueillir des dépôts en couches géologiques profondes, disponible seulement en allemand) donne une vue d'ensemble détaillée des rapports et des études rédigés à l'étape 2.

Etape 3

- Des analyses économiques approfondies sont réalisées et des mesures et projets visant la mise en œuvre des stratégies de développement régional sont élaborés.
- Les bases d'une veille relative à l'impact socio-économique et environnemental et d'éventuelles mesures de compensation sont élaborées (les premiers travaux ont débuté déjà à l'étape 2).
- Les régions d'implantation règlent conjointement avec les cantons d'implantation et les responsables de la gestion des déchets la question des indemnités prévues par le PSDP.

Ces études ainsi que d'autres comme l'étude de l'impact sur l'environnement (EIE) constituent les bases de l'état des lieux économique, sociétal et écologique dans les régions d'implantation. Ladite veille relative à l'impact socio-économique et environnemental doit commencer en partie déjà à l'étape 2 et permettre de montrer suffisamment tôt, de manière objective et mesurable, l'impact de la planification, de la construction et de l'exploitation d'un dépôt en couches géologiques profondes. Il sera examiné avec les régions et les cantons d'implantation d'ici la fin de l'étape 2 si des analyses économiques approfondies seront réalisées à l'étape 3 et lesquelles. Les études et les investigations déjà menées et celles encore planifiées ainsi que le processus progressif associant les cantons, les régions d'implantation, les communes et l'Allemagne garantissent que les répercussions positives et négatives sont identifiées et que des mesures de correction peuvent être introduites, si nécessaire.

Conclusions

Les dépôts en couches géologiques profondes peuvent avoir des effets négatifs ou positifs sur une région d'implantation. En se fondant sur l'étude «Nukleare Entsorgung in der Schweiz – Untersuchungen der sozioökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsanlagen» (Gestion des déchets nucléaires en Suisse – Etudes sur les répercussions socio-économiques des installations de gestion des déchets, disponible seulement en allemand), le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion en 2006 que ces installations peuvent être construites et exploitées de manière compatible avec l'environnement et que, dans l'ensemble, ces projets ont des conséquences positives sur l'économie régionale. Les impacts possibles sur les régions d'implantation ont été évalués en détail au moyen des études d'impact socioéconomique et écologique (EI-SEE) réalisées à l'étape 2 avec une méthode définie à l'étape 1. L'OFEN a présenté les résultats des EI-SEE en novembre 2014: selon ces études, les changements économiques provoqués par un dépôt en couches géologiques profondes dans une région sont faibles. Dans le domaine



de l'environnement, l'impact est le plus fort en lien avec l'utilisation de superficies, les surfaces d'assolement, les débris d'excavation et les corridors faunistiques. Concernant les impacts sur la société, il faut s'attendre, pour autant qu'ils aient été étudiés dans les EI-SEE, à des atteintes à l'espace urbain et à des perturbations du développement qui y est visé. Les résultats fournissent une base pour la planification et l'optimisation des zones des installations de surface ainsi que pour d'autres investigations et études.

Les études et les investigations déjà menées et celles encore planifiées sur les conséquences socio-économiques des dépôts en couches géologiques profondes ainsi que le processus progressif associant les cantons, les communes, les régions d'implantation et l'Allemagne garantissent que les répercussions positives et négatives sont identifiées suffisamment tôt et que des mesures de correction peuvent être introduites, si nécessaire.

4.3 Question 3: indemnisation, indemnités et mesures de compensation

Question 3

Comment l'indemnisation, les indemnités et les mesures de compensation sont-elles définies dans le contexte de la gestion des déchets radioactifs, quelles en sont les bases légales, à quel moment sont-elles appliquées et de quelle manière le financement est-il assuré? Y a-t-il besoin de nouvelles bases légales?

Indemnisation prévue par la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire / responsabilité générale pour des dommages

Les dommages nucléaires causés par des installations nucléaires ou par le transport de matériaux nucléaires sont régis par la loi du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN; RS 732.44) et par l'ordonnance du 5 décembre 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (ORCN; RS 732.441). L'art. 2, al. 5, LRCN définit les installations nucléaires comme des installations qui servent à produire de l'énergie nucléaire ou à produire, utiliser, entreposer ou retraiter des substances nucléaires. Par conséquent, le dépôt en couches géologiques profondes doit être considéré comme une installation nucléaire.

Si un dommage nucléaire survient en lien avec la construction et l'exploitation du dépôt en couches géologiques profondes, c'est l'exploitant de l'installation qui en répond. La responsabilité n'est pas limitée à un montant. Avec la refonte totale de la législation relative à la responsabilité civile en matière nucléaire, l'obligation de couverture et d'assurance pour les dommages nucléaires est passée de 1 milliard de CHF à 1,20 milliard d'euros (environ 1,25 milliard de CHF [conversion sur la base du cours de change de la Banque nationale suisse du 23 juin 2015], plus 10% pour couvrir les intérêts et les frais administratifs). En outre, en cas de dommage, 300 millions d'euros supplémentaires sont mis à disposition par toutes les parties contractantes de la Convention internationale sur la responsabilité civile déterminante (Convention complémentaire de Bruxelles). L'exploitant d'une installation nucléaire doit en outre conclure auprès du Pool suisse de l'assurance des risques nucléaires une assurance dont le montant de couverture s'élève à au moins 1 milliard de CHF, auquel sont ajoutés 100 millions de CHF pour couvrir les intérêts et les frais de procédure (1,1 milliard de CHF au total). La différence entre le montant de la couverture garanti par l'assurance privée et le 1,25 milliard de CHF ainsi que les risques qui ont été exclus par l'assurance privée (p. ex. catastrophes naturelles extraordinaires, conflits armés ou actes d'origine terroriste à partir de 500 millions de CHF) sont couverts par la Confédération. La Confédération perçoit à cet effet auprès des personnes responsables des primes qui sont versées au fonds pour les dommages nucléaires. La législation sur la responsabilité civile en matière nucléaire



entièrement révisée ne pourra cependant entrer en vigueur que lorsque la Convention de Paris révisée déterminante en la matière sera entrée en vigueur, soit au plus tôt en 2016.

La LRCN ne s'applique qu'en cas de dommages nucléaires. Elle n'est pas applicable à d'autres dommages susceptibles de survenir lors de la sélection du site d'implantation du dépôt en couches géologiques profondes, de sa construction ou de son exploitation régulière. Dans ces cas, une responsabilité contractuelle ou la responsabilité générale extracontractuelle pour faute prévue par l'art. 41 du Code des obligations intervient le cas échéant.

Notion d'indemnité au sens du PSDP

Du point de vue juridique, la notion d'indemnité n'est pas définie de manière unique: sa définition ou son utilisation peut varier selon le domaine juridique et le contexte. En premier lieu, on trouve les indemnités au sens juridico-technique dans le droit sur les subventions. La loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (LSu; RS 616.1) versées par la Confédération distingue les «aides financières» des «indemnités» (cf. art. 3 LSu). Les indemnités prévues par la LSu sont des prestations accordées à des bénéficiaires étrangers à l'administration fédérale et destinées à atténuer ou à compenser les charges financières découlant de l'accomplissement de tâches prescrites par le droit fédéral ou de tâches de droit public déléguées par la Confédération. En revanche, les aides financières sont des subventions visant à promouvoir ou à assurer la réalisation d'une tâche (privée) que l'allocataire a décidé lui-même d'exécuter. Le principal critère de distinction entre les deux types de subvention est ainsi de savoir s'il existe une obligation légale d'exécution (indemnité) ou non (aide financière).

Le présent postulat 13.3286 utilise la notion d'«indemnités» au sens du PSDP («indemnités prévues par le PSDP»). Pour répondre au postulat et effectuer la comparaison transversale demandée, il est nécessaire de clarifier la compréhension de la notion d'indemnités prévues par le PSDP et de la distinguer d'autres notions d'indemnité ou réglementations d'indemnisation.

Au sens de la conception générale du PSDP, l'«indemnité» est une indemnisation financière qui est versée à la région d'implantation. Les indemnités s'entendent comme un dédommagement versé à une région pour sa contribution à une tâche nationale. Les indemnités prévues par le PSDP sont ainsi versées uniquement parce que le dépôt en couches géologiques profondes doit être construit et exploité dans cette région. La conception générale du PSDP prévoit que les responsables de la gestion des déchets devront verser des indemnités au plus tôt «en présence d'une autorisation générale valable» pour le dépôt en couches géologiques profondes. Les indemnités prévues par le PSDP ne sont pas des indemnisations pour une expropriation matérielle.

Le PSDP constate qu'il n'existe aucune base légale pour les indemnités telles qu'il les prévoit. Il ressort néanmoins du plan sectoriel que des éventuels versements d'indemnités s'effectuent sur la base d'une convention entre les responsables de la gestion des déchets et les personnes recevant des indemnités. Les partenaires contractuels et les partenaires de négociation des responsables de la gestion des déchets sont le canton et la région d'implantation qui sera définie dans le PSDP et qui se compose de communes mais notamment pas de particuliers, ni d'organisations. Les négociations sont intégrées à la procédure du plan sectoriel et constituent un élément obligatoire de la troisième étape.

Mesures de compensation au sens du PSDP

Selon le PSDP, on a recours aux mesures de compensation lorsque l'on constate que la planification, la construction ou l'exploitation d'un dépôt en couches géologiques profondes ont un impact négatif sur une région. Elaborées en collaboration avec la région et le canton d'implantation, elles sont approuvées par l'OFEN et financées par les responsables de la gestion des déchets. L'appréciation juridique recouvre en grande partie celle des indemnités prévues par le PSDP dans la mesure où il s'agit de compensations financières générales en dehors de mesures de compensation écologiques: la LENu ne contient pas non plus de disposition ad hoc.



Les mesures de compensation seraient ainsi, comme les indemnités prévues par le PSDP, également financées par les responsables de la gestion des déchets sur une base conventionnelle. Les différences par rapport aux indemnités prévues par le PSDP résident dans le fait que pour les compensations au sens du PSDP, il faut que la région ou le canton d'implantation ait prouvé l'impact négatif (donc un «dommage») et que l'OFEN soit désigné comme autorité chargée de l'approbation. A ce sujet, il faut relever que le plan sectoriel vise à identifier suffisamment tôt les développements positifs et négatifs et à pouvoir les exploiter ou les minimiser par une utilisation ciblée des indemnités et des mesures de compensation (cf. question 2).

Délimitation par rapport à d'autres réglementations d'indemnisation

Indemnités résultant du droit d'expropriation

L'art. 51 LENu prévoit que le requérant pour la construction d'un dépôt en couches géologiques profondes reçoit le droit d'expropriation avec l'autorisation de construire. La procédure y relative se réfère aux art. 52 ss LENu et aux dispositions de la loi sur l'expropriation (cf. art. 49, al. 1, LENu). L'exploitant de l'installation a ainsi la possibilité d'exproprier formellement si nécessaire le terrain requis pour le dépôt en couches géologiques profondes - pour l'infrastructure de surface et, dans la mesure où cela est possible, aussi pour l'utilisation du sous-sol, à savoir de s'approprier les biens-fonds requis de propriétaires fonciers privés ou publics contre une indemnisation intégrale. A la différence des indemnités prévues par le PSDP, les indemnités en cas d'expropriation formelle sont liées à la propriété foncière: il s'agit d'un rapport d'échange direct terrain contre argent.

Le législateur a expressément prévu à l'art. 5 de la loi fédérale sur l'expropriation qu'outre les droits réels immobiliers, les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage peuvent aussi faire l'objet d'une expropriation. Il renvoie ainsi notamment au droit des propriétaires fonciers décrit aux art. 679 et 684 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) de se protéger d'immissions excessives des biens-fonds voisins. Si des immissions de ce genre proviennent d'un ouvrage d'intérêt public pour lequel le droit d'expropriation a été accordé au propriétaire dudit ouvrage et que les atteintes ne peuvent pas être évitées, ou seulement avec des coûts disproportionnés, alors le voisinage concerné n'a pas le droit d'intenter une action en prévention de l'atteinte car ses droits de défense doivent céder devant l'intérêt public prépondérant de l'entreprise (arrêt du Tribunal fédéral ATF 102 Ib 351). La personne concernée a seulement la possibilité de demander une indemnisation pour la suppression de son droit de défense résultant du droit du voisinage dans la procédure d'expropriation en se fondant sur l'art. 5 LEx.

Indemnisation de pertes de valeurs immobilières en raison d'immissions de nature immatérielle (art. 684 CC)

En lien avec la construction d'installations nucléaires, la crainte que les biens-fonds des alentours perdent de leur valeur est régulièrement exprimée. L'étude «Wirkungen von geologischen Tiefenlagern für radioaktive Abfälle auf die regionalen Immobilienmärkte» (Incidences des dépôts en couches géologiques profondes sur les marchés immobiliers régionaux, disponible seulement en allemand) publiée le 16 septembre 2011 par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) a traité cette question et est arrivée à la conclusion que, le cas échéant, il fallait compter avec des pertes de valeur des biens-fonds attenants en raison d'immissions de nature immatérielle inférieures à 10%.

Les immissions d'un bien-fonds sur un autre sont admissibles dans la mesure où elles ne conduisent pas à une atteinte excessive à la propriété du voisin. Dans la mesure où une atteinte à un autre bien-fonds n'est pas excessive, le voisin doit la tolérer. Si un propriétaire dépasse les limites de la propriété ou si les atteintes au bien-fonds voisin sont excessives, le voisin peut exiger:

- l'élimination d'un dérangement existant et durable ou
- la renonciation à un dérangement futur ou



- le versement d'une indemnisation pour le dommage subi.

Comme immissions, l'art. 684, al. 2, CC mentionne outre la pollution de l'air, les mauvaises odeurs, le bruit et les vibrations aussi les rayonnements (immissions positives) et la privation d'ensoleillement par l'ombre projetée par un bâtiment (immissions négatives).

Les atteintes au droit du voisinage causées par un ouvrage public doivent être acceptées par les propriétaires fonciers concernés. Les droits de défense résultant du droit du voisinage sont expropriés formellement contre indemnisation. De cette manière, les expropriants doivent indemniser les personnes concernées pour la perte de valeur immobilière.

L'admissibilité et l'étendue des immissions positives d'un dépôt en couches géologiques profondes sont définies dans le cadre des différentes procédures d'autorisation. Avec l'établissement de l'autorisation y relative, il est vérifié et constaté que les valeurs de ces immissions sont conformes au seuil fixé dans la loi. Tant que les valeurs d'immissions ne dépassent pas les valeurs limites admissibles, les voisins concernés ne peuvent pas faire valoir avec succès des droits de défense. Un dépôt en couches géologiques profondes est un ouvrage public ou d'intérêt public. Par conséquent, les propriétaires fonciers affectés par les immissions ne peuvent pas exiger la renonciation à un dérangement en se fondant sur le droit du voisinage. En outre, les droits de voisinage des propriétaires fonciers affectés peuvent être expropriés.

Mesures de compensation et mesures de remplacement prévues par la loi sur la protection de l'environnement

Dans la mesure où les «compensations» sont des mesures de compensation monétaires ou non dans le domaine de la protection de l'environnement, des eaux ou de la nature et du paysage, elles se réfèrent aux bases et prescriptions légales de la loi en la matière (LPE, LEaux, LPN, etc.). Ces prescriptions doivent être respectées et ces mesures doivent être prises indépendamment des mesures de compensation mentionnées dans le PSDP.

Financement

Les exploitants des centrales nucléaires font aujourd'hui des provisions pour les indemnités et pour les compensations. Les études de coûts comptent quelque 300 millions de CHF d'indemnités et de compensations pour un dépôt destiné aux déchets faiblement et moyennement radioactifs (DFMR) et 500 millions de CHF d'indemnités et de compensations pour un dépôt destiné aux déchets hautement radioactifs (DHR); la prestation correspondante est mentionnée comme «Abgeltungen bzw. Kompensationen zuhanden Standortgemeinde und -kanton» (étude disponible en allemand, traduction de la mention: Indemnités et compensations pour la commune et le canton d'implantation). Ces provisions sont effectuées sans base légale et ne sont pas obligatoirement affectées au versement d'indemnités prévues par le PSDP ou au financement de mesures de compensation au sens du plan sectoriel. Les provisions financeront probablement à la fois les indemnités et les mesures de compensation, la clé de répartition sera négociée à l'étape 3 (cf. chapitre 4.6).

Nouvelles bases légales

Il serait en principe possible de modifier la loi pour obliger les responsables de la gestion des déchets à verser des indemnités prévues par le PSDP aux cantons et aux communes de la région d'implantation (cf. point 4.5). Avec la législation en vigueur, les responsables de la gestion des déchets ne sont certes pas obligés juridiquement de verser des indemnités pour l'accueil d'installations nucléaires mais le PSDP prévoit cependant des indemnités et une procédure obligatoire pour leur règlement. Pour des raisons politiques, il apparaît de fait déjà aujourd'hui que les responsables de la gestion des déchets doivent payer lorsqu'ils ont trouvé un site pour un dépôt en couches géologiques profondes. Les expériences réalisées en Suisse et en Europe le montrent: dans la plupart des projets, il est prévu des indemnités et des compensations en faveur de la commune et/ou de la région d'implantation qui reposent le plus souvent sur une base contractuelle.



Conclusions

Le PSDP définit les notions d'indemnités et de compensations. Il n'existe pas de bases légales pour les versements d'indemnités et de compensations mentionnés dans le PSDP. Concernant les indemnités prévues par le PSDP, il s'agit selon la définition de paiements volontaires soumis au droit privé des exploitants des installations nucléaires dont le montant doit être fixé au moyen de négociations. Le PSDP ne prévoit des indemnités que pour la région d'implantation, qui fait des propositions aux cantons et aux communes concernés de la région d'implantation concernant la répartition et l'utilisation desdites indemnités versées. Les indemnités prévues par le PSDP sont ainsi versées, comme cela avait déjà été pratiqué pour d'autres installations nucléaires par le passé, sur une base volontaire et contractuelle. Le Conseil fédéral considère qu'il n'est pas nécessaire de légiférer en la matière.

Selon le PSDP, on a recours aux mesures de compensation lorsque l'on constate que la planification, la construction ou l'exploitation d'un dépôt en couches géologiques profondes ont un impact négatif sur une région. Elaborées en collaboration avec la région et le canton d'implantation, elles sont approuvées par l'OFEN et financées par les responsables de la gestion des déchets.

Les indemnités et les mesures de compensation prévues par le PSDP n'existent pas sous cette forme dans d'autres domaines d'infrastructures de la Confédération. Contrairement à l'indemnisation résultant du droit d'expropriation qui compense l'expropriation et d'autres préjudices affectant les différents propriétaires fonciers (au niveau individuel), l'indemnité prévue par le PSDP est versée aux communes de la région d'implantation (au niveau institutionnel). De ce point de vue, l'indemnité prévue par le PSDP ressemble à une subvention dans le cadre de conventions de programme que la Confédération conclut souvent avec les cantons dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement.

Contrairement à cet instrument relevant du droit des subventions, l'indemnité prévue par le PSDP indemnise toutefois non pas une «action», soit une activité de la collectivité publique, mais la «tolérance» d'une infrastructure d'intérêt public. Elle est versée en ce sens en tant d'indemnisation pour des préjudices immatériels présumés. La comparaison transversale avec les autres pays européens montre que l'idée de l'indemnisation financière de la commune d'implantation et, le cas échéant, de la région comme l'entend le PSDP en Suisse est également connue et usuelle.

En raison des immissions des dépôts en couches géologiques profondes, il faut le cas échéant compter avec des pertes de valeurs des biens-fonds attenants. S'il s'agit d'immissions inévitables, les propriétaires fonciers concernés doivent les accepter. Du point de vue juridique, il est alors question d'une expropriation formelle de droits de défense résultant du droit du voisinage qui peuvent être expropriés contre indemnisation. Le cas échéant, seul le cas concret permet d'examiner si l'expropriation formelle de droits de défense résultant du droit du voisinage requiert impérativement une indemnisation.

Les exploitants des centrales nucléaires font aujourd'hui des provisions pour les indemnités et pour les compensations. Les études de coûts comptent quelque 300 millions de CHF d'indemnités et de compensations pour un dépôt DFMR et 500 millions de CHF d'indemnités et de compensations pour un dépôt DHR. Ces provisions sont effectuées sans base légale et ne sont pas obligatoirement affectées au versement d'indemnités prévues par le PSDP ni au financement de mesures de compensation au sens du PSDP.

Lorsque les mesures de compensation au sens du PSDP sont des mesures de compensation monétaires ou non dans le domaine de la protection de l'environnement, des eaux ou de la nature et du paysage, elles se réfèrent aux bases légales existantes.



4.4 Question 4: distinctions gestion des déchets radioactifs / infrastructures conventionnelles

Question 4

Les prescriptions relatives à la gestion des déchets radioactifs se distinguent-elles de celles s'appliquant aux infrastructures conventionnelles?

Cf. explications relatives à la question 1.

Conclusions

Dans les autres domaines d'infrastructures de la Confédération, il n'existe pas de prescriptions comparables à celles du plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes». Le plan sectoriel reconnaît - en sus de l'obligation d'indemnisation pour l'acquisition de terrain et de droits relevant du droit d'expropriation prévue dans les étapes ultérieures d'autorisation par la LENU - une notion d'indemnité et une solution de compensation qui lui sont propres et qui sont inconnues dans les autres domaines d'infrastructures. En revanche, il apparaît que des solutions d'indemnisation semblables sont débattues ou existent pour des communes ou des régions qui sont disposées à accueillir sur leur territoire des dépôts pour déchets radioactifs.

4.5 Question 5: réglementation spéciale pour la gestion des déchets radioactifs

Question 5

Existe-t-il, le cas échéant, des raisons pour introduire une réglementation spéciale pour la gestion des déchets radioactifs? Comment et où devrait-elle être mise en œuvre?

L'art. 90 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) donne à la Confédération la compétence de régler en détail le domaine de l'énergie nucléaire. Par conséquent, du point de vue juridique, il serait possible d'adapter la LENU afin d'introduire une réglementation spéciale qui établirait le principe d'une sorte de paiement pour réparation morale des exploitants au canton et à la région d'implantation du dépôt en couches géologiques profondes dans la mesure où le lien entre les personnes tenues au paiement et les bénéficiaires est suffisamment fort.

En cas d'adaptation de la LENU, la question se pose cependant de savoir comment serait libellée une disposition ad hoc. Il ne faut pas classer le paiement d'indemnités dans l'institution juridique des dommages-intérêts. Par conséquent, il n'est pas possible de se référer aux critères applicables en la matière pour fixer le montant des indemnités. Enfin, il n'est guère possible d'identifier des critères pour fixer le montant des indemnités faute de possibilités de comparaison dans l'ensemble de l'ordre juridique.

Si on formulait une réglementation qui oblige les exploitants à payer des indemnités et des compensations au canton et à la région d'implantation du dépôt en couches géologiques profondes, les variantes suivantes seraient envisageables:



1. Le principe selon lequel l'exploitant du dépôt en couches géologiques profondes doit payer des indemnités et des compensations appropriées au canton et/ou à la région d'implantation est inscrit dans la loi.
2. Le montant des indemnités et des compensations à verser ainsi que la clé de répartition figurent dans la loi.

Le problème des critères manquants pour fixer le montant des indemnités et la clé de répartition se pose dans les deux variantes. Ces critères devraient être élaborés et définis durant le processus législatif. Une réglementation fédérale dans le domaine de l'énergie nucléaire créerait en outre un précédent pour la réglementation d'autres grands projets d'infrastructures.

Voilà pourquoi le plan sectoriel mise sur la négociation. Cette méthode a l'avantage que la définition des montants peut s'effectuer en tenant compte de l'ensemble des circonstances et avec le concours des personnes effectivement concernées. Etant donné le manque de critères de définition objectifs, cette méthode est privilégiée.

Il existe aujourd'hui déjà des solutions d'indemnités sans bases légales pour des installations nucléaires:

- **Centrale nucléaire de Gösgen (KKG):** l'exploitant de la KKG a conclu, en sus d'une convention fiscale avec le canton de Soleure, une convention sur la répartition des impôts communaux avec dix communes de la région dans les années 1973 et 1974. Il a associé des communes dont le centre urbain était situé à pas plus de quatre kilomètres de la centrale. La KKG s'est en outre engagée en 1995 dans la convention conclue avec le canton de Soleure à verser une contribution annuelle aux installations de desserte de la commune de Däniken.
- L'exploitant des **centrales nucléaires de Beznau I et II** dans la commune de Döttingen est soumis en principe à une imposition normale du bénéficiaire. Il existe de plus un «Spezialfonds für regionale Aufgaben» (fonds spécial pour des tâches régionales) qui est alimenté chaque année par au maximum 3 millions de CHF en fonction des recettes de l'impôt sur les actions de la société Nordostschweizerische Kraftwerke AG (anciennement NOK, aujourd'hui Axpo). Ce fonds est destiné notamment aux communes qui font partie de l'association de planification régionale «ZurzibietRegion». La moitié du fonds est destinée aux communes, l'autre moitié à des organisations qui remplissent des tâches régionales, à des porteurs de projets ou de tâches spéciales d'importance régionale.
- En lien avec la **centrale nucléaire de Leibstadt (KKL)**, la commune de Leibstadt reçoit de la KKL une contribution annuelle pour la fondation «Pro Leibstadt» visant à promouvoir des projets culturels et d'intérêts publics dans la commune. Cinq autres communes voisines argoviennes et trois allemandes bénéficient du «Fonds für Nachbargemeinden» (fonds pour les communes voisines) et reçoivent de l'argent pour des projets culturels, sociaux et sportifs.
- **Centrale nucléaire de Mühleberg:** outre les recettes fiscales, la commune municipale de Mühleberg ne reçoit aucune contribution financière régulière et prédéfinie de BKW Energie SA. BKW soutient cependant au cas par cas des projets d'infrastructures de la commune avec une contribution financière dans la mesure où ils ont un lien avec la centrale nucléaire (p. ex. construction de route, mesures de modération du trafic).
- Le **dépôt intermédiaire de Würenlingen** effectue des versements annuels indexés à la commune d'implantation ainsi qu'aux quatre communes voisines situées dans un rayon de deux kilomètres du site. Les montants sont répartis comme suit: un tiers pour le site et deux tiers pour la région.



Conclusions

La question fondamentale de savoir si des indemnités doivent être versées n'est pas contestée par les responsables de la gestion des déchets et il y est répondu par l'affirmative. Les études de coûts actualisées tous les cinq ans comptent quelque 300 millions de CHF d'indemnités pour un dépôt DFMR et 500 millions de CHF d'indemnités pour un dépôt DHR. Les fonds requis pour le paiement des indemnités sont versés par les responsables de la gestion des déchets dans le fonds de gestion, qui est placé sous la surveillance de la Confédération.

La conception générale veille à ce que la détermination des indemnités prévues par le PSDP s'effectue de manière transparente et soit couplée avec la procédure du plan sectoriel. Les indemnités sont versées sur la base d'un accord contractuel conclu entre les responsables de la gestion des déchets et les bénéficiaires d'indemnités; les partenaires contractuels et les partenaires de négociation des responsables de la gestion des déchets sont les cantons et les régions d'implantation qui sont définis dans le PSDP et qui se composent de communes (mais notamment pas de particuliers, ni d'organisations). Ainsi, une base légale pour le versement d'indemnités est superflue. Les négociations contractuelles sont intégrées à la procédure du plan sectoriel et constituent un élément obligatoire de l'étape 3.

Compte tenu de la volonté politique et aussi sociale, il apparaît que le versement effectif des indemnités n'est pas menacé. En résumé, il faut retenir que l'introduction de nouvelles bases légales ne s'impose pas et qu'elles ne pourraient guère contribuer au processus de négociation complexe de versement d'indemnités.



4.6 Question 6: processus de négociation des éventuelles indemnités et utilisation

Question 6

La conception générale du plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes» établit que, le cas échéant, les indemnités sont réglées à l'étape 3 par le canton d'implantation et la région d'implantation d'entente avec les responsables de la gestion des déchets. En quoi consiste le processus de négociation des éventuelles indemnités? Quelle pourrait être l'utilisation des indemnités versées?

Le plan sectoriel constate que: «le cas échéant, les indemnités sont réglées à l'étape 3 par le Canton d'implantation et la région d'implantation d'entente avec les responsables de la gestion des déchets», d'une part, et que «la région d'implantation fait des propositions aux cantons et aux communes concernés de la région d'implantation concernant la répartition et l'utilisation des indemnités versées», d'autre part. Ces deux règles de procédure ont l'avantage que les montants sont fixés en tenant compte de l'ensemble des circonstances et avec le concours des personnes effectivement concernées. Les indemnités prévues par le PSDP ne doivent être versées par les responsables de la gestion des déchets que lorsqu'une autorisation générale est entrée en force. Le PSDP mise sur la méthode de la négociation pour régler le versement d'indemnités. L'OFEN élaborera à cette fin un guide à l'étape 2 avec le concours des cantons et régions d'implantation et des responsables de la gestion des déchets. Pour cette raison, le présent rapport n'esquisse que les grandes lignes et la procédure d'élaboration de ce guide. Le détail du déroulement du processus de règlement des indemnités prévues par le PSDP sera précisé dans le guide qui doit être finalisé au plus tard au début de l'étape 3.

But d'utilisation

Les cantons et régions d'implantation ainsi que les responsables de la gestion des déchets doivent négocier et régler contractuellement le montant des indemnités prévues par le PSDP et leur mode de paiement à l'étape 3. Ils devront aussi clarifier quelle partie des fonds sera réservée au financement d'éventuelles mesures de compensation au sens du PSDP.

Le PSDP prévoit que les régions d'implantation proposent des mesures et projets visant à mettre en œuvre la stratégie de développement régional et élaborent les bases requises pour d'éventuelles mesures de compensation. Afin de financer ces mesures et projets après l'entrée en force d'une autorisation générale et d'assurer une partie des indemnités prévues par le PSDP aux générations futures, il serait par exemple possible de créer une fondation dans les deux buts suivants:

- Une partie des indemnités prévues par le PSDP est réservée à l'utilisation à long terme, soit p. ex. au plus tôt à la fin de la phase d'exploitation d'un dépôt en couches géologiques profondes. Son but est consigné dans l'acte de fondation. Le capital de fondation qui augmente au fil du temps avec les intérêts est ainsi à la disposition des générations futures et déploie par là même un effet à long terme.
- L'autre partie est utilisée pour des mesures et projets ainsi que pour d'éventuelles mesures de compensation. Les mesures et projets reposeront sur les bases élaborées à l'étape 2 et devront être concrétisés à l'étape 3 en collaboration avec les organes de planification compétents. Ils permettront à la région d'implantation de promouvoir le développement régional afin de minimiser les répercussions négatives d'un dépôt en couches géologiques profondes dans les régions d'implantation et d'exploiter les répercussions positives. Ces dernières peuvent bénéficier aux trois niveaux de l'Etat (communes, cantons et Confédération). Les fonds sont également versés à la fondation par les responsables de la gestion des déchets et investis au fur et à mesure dans la région d'implantation dès l'entrée en force de l'autorisation générale jusqu'à la fin de la phase d'exploitation.



Gestion des indemnités et des compensations prévues par le PSDP

L'acte de fondation doit définir le but, les exigences et les prestations de la fondation, l'organisation peut être fixée dans un règlement. Un conseil de fondation gère les fonds et approuve les dépenses selon les buts d'utilisation prévus dans l'acte de la fondation. Les cantons et régions d'implantation et les responsables de la gestion des déchets élaborent l'acte et le règlement à l'étape 3. L'OFEN dirige si nécessaire les négociations ou sert d'intermédiaire entre les parties.

Légitimation

L'OFEN rédige à l'étape 2 avec le concours des cantons et régions d'implantation et les responsables de la gestion des déchets un guide qui règle la procédure de négociation du montant, du but d'utilisation et de la gestion des indemnités prévues par le PSDP à l'étape 3. Les partenaires de négociation sont une délégation des communes de la région d'implantation, du ou des cantons d'implantation et des responsables de la gestion des déchets.

Les mesures et projets en vue de mettre en œuvre la stratégie de développement régional à élaborer à l'étape 3 doivent prendre en considération les instruments de planification existants et les directives des cantons (plans directeurs, projets d'agglomération), des communes et des régions, aussi celles transfrontalières. La Confédération est d'avis qu'au terme de la procédure de sélection, les communes d'implantation représenteront les intérêts des régions d'implantation. Pour cette raison, il est prévu qu'un organisme porteur desdites communes prenne la relève de la conférence régionale.

Conclusions

Les indemnités prévues par le PSDP seront réglées par le canton et la région d'implantation avec les responsables de la gestion des déchets à l'étape 3 et ne devront être versées par les responsables de la gestion des déchets que lorsqu'une autorisation générale sera entrée en force. Le PSDP mise sur la méthode de la négociation pour régler le versement d'indemnités. Selon le PSDP, on a recours aux mesures de compensation lorsque l'on constate que la planification, la construction ou l'exploitation d'un dépôt en couches géologiques profondes ont un impact négatif sur une région.

Le détail du déroulement du processus de règlement des indemnités et des compensations prévues par le PSDP sera précisé dans un guide qui sera élaboré d'ici la fin de l'étape 2 sous la direction de l'OFEN avec le concours des cantons et régions d'implantation et des responsables de la gestion des déchets. Les cantons et régions d'implantation et les responsables de la gestion des déchets doivent négocier et régler contractuellement à l'étape 3 le montant, le but d'utilisation et le mode de paiement. Par ailleurs, les compétences financières devront être définies à l'étape 3. Une possibilité est de créer une fondation avec des buts d'utilisation à moyen et à long terme (à partir de la fin de la phase d'exploitation).



5 Conclusions

Les conclusions de l'examen des différentes questions sont présentées ci-après.

Question 1: Indemnités pour les infrastructures d'importance nationale

En ce qui concerne les infrastructures d'importance nationale telles que routes nationales, infrastructures ferroviaires ou aéroports nationaux, aucun versement pour des préjudices immatériels ou moraux au sens des indemnités prévues par le PSDP n'est apparemment effectué, hormis des indemnités résultant du droit d'expropriation aux propriétaires fonciers concernés, parmi lesquels peuvent aussi figurer des cantons ou des communes. Des indemnités ne sont prévues ni par les lois fédérales en la matière ni par les plans sectoriels y relatifs. Les investigations menées dans le cadre du présent rapport en réponse au postulat montrent que des indemnités ne sont pas non plus versées sur la base d'un contrat aux collectivités publiques concernées dans les projets non nucléaires. Cette idée ne vient notamment pas à l'esprit parce que souvent les impacts positifs de projets de ce genre sont évidents (p. ex. une meilleure desserte) et que des mesures de construction et d'exploitation prévues par la loi sont prises dans le projet et doivent être financées par les exploitants (p. ex. les mesures de protection contre le bruit).

Question 2: Impact positif ou négatif et mesures visant à éviter l'impact négatif

Les dépôts en couches géologiques profondes peuvent avoir à la fois des effets négatifs et des effets positifs sur une région d'implantation. En se fondant sur l'étude «Nukleare Entsorgung in der Schweiz – Untersuchungen der sozioökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsanlagen» (Gestion des déchets nucléaires en Suisse – Etudes sur les répercussions socio-économiques des installations de gestion des déchets, disponible seulement en allemand), le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion en 2006 que ces installations peuvent être construites et exploitées de manière compatible avec l'environnement et que, dans l'ensemble, ces projets ont des conséquences positives sur l'économie régionale. Les impacts possibles sur les régions d'implantation ont été évalués en détail au moyen des études d'impact socioéconomique et écologique (EI-SEE) réalisées à l'étape 2 sur la base d'une méthode définie à l'étape 1. L'OFEN a présenté les résultats des EI-SEE en novembre 2014: selon ces études, les changements économiques provoqués par un dépôt en couches géologiques profondes dans une région sont faibles. Dans le domaine de l'environnement, l'impact est le plus fort en lien avec l'utilisation de superficies, les surfaces d'assolement, les débris d'excavation et les corridors faunistiques. Concernant les impacts sur la société, il faut s'attendre, pour autant qu'ils aient été étudiés dans les EI-SEE, à des atteintes à l'espace urbain et à des perturbations du développement qui y est visé. Les résultats fournissent une base pour la planification et l'optimisation des zones des installations de surface ainsi que pour d'autres investigations et études.

Les études et les investigations déjà menées et celles encore planifiées sur les conséquences socio-économiques des dépôts en couches géologiques profondes ainsi que le processus progressif associant les cantons, les communes, les régions d'implantation et l'Allemagne garantissent que les répercussions positives et négatives sont identifiées suffisamment tôt et que des mesures de correction peuvent être introduites si nécessaire.

Question 3: Indemnisation, indemnités et mesures de compensation

Le PSDP définit les notions d'indemnités et de compensations. Il n'existe pas de bases légales pour les versements d'indemnités et de compensations mentionnés dans le PSDP. Concernant les indemnités prévues par le PSDP, il s'agit selon la définition de paiements volontaires soumis au droit privé des exploitants des installations nucléaires dont le montant doit être fixé au moyen de négociations. Le PSDP ne prévoit des indemnités que pour la région d'implantation. S'agissant de la répartition et



de l'utilisation desdites indemnités versées, la région d'implantation fait des propositions aux cantons et aux communes concernés de la région d'implantation. Les indemnités prévues par le PSDP sont ainsi versées, comme cela avait déjà été pratiqué pour d'autres installations nucléaires par le passé, sur une base volontaire et contractuelle. Le Conseil fédéral considère qu'il n'est pas nécessaire de légiférer en la matière.

Selon le PSDP, on a recours aux mesures de compensation lorsque l'on constate que la planification, la construction ou l'exploitation d'un dépôt en couches géologiques profondes ont un impact négatif sur une région. Elaborées en collaboration avec la région et le canton d'implantation, elles sont approuvées par l'OFEN et financées par les responsables de la gestion des déchets.

Les indemnités et les mesures de compensation prévues par le PSDP n'existent pas sous cette forme dans d'autres domaines d'infrastructures de la Confédération. Contrairement à l'indemnisation résultant du droit d'expropriation qui compense l'expropriation et d'autres préjudices affectant les différents propriétaires fonciers (au niveau individuel), l'indemnité prévue par le PSDP est versée aux communes de la région d'implantation (au niveau institutionnel). De ce point de vue, l'indemnité prévue par le PSDP ressemble à une subvention dans le cadre de conventions de programme que la Confédération conclut souvent avec les cantons dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement.

Contrairement à cet instrument relevant du droit des subventions, l'indemnité prévue par le PSDP indemnise toutefois non pas une «action», soit une activité de la collectivité publique, mais la «tolérance» d'une infrastructure d'intérêt public. Elle est versée en ce sens en tant qu'indemnisation pour des préjudices immatériels présumés. La comparaison transversale avec les autres pays européens montre que l'idée de l'indemnisation financière de la commune d'implantation et, le cas échéant, de la région comme l'entend le PSDP en Suisse est également connue et usuelle.

En raison des immissions des dépôts en couches géologiques profondes, il faut le cas échéant compter avec des pertes de valeurs des biens-fonds attenants. S'il s'agit d'immissions inévitables, les propriétaires fonciers concernés doivent les accepter. Du point de vue juridique, il est alors question d'une expropriation formelle de droits de défense résultant du droit du voisinage qui peuvent être expropriés contre indemnisation. Le cas échéant, seul le cas concret permet d'examiner si l'expropriation formelle de droits de défense résultant du droit du voisinage requiert impérativement une indemnisation.

Les exploitants des centrales nucléaires font aujourd'hui des provisions pour les indemnités et pour les compensations. Les études de coûts comptent quelque 300 millions de CHF d'indemnités et de compensations pour un dépôt DFMR et 500 millions de CHF d'indemnités et de compensations pour un dépôt DHR. Ces provisions sont effectuées sans base légale et ne sont pas obligatoirement affectées au versement d'indemnités prévues par le PSDP ni au financement de mesures de compensation au sens du PSDP.

Lorsque les mesures de compensation au sens du PSDP sont des mesures de compensation monétaires ou non dans le domaine de la protection de l'environnement, des eaux ou de la nature et du paysage, elles se réfèrent aux bases légales existantes.

Question 4: distinctions gestion des déchets radioactifs / infrastructures conventionnelles

Il n'existe pas dans les autres domaines d'infrastructures de la Confédération de prescriptions comparables à celles du plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes». Le plan sectoriel reconnaît - en sus de l'obligation d'indemnisation pour l'acquisition de terrain et de droits relevant du droit d'expropriation prévue dans les étapes ultérieures d'autorisation par la LENU, une notion d'indemnité



et une solution de compensation qui lui sont propres et qui sont inconnues dans les autres domaines d'infrastructures. En revanche, il apparaît que des solutions d'indemnisation semblables sont débattues ou existent pour des communes ou des régions qui sont disposées à accueillir sur leur territoire les dépôts pour déchets radioactifs.

Question 5: Réglementation spéciale pour la gestion des déchets radioactifs

La question fondamentale de savoir si des indemnités doivent être versées n'est pas contestée par les responsables de la gestion des déchets et il y est répondu par l'affirmative. Les études de coûts mises à jour tous les cinq ans comptent quelque 300 millions de CHF d'indemnités pour un dépôt DFMR et 500 millions de CHF d'indemnités pour un dépôt DHR. Les fonds requis pour le versement des indemnités sont payés par les responsables de la gestion des déchets dans le fonds de gestion. Le fonds de gestion est placé sous la surveillance de la Confédération.

La conception générale veille à ce que la détermination des indemnités prévues par le PSDP s'effectue de manière transparente et soit couplée avec la procédure du plan sectoriel. Les indemnités sont versées sur la base d'un accord contractuel conclu entre les responsables de la gestion des déchets et les bénéficiaires d'indemnités; les partenaires contractuels et les partenaires de négociation des responsables de la gestion des déchets sont les cantons et les régions d'implantation qui sont définis dans le PSDP et qui se composent de communes (mais notamment pas de particuliers, ni d'organisations). Ainsi, une base légale pour le versement d'indemnités est superflue. Les négociations contractuelles sont intégrées à la procédure du plan sectoriel et constituent un élément obligatoire de l'étape 3.

Compte tenu de la volonté politique et aussi sociale, il apparaît que le versement effectif des indemnités n'est pas menacé. En résumé, il faut retenir que l'introduction de nouvelles bases légales ne s'impose pas et que celles-ci ne pourraient guère contribuer au processus de négociation complexe de versement d'indemnités.

Question 6: processus de négociation des éventuelles indemnités et utilisation

Les indemnités prévues par le PSDP seront réglées par le canton et la région d'implantation avec les responsables de la gestion des déchets à l'étape 3 et ne devront être versées par les responsables de la gestion des déchets que lorsqu'une autorisation générale sera entrée en force. Le PSDP mise sur la méthode de la négociation pour régler le versement d'indemnités. Selon le PSDP, on a recours aux mesures de compensation lorsque l'on constate que la planification, la construction ou l'exploitation d'un dépôt en couches géologiques profondes ont un impact négatif sur une région.

Le détail du déroulement du processus de règlement des indemnités et des compensations prévues par le PSDP sera précisé dans un guide qui sera élaboré d'ici la fin de l'étape 2 sous la direction de l'OFEN avec le concours des cantons et régions d'implantation et des responsables de la gestion des déchets. Les cantons et régions d'implantation et les responsables de la gestion des déchets doivent négocier et régler contractuellement à l'étape 3 le montant, le but d'utilisation et le mode de paiement. Par ailleurs, les compétences financières devront être définies à l'étape 3. Une possibilité est de créer une fondation avec des buts d'utilisation à moyen et à long terme (à partir de la fin de la phase d'exploitation).



Bibliographie et références

Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210)

Conseil fédéral (2006): «Bericht über die Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsprojekten in Erfüllung des Postulates Fehr Hans-Jürg 03.3279, das der Nationalrat am 19. Dezember 2003 überwiesen hat» (Rapport sur l'étude des répercussions socio-économiques de projets de gestion des déchets nucléaires en exécution du postulat Fehr Hans-Jürg 03.3279 que le Conseil national a transmis le 19 décembre 2003, disponible seulement en allemand)

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101)

Département fédéral de justice et police, Office fédéral de l'aménagement du territoire, Département fédéral de l'économie publique, Office fédéral de l'agriculture (1992): «Plan sectoriel des surfaces d'assolement (SDA)»

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (2000): «Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (PSIA)»

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (2006): «Plan sectoriel Transports, partie Programme, 26 avril 2006»

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC (2010): «Plan sectoriel des transports, partie Infrastructure rail, adaptations et compléments 2012, partie conceptionnelle»

Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports DDPS (2001): «Plan sectoriel militaire»

Ecoplan (2014): «Auslegeordnung zu den vertieften volkswirtschaftlichen Untersuchungen in Etappe 3 des Standortauswahlverfahrens für geologische Tiefenlager» (Etat des lieux des analyses économiques approfondies à l'étape 3 de la procédure de sélection de sites aptes à accueillir des dépôts en couches géologiques profondes, disponible seulement en allemand)

Loi du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN; RS 732.44)

Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu; RS 732.1)

Loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700)

Loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (LITC; RS 746.1)

Loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451)

Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF; RS 742.101)

Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx; RS 711)

Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0)

Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux; RS 814.20)

Loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (loi sur les installations électriques, LIE; RS 734.0)

Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (loi sur l'armée LAAM; RS 510.10)

Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions LSu; RS 616.1)

Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (loi sur la protection de l'environnement,



LPE; RS 814.01)

Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN; RS 725.11)

Office fédéral de l'énergie OFEN (2001): «Plan sectoriel des lignes de transport d'électricité (PSE)»

Office fédéral de l'énergie OFEN (2008): «Plan sectoriel 'Dépôts en couches géologiques profondes', Conception générale»

Office fédéral de l'énergie(2014): «Sozioökonomisch-ökologische Wirkungsstudie SÖW in Etappe 2; Schlussbericht» (Etudes d'impact socioéconomique et écologique EI-SEE réalisées à l'étape 2; rapport final, disponible seulement en allemand)

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et al. (1998), Conception «Paysage suisse», Partie I Conception; Partie II Rapport

Office fédéral du développement territorial ARE (2011): «Wirkungen von geologischen Tiefenlagern für radioaktive Abfälle auf die regionalen Immobilienmärkte» (Incidences des dépôts en couches géologiques profondes sur les marchés immobiliers régionaux, disponible seulement en allemand)

Ordonnance du 10 décembre 2004 sur l'énergie nucléaire (OENu; RS 732.11)

Ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB; RS 814.41)

Ordonnance du 5 décembre 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (ORCN; RS 732.441)

Rütter und Partner (2006): «Nukleare Entsorgung in der Schweiz – Untersuchungen der sozioökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsanlagen» (Gestion des déchets nucléaires en Suisse – Etudes sur les répercussions socio-économiques des installations de gestion des déchets, disponibles seulement en allemand)



Abréviations

ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
BKW	BKW Energie SA, auparavant Forces Motrices Bernoises
CC	Code civil suisse (RS 210)
CEATE-N	Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national
DFMR	Déchets faiblement et moyennement radioactifs
DHR	Déchets hautement radioactifs
EI-SEE	Etudes d'impact socioéconomique et écologique
LCdF	Loi fédérale sur les chemins de fer (RS 742.101)
LEaux	Loi fédérale sur la protection des eaux (RS 814.20)
LENu	Loi sur l'énergie nucléaire (RS 732.1)
LEx	Loi fédérale sur l'expropriation (RS 711)
LPE	Loi fédérale sur la protection de l'environnement (RS 814.01)
LPN	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
LRCN	Loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire (RS 732.44)
LRN	Loi fédérale sur les routes nationales (RS 725.11)
Nagra	Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs
OFEN	Office fédéral de l'énergie
ORCN	Ordonnance sur la responsabilité civile en matière nucléaire (RS 732.441)
PSDP	Plan sectoriel «Dépôts en couches géologiques profondes»
PSIA	Plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique