

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Yves Ferrari et consorts - Nucléaire : la Suisse, les Vaudois et le Conseil d'Etat

Rappel de l'interpellation

En septembre 2008, le Conseil d'Etat annonçait qu'il donnait un préavis favorable à la prolongation de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Mühleberg. En octobre 2008, les Verts vaudois, en collaboration avec des associations environnementales, ont déposé un recours auprès de la Cour constitutionnelle afin de casser ce préavis qui n'était pas basé sur une votation populaire comme la Constitution vaudoise l'indique (art. 83 al. 1 Cst VD). En juin 2009, la Cour constitutionnelle a conclu que le préavis du canton doit obligatoirement être soumis au corps électoral vaudois. Fin juin, les Verts vaudois ont déposé une motion intitulée "Mühleberg : pour que le peuple ait le dernier mot" et demandant la convocation des électeurs afin qu'ils puissent faire connaître le préavis vaudois concernant la prolongation illimitée de la centrale nucléaire de Mühleberg. En novembre 2009, le peuple vaudois s'est déclaré à près de 2 contre 1 (plus de 64%) contre la prolongation illimitée de la centrale nucléaire de Mühleberg.

Enfin, en mai 2010, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), informait au travers d'un communiqué de presse intitulé "Nouvelles centrales nucléaires : des délais suffisants pour les préavis et les votations populaires des cantons" que "la procédure d'autorisation générale qui a commencé, touchant les projets de centrales nucléaires des entreprises Alpiq, Axpo et BKW sur les sites de Mühleberg, Beznau et du Niederaam (SO), comportera au début de 2011 une consultation des cantons."

Le calendrier est le suivant (tiré du CP du DETEC) :

- 1. Tous les cantons ont reçu à la fin d'octobre 2009 les dossiers complets des requêtes, remaniés par les requérants Alpiq, Axpo et BKW.*
- 2. Le rapport de sécurité de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) sera achevé à la fin du mois d'octobre 2010. Il sera distribué aux cantons sans délai, afin qu'ils puissent commencer la rédaction de leur préavis quant à la sécurité nucléaire.*
- 3. Le préavis de la Commission fédérale de sécurité nucléaire (CSN) suivra, à titre de seconde opinion, en décembre de cette année.*
- 4. Tous les cantons présenteront le préavis de leur gouvernement, y compris celui de leurs services spécialisés, pour la fin de mars 2011. Au besoin, ils feront valoir la réserve d'un débat parlementaire à venir et d'un éventuel référendum.*
- 5. Ces préavis seront mis à l'enquête publique de juin à août 2011.*
- 6. Les cantons organiseront leur débat parlementaire et, le cas échéant, leurs votations populaires. Le DETEC leur a recommandé de fixer les scrutins le même week-end, autant que possible.*

7. *Après le débat parlementaire et un éventuel scrutin référendaire, les cantons remettront leur préavis définitif. Celui-ci sera mis à l'enquête publique dans chaque canton à la fin de 2011/début 2012.*
8. *Le Conseil fédéral décidera au milieu de 2012 de la suite à donner aux demandes d'autorisation générale.*

Nous avons donc l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. *Le Conseil d'Etat vaudois a-t-il reçu les dossiers complets des requêtes des trois nouvelles centrales nucléaires ? Si oui, ces documents sont-ils publics ou peuvent-ils être consultés et pourquoi ? Quelle première analyse le Conseil d'Etat fait-il de ces requêtes ?*
2. *Les rapports de sécurité de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) et de la Commission fédérale de sécurité nucléaire (CSN) seront-ils publics ou pourront-ils être consultés et étudiés par tous les citoyens ? Y aura-t-il des restrictions ? Pourquoi ?*
3. *Le Conseil d'Etat vaudois informera-t-il de manière très claire le DETEC qu'il doit consulter les Vaudois pour donner le préavis du canton de Vaud conformément à la décision de la Cour constitutionnelle de juin 2009 et pourquoi ? Si le Conseil d'Etat est (cf. point 4 de l'aide-mémoire du DETEC) appelé à se prononcer avant l'organisation d'un scrutin populaire cantonal, comment prendra-t-il en considération le vote du peuple du 20 novembre 2009 concernant le nucléaire ?*
4. *Considérant que le préavis du canton doit être transmis avant la fin 2011, à quel moment le Conseil d'Etat compte-t-il organiser la votation populaire conformément à l'art 83 al. 1 Cst-VD ? Compte-t-il prendre contact avec les autres cantons pour trouver une date commune et pourquoi ?*
5. *Comment le Conseil d'Etat assurera-t-il l'information en continu du parlement sur l'avancement de ce dossier ? Comment informera-t-il l'ensemble des parties prenantes afin de permettre un débat transparent sur les enjeux liés aux requêtes des trois nouvelles centrales nucléaires ?*

D'avance nous remercions le Conseil d'Etat pour les réponses aux questions susmentionnées.

Souhaite développer.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

La question des exigences constitutionnelles vaudoises en matière de droits démocratiques liés aux questions nucléaires a fait couler beaucoup d'encre ces dernières années que ce soit au niveau des organes exécutif, législatif et même judiciaire.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat suit le déroulement des procédures fédérales liées aux installations nucléaires avec attention.

Soucieux de préserver les droits démocratiques vaudois, tous les préavis que le canton sera appelé à donner dans le cadre des procédures fédérales font l'objet d'un examen juridique circonstancié de différents spécialistes.

Actuellement, différentes installations nucléaires font l'objet de procédures au niveau fédéral:

- demande d'autorisation générale pour une centrale à Niederram (SO)
- demande d'autorisation générale pour une centrale à Mühleberg (BE)
- demande d'autorisation générale pour une centrale à Beznau (AG)

Par souci d'exhaustivité, il convient également de relever qu'une procédure fédérale est également en cours en vue de la création d'un dépôt en couches géologiques profondes pour les déchets nucléaires. La conception générale du plan sectoriel fédéral ayant été adoptée en avril 2008, le stade actuel de

cette procédure est la sélection de domaines d'implantation géologiques (1^{ère} étape des 3 étapes prévues dans le cadre du plan sectoriel fédéral). Le Canton de Vaud est appelé à se prononcer à ce sujet.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat va proposer un EMPD au Grand Conseil pour la convocation des électeurs en lien avec les avis que le canton sera amené à donner dans le cadre des quatre procédures précitées, à savoir:

- demande d'autorisation générale pour une centrale à Niederaamt (SO)
- demande d'autorisation générale pour une centrale à Mühleberg (BE)
- demande d'autorisation générale pour une centrale à Beznau (AG)
- plan sectoriel "Dépôts en couches géologiques profondes", étape 1

Au vu des éléments en possession du Conseil d'Etat (notamment des calendriers de l'Office fédéral de l'énergie – OFEN), la première date possible pour la convocation des électeurs est le 15 mai 2011. Les différents départements de l'Etat s'activent pour organiser les scrutins à cette date. Toutefois, à ce stade, on ne peut pas exclure que les votations doivent être reportées.

Dans le cadre de l'organisation des votations précitées, le Conseil d'Etat relève deux difficultés:

1. L'OFEN a transmis les dossiers relatifs aux projets de centrales sous couvert de confidentialité jusqu'à juin 2011

Or, l'accessibilité du public aux dossiers est nécessaire pour le bon déroulement des votations. L'OFEN a été informé de la position du canton de Vaud. Le CE se réjouit que l'OFEN procède à la publication des dossiers relatifs aux projets de centrales nucléaires sur son site internet (www.bfe.admin.ch) dès le 15 novembre 2010.

2. Report du délai pour l'avis du canton

Selon le calendrier présenté par l'OFEN, l'avis des cantons sur les projets de centrales est attendu pour fin mars 2011.

Or, l'OFEN a récemment indiqué qu'il est prévu de transmettre le préavis de la Commission fédérale de sécurité nucléaire aux cantons au début 2011. Moyennant la transmission des rapports dans les délais annoncés, le canton pourrait organiser le scrutin nécessaire à l'élaboration de son préavis, au plus tôt, le 15 mai 2011.

Interrogé sur l'incompatibilité des délais fixés, le DETEC demande que les cantons présentent l'avis de leur gouvernement d'ici fin mars 2011, éventuellement sous réserve du résultat du scrutin populaire. Le Conseil fédéral a pris une position similaire dans le cadre de sa réponse à la question du Conseiller national van Singer (10.5264).

Comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt du 16 juin 2009 (ccst.2008.0007) relatif à l'autorisation d'exploiter la centrale de Mühleberg, le Conseil d'Etat n'est pas habilité à rendre un préavis dans le cadre des procédures fédérales nucléaires. Un tel préavis est entaché d'inconstitutionnalité. En effet, la constitution vaudoise a donné cette compétence à la population.

Il est ainsi indispensable de trouver une solution raisonnable à cette contradiction afin d'éviter que la garantie donnée par la Confédération à la constitution vaudoise en application de l'art. 51 de la constitution fédérale ne soit mise à mal.

Enfin, le CE peine à comprendre le refus de prolongation de délai de consultation des autorités fédérales. En effet, non seulement la possibilité de prolonger le délai est prévue expressément par la loi fédérale sur l'énergie nucléaire (LENu) mais aussi, la prolongation nécessaire au niveau du canton de Vaud serait de seulement deux mois. Cette durée est à mettre en perspective avec la durée d'environ quatre ans[1] de la procédure d'autorisation générale (première des trois autorisations nécessaires pour la construction et l'exploitation d'une nouvelle centrale).

La même problématique de report de délai se pose également pour le préavis que le canton est appelé à rendre dans le cadre de la procédure fédérale relative au plan sectoriel "Dépôts en couches géologiques profondes" attendu par la Confédération d'ici la fin du mois de novembre 2010.

Par courrier du ..., le CE a interpellé la Conseillère fédérale en charge du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), Doris Leuthard, au sujet des difficultés rencontrées. Le CE a rappelé les exigences constitutionnelles vaudoises en lien avec les préavis du canton dans le domaine nucléaire et demandé à la Conseillère fédérale en charge de l'énergie d'adapter ses attentes en matière de délais afin de permettre le respect de la constitution vaudoise.

[1]estimation du Conseil fédéral dans la réponse à l'interpellation Rutschmann Hans – 06.3759

Question 1

Le Conseil d'Etat vaudois a-t-il reçu les dossiers complets des requêtes des trois nouvelles centrales nucléaires ?

Réponse

Par courrier du 30 octobre 2009, l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) informait les cantons du futur envoi des dossiers de demande d'autorisation générale (art. 42 ss LENU) pour les projets de nouvelles centrales nucléaires et demandait, entre autres, aux cantons de garder les dossiers confidentiels jusqu'à la mise à l'enquête publique (art. 45 LENU), soit juin 2011 selon le calendrier proposé par l'OFEN.

Les volumineux dossiers de demande d'autorisation générale (six classeurs fédéraux par projet de centrale) ont été envoyés aux cantons le 2 novembre 2009 en version allemande.

Les dossiers transmis comportent les rapports visés par l'art. 23 OENU, à savoir:

- rapport de sécurité,
- rapport de sûreté,
- rapport d'impact sur l'environnement,
- rapport relatif à la concordance avec l'aménagement du territoire,
- concept de désaffectation,
- justificatif de l'évacuation des déchets radioactifs.

Les traductions des dossiers Beznau et Mühleberg ont été reçues, au niveau du canton de Vaud à la mi-mai 2010. Le Conseil d'Etat est toujours dans l'attente de la traduction du dossier relatif au projet de centrale à Niederamt. Selon les dernières informations transmises par l'OFEN, cette traduction devrait être transmise aux cantons à la fin du mois de novembre.

En date du 12 novembre 2010, le rapport de sécurité de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) en version allemande a été transmis aux cantons.

Les dossiers actuellement en mains du Conseil d'Etat ne sont pas complets. En effet, outre la traduction des rapports ci-dessus mentionnés, manque encore le rapport de sécurité de la Commission fédérale de sécurité nucléaire (CSN). L'OFEN prévoit de transmettre ce rapport en janvier 2011 simultanément à l'invitation à prendre position sur les projets de centrales nucléaires.

Si oui, ces documents sont-ils publics ou peuvent-ils être consultés et pourquoi ?

Dès lors que les dossiers ont été transmis à titre confidentiel, l'OFEN a été interpellé à ce sujet et a répondu comme suit : *"Concernant la confidentialité des documents de la demande : En principe, tous les documents ne sont pas publics jusqu'à la mise à l'enquête publique. Ceci correspond au droit procédural de l'égalité de traitement des parties."*

Le CE se réjouit de pouvoir annoncer qu'il a appris, par courrier de l'OFEN du 12 novembre 2010, que l'OFEN entendait publier les dossiers et les rapports de l'IFSN sur son site internet dès le 15 novembre 2010.

Quelle première analyse le Conseil d'Etat fait-il de ces requêtes ?

A ce stade, le Conseil d'Etat ne dispose pas encore d'une vision globale des différents projets de centrales. Comme mentionné ci-dessus, les dossiers transmis sont incomplets, certains rapports ont été transmis tout récemment et d'autres sont encore en attente.

Il convient en outre de relever que, conformément à la Loi vaudoise sur l'énergie (LVLEne), la Commission cantonale de l'énergie (COMEN) sera appelée à donner son préavis dans le cadre de cette réflexion. Les acteurs spécialisés de la politique énergétique vaudoise auront ainsi la possibilité de s'exprimer dans le cadre de l'analyse que le Conseil d'Etat fera de ces dossiers.

Question 2

Les rapports de sécurité de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) et de la Commission fédérale de sécurité nucléaire (CSN) seront-ils publics ou pourront-ils être consultés et étudiés par tous les citoyens ? Y aura-t-il des restrictions ? Pourquoi ?

Réponse

Interpellé sur cette problématique, l'OFEN a répondu comme suit : *"En ce qui concerne l'accessibilité au public de l'expertise de l'IFSN et la prise de position de la CSN, l'OFEN débattera de cette question avant la séance de l'EnDK du 26./27 août 2010."* Par courrier du 12 novembre 2010, l'OFEN a annoncé la publication des expertises de l'IFSN sur son site internet.

Question 3

Le Conseil d'Etat vaudois informera-t-il de manière très claire le DETEC qu'il doit consulter les Vaudois pour donner le préavis du canton de Vaud conformément à la décision de la Cour constitutionnelle de juin 2009 et pourquoi ?

Réponse

Depuis la procédure relative au préavis du canton de Vaud dans le cadre de la modification de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Mühleberg entre 2008 et 2009, le DETEC a été très bien informé sur les obligations constitutionnelles vaudoises relatives aux droits démocratiques en matière nucléaire.

Dans la liste établie par le DETEC le canton de Vaud fait partie des cantons où le referendum est obligatoire pour le préavis relatif aux trois projets de centrales.

De plus, les exigences constitutionnelles vaudoises en la matière ont été récemment rappelées à la Cheffe du DETEC.

Si le Conseil d'Etat est (cf. point 4 de l'aide-mémoire du DETEC) appelé à se prononcer avant l'organisation d'un scrutin populaire cantonal, comment prendra-t-il en considération le vote du peuple du 20 novembre 2009 concernant le nucléaire ?

Le Conseil d'Etat espère vivement que le DETEC acceptera une prolongation, qui ne devrait pas dépasser deux mois, du délai de consultation. En effet, un préavis du CE, sous réserve du résultat du scrutin populaire, paraît difficilement compatible avec la constitution vaudoise.

Question 4

Considérant que le préavis du canton doit être transmis avant la fin 2011, à quel moment le Conseil d'Etat compte-t-il organiser la votation populaire conformément à l'art 83 al. 1 Cst-VD ?

Réponse

Si les rapports de sécurité de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) et de la Commission fédérale de sécurité nucléaire (CSN) sont transmis dans les délais annoncés par l'OFEN, la première date disponible pour le scrutin pourrait être le 15 mai 2011.

Compte-t-il prendre contact avec les autres cantons pour trouver une date commune et pourquoi ?

Le canton de Vaud suit l'avancement du dossier au sein des autres cantons, notamment dans le cadre d'échanges au sein de la Conférence des Directeurs cantonaux de l'énergie ou via les informations transmises par l'OFEN.

Question 5

Comment le Conseil d'Etat assurera-t-il l'information en continu du parlement sur l'avancement de ce dossier ?

Comment informera-t-il l'ensemble des parties prenantes afin de permettre un débat transparent sur

les enjeux liés aux requêtes des trois nouvelles centrales nucléaires ?

Réponse Sur la base des informations transmises par l'OFEN et sous réserve de contretemps d'autre nature, le Conseil d'Etat est en mesure de proposer le calendrier de communication suivant :

- Dès le début de l'année 2011, le Conseil d'Etat sera appelé à prendre position sur les EMPD relatifs à la convocation des électeurs.
- L'analyse de la Commission cantonale de l'énergie (COMEN) composée des acteurs de la politique énergétique vaudoise devra établir un préavis à l'intention du CE à ce sujet.
- Les décisions du Conseil d'Etat feront l'objet des mesures de communication adéquates.
- Dès février 2011, le GC sera appelé à se prononcer sur les EMPD relatifs à la convocation des électeurs.
- Les décisions du Grand Conseil (GC) feront l'objet des mesures de communication adéquates.
- En fonction de la décision du GC, les brochures et autres documentations seront adressées aux électeurs en vue du scrutin populaire de mai 2011.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 novembre 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean