

**EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET**

**ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande de suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg**

et

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**

**sur la motion Yves Ferrari et consorts du groupe des Verts "Mühleberg : Pour que le peuple ait le dernier mot" (09\_MOT\_078)**

et

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT**

**à l'interpellation Raphaël Mahaim au nom du groupe des Verts : "Une fissure nucléaire dans les droits démocratiques ?" (09\_INT\_200)**

**1 BREF EXPOSÉ DU PROBLÈME**

Le Conseil d'Etat a adressé, au Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), un préavis favorable à la suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg en septembre 2008.

Ce préavis a fait l'objet de contestations devant les autorités judiciaires. Si la Cour constitutionnelle a déclaré les recours irrecevables pour des raisons formelles, elle a toutefois relevé dans ses considérants, qu'en application de l'art. 83 al.1 let. d Cst VD, le Conseil d'Etat aurait dû consulter la population pour établir la prise de position vaudoise.

Par ailleurs, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées en lien avec les droits démocratiques dans le domaine nucléaire.

L'objet du présent document est de présenter :

- un exposé des motifs et projet de décret faisant suite à la motion Yves Ferrari et consorts au nom du groupe des Verts "Mühleberg : pour que le peuple ait le dernier mot" demandant l'organisation d'un vote populaire et, la recommandation au peuple de répondre favorablement ou non à la demande de la suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg,
- une réponse à l'interpellation du groupe des Verts relative aux droits démocratiques dans le domaine nucléaire, et

- la suite donnée par le Conseil d'Etat à la détermination cosignée par les députés Yves Ferrari et Jean-Christophe Schwaab et adoptée par le Grand Conseil le 3 mars 2009, détermination relative au souhait du Grand Conseil pour que des mesures actives soient prises pour que les entreprises productrices d'électricité en mains du canton appliquent l'article 56 de la Constitution cantonale visant à se passer de l'énergie nucléaire.

## **2 CONTEXTE DU PROJET DE DÉCRET**

### **2.1 Description du contexte**

La centrale nucléaire de Mühleberg construite au début des années 70 est, depuis lors, au bénéfice d'autorisations d'exploitation limitées dans le temps. Par une décision de 1998, le Conseil fédéral a prolongé l'autorisation d'exploitation de la centrale au 31 décembre 2012. Les quatre autres centrales nucléaires situées dans notre pays (Beznau I, Beznau II, Gösgen et Leibstadt) ne voient pas leur autorisation d'exploitation limitée dans le temps.

En janvier 2005, l'entreprise BKW FMB Energie SA a demandé à l'autorité fédérale la suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg. Dans le cadre de la consultation organisée dans cette procédure, le Conseil d'Etat a répondu favorablement à cette demande, au nom du Canton de Vaud par un courrier du 17 septembre 2008, ceci pour autant que la sécurité soit garantie.

### **2.2 Procédure pour la demande de suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Mühleberg**

La décision d'accorder ou non l'autorisation demandée relève exclusivement de la compétence des autorités fédérales. Selon l'article 19 de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu), c'est désormais le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication - et non plus le Conseil fédéral - qui est compétent pour délivrer l'autorisation d'exploiter, ainsi que, cas échéant, pour modifier cette décision (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 21 janvier 2008, 2C.170/2007). Les conditions et la procédure sont définies exhaustivement par le droit fédéral. Aucune autorisation ni aucun plan relevant du droit cantonal n'est requis. Seul le canton d'implantation a toutefois, cas échéant, qualité pour recourir (art. 49, al. 4 LENu).

La procédure d'octroi de l'autorisation de construire une installation nucléaire (art. 49ss LENu) s'applique par analogie à la suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploiter. Les cantons concernés sont invités à se prononcer dans un délai de trois mois (art. 53, al. 1 LENu). En outre, la demande d'autorisation doit être publiée dans les organes officiels des cantons et communes concernés et mise à l'enquête pendant 30 jours (art. 53, al. 2 LENu). Elle peut faire l'objet d'oppositions. A l'issue de la procédure, le département fédéral lorsqu'il est compétent comme en l'espèce pour accorder l'autorisation statue également sur les oppositions. A l'issue de cette procédure, le DETEC rend une décision finale.

Sur la base de ce qui précède, le DETEC a mis à l'enquête du 13 juin au 14 juillet 2008 la demande de suppression de la limitation de la durée d'exploitation. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) a fait paraître dans la FAO du 13 juin 2008 la mise à l'enquête publique afin de permettre notamment aux communes vaudoises concernées de se déterminer, en application de la loi fédérale sur l'énergie nucléaire du 21 mars 2003.

Les communes concernées sont celles situées en zone de protection II, soit les communes d'Avenches, Bellerive, Chabrey, Constantine, Cudrefin, Faoug, Montmagny, Mur, Oleyres, Vallamand et Villars-le-Grand. Aucune de ces communes n'a fait opposition à la demande des BKW FMB Energie SA.

En parallèle à cette mise à l'enquête, l'Office fédéral de l'énergie a demandé aux cantons concernés de communiquer leur position dans les trois mois qui suivent (soit jusqu'à mi-septembre) la prise de connaissance de ce dossier, afin que le DETEC puisse intégrer ces réflexions dans sa décision finale.

### **2.3 Prise de position du Conseil d'Etat et procédures judiciaires subséquentes**

Comme mentionné ci-dessus, par courrier du 17 septembre 2008 adressé à l'Office fédéral de l'énergie, le Conseil d'Etat répondait favorablement à la consultation fédérale relative à la prolongation de l'autorisation d'exploitation de la centrale de Mühleberg. Le Conseil d'Etat a informé la population vaudoise de la teneur de cette réponse par un communiqué publié sur le site internet de l'Etat de Vaud le 18 septembre 2008.

En effet, constatant que les efforts consentis pour infléchir la demande en énergie électrique ne pourraient vraisemblablement pas compenser la production de Mühleberg, et ce malgré une production d'énergie d'origine renouvelable en augmentation, le Conseil d'Etat a estimé qu'il paraissait adéquat que l'exploitation de cette centrale puisse se poursuivre au-delà de 2012. Toutefois, le Conseil d'Etat insistait sur la nécessité de conditionner la poursuite de l'exploitation à une garantie absolue en matière de surveillance et de sécurité.

Estimant que le préavis du canton aurait dû faire l'objet d'un référendum obligatoire en vertu du droit constitutionnel, les associations "Sortir du nucléaire" et "Les Verts, mouvement écologiste vaudois", les députés verts vaudois et trois citoyens vaudois ont saisi le Tribunal cantonal d'un recours.

Par arrêt du 16 juin 2009 (CCST 2008.0007), la Cour constitutionnelle a déclaré irrecevables les recours dirigés contre la réponse du Conseil d'Etat pour des raisons formelles. En rejetant les recours, la Cour a toutefois relevé dans ses considérants que la réponse du Canton constituait un préavis concernant l'utilisation, le transport ou l'entreposage d'énergie ou de matière nucléaires et aurait donc dû être soumis au corps électoral en application de l'article 83, alinéa 1, lettre d de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003.

Le Conseil d'Etat a pris acte de cet arrêt et, même si la Cour constitutionnelle n'imposait pas une consultation populaire pour la prolongation de l'autorisation d'exploitation de la centrale de Mühleberg, il s'est déclaré prêt à soumettre au Grand Conseil un décret permettant l'organisation d'un scrutin populaire pour le cas où celui-ci aurait encore un sens compte tenu de l'avancement de la procédure fédérale.

Dans ce contexte, le gouvernement a formellement interpellé le Chef du DETEC afin de savoir quand il prévoyait de rendre sa décision sur la demande de suppression de limite dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg.

En réponse à la demande du Conseil d'Etat, le DETEC a annoncé, par courrier du 21 juillet 2009, qu'il a planifié de rendre sa décision pour la fin du mois d'octobre 2009. Le DETEC mentionne cependant que sa décision pourrait être reportée en cas d'admission par le Tribunal fédéral d'un recours sur une question de procédure.

### **2.4 Organisation d'un vote populaire pour déterminer le préavis du Canton**

En l'espèce, le Conseil d'Etat relève, tout d'abord, que, sur le plan organisationnel, le délai nécessaire pour organiser une votation populaire est de trois mois entre la décision finale du Grand Conseil et la date du scrutin. Ce délai, qui découle des contraintes légales (délai de convocation des électeurs, ...) et pratiques (élaboration de la brochure, impression et envois du matériel de vote, ...), impose une décision finale (2ème ou 3ème débat) du Grand Conseil le 1er septembre pour une votation, au plus tôt, avec le scrutin fédéral du 29 novembre.

Dès lors que le DETEC planifie de rendre sa décision à la fin du mois d'octobre 2009, le préavis

vaudois, exprimé par la voix du peuple, interviendrait ainsi après la décision fédérale relative à la suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg.

Au niveau juridique, on ne peut pas exclure dans cette hypothèse qu'un citoyen se plaigne de la violation de ses droits politiques au motif que le scrutin populaire serait dénué de toute portée juridique et obtienne gain de cause devant les Tribunaux. Le même risque existe dans l'hypothèse d'une convocation des électeurs de manière conditionnelle *"pour le cas où l'autorité fédérale n'aurait pas rendu sa décision"*.

Enfin, cette affaire a mis en avant une erreur au niveau de la procédure relative aux droits démocratiques en matière nucléaire, il convient d'éviter de tenter de corriger celle-ci par une votation populaire tardive qui pourrait être considérée comme une violation supplémentaire des droits démocratiques en matière nucléaire.

A toutes fins utiles, il convient de préciser que, même dans l'hypothèse d'un report de la décision du DETEC sur la base d'un jugement du Tribunal fédéral, la portée d'un éventuel nouveau préavis vaudois dans le cadre de la procédure en cours, doit être fortement relativisée. En effet, au vu du dépassement important du délai de consultation des cantons (échu depuis mi-septembre 2008), de la proximité de la décision fédérale, les autorités chargées de statuer sur la demande de la centrale de Mühleberg ont déjà étudié et instruit le dossier sur la base des éléments en leur possession. De plus, la loi fédérale (art. 49 LENu) précise que les préavis cantonaux ne lient pas les autorités fédérales, et ce, même si l'avis cantonal est le résultat d'une consultation populaire.

Par ailleurs, il convient de relever que trois demandes d'autorisations générales de centrales nucléaires ont été déposées au DETEC en 2008. Selon la planification fédérale, les cantons seront invités à prendre position dans les procédures fédérales en 2011. La population vaudoise sera donc appelée aux urnes, en application de l'article 83 al.1 let. d Cst VD dans l'horizon 2011/2012.

En application de la loi sur le Grand Conseil, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande de suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg.

Le Conseil d'Etat attire toutefois l'attention du Grand Conseil sur le risque que le scrutin populaire intervienne alors que la décision fédérale pourrait déjà être tombée.

## **2.5 Recommandation de vote à l'attention du peuple**

Dans l'hypothèse où le Grand Conseil, malgré le risque d'un scrutin populaire postérieur à la décision principale, déciderait d'adopter le projet de décret et d'organiser la votation populaire, il convient, de l'avis du Conseil d'Etat, de recommander au peuple de préaviser favorablement la demande fédérale.

En effet, si le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité, dans le contexte actuel, de faire des efforts pour se passer de l'énergie nucléaire comme le prévoit l'article 56 al 4 de la Constitution vaudoise, il est également conscient du besoin de garantir un approvisionnement suffisant en électricité à la population vaudoise (art. 56 al. 2 Cst VD). Cette problématique s'inscrit également dans une politique climatique qui entraîne un transfert de la consommation d'énergie fossile vers l'énergie électrique (véhicules, installations de chauffage (pompes à chaleur)) ainsi qu'une augmentation générale de la consommation d'électricité.

Actuellement, plus de 44 % de l'électricité produite en Suisse l'est à partir d'énergies non renouvelables (provenant principalement de la fission nucléaire (39%)), le solde étant réparti entre l'énergie produite, d'une part, à partir de centrales hydrauliques (54%) et d'autre part, à partir de déchets et de nouvelles énergies renouvelables (2%).[1]

Par ailleurs, il ressort des données fournies par l'Association des électriciens suisses (AES) que, par le jeu des importations (essentiellement d'origine nucléaire et fossile) et exportations (essentiellement d'origine hydraulique), le pourcentage d'électricité d'origine nucléaire consommée en Suisse dépasse les 39% de la production mentionnée au paragraphe précédent.

Quant bien même la volonté politique cantonale est de renoncer, à terme, à l'énergie d'origine nucléaire, il n'en reste pas moins que celle-ci représente encore une part importante de l'énergie produite en Suisse. Ni le développement des énergies renouvelables, ni les efforts fournis en matière d'économies d'énergie ne permettront de compenser d'ici 2012 à la fois l'augmentation de la consommation de électricité et l'énergie produite par la Centrale de Mühleberg (production qui correspond à 5% de l'énergie électrique consommée en Suisse).

Si on veut garantir un développement constant et significatif des énergies renouvelables, il faut éviter une situation de pénurie d'énergie électrique qui aurait inmanquablement pour effet d'imposer l'achat d'une quantité importante d'énergie électrique sur le marché (d'origine fossile et nucléaire) à un prix fixé par des enchères.

La prolongation d'une centrale existante va dans le sens de cette transition vers l'abandon de l'énergie nucléaire. En effet, la prolongation demandée est donc une solution provisoire. Elle ne crée pas de précédents préjudiciables pour sortir du nucléaire mais traite de manière similaire les différentes centrales nucléaires en Suisse qui n'ont pas de durée limitée prédéfinie d'exploitation. Afin de respecter l'article 56 al 4 de la Constitution cantonale, le préavis du canton devra rappeler qu'il considère que cette prolongation devrait être une mesure transitoire visant à tendre vers l'abandon des centrales nucléaires.

Il convient également d'insister sur le fait qu'aucune concession ne saurait être acceptée en matière de surveillance et sécurité des installations de la centrale de Mühleberg et que le préavis du canton devra mentionner explicitement cette réserve.

Ce qui précède doit être mis en parallèle avec les nombreux efforts qui sont faits pour le développement des énergies renouvelables. En effet, avec la rétribution de l'injection à prix coûtant, la politique énergétique suisse cherche ainsi à produire 5,4 milliards de kWh de courant supplémentaires à partir de sources d'énergies renouvelables d'ici 2030, correspondant ainsi à environ 10 % de la consommation actuelle d'électricité. La prolongation de l'exploitation de Mühleberg n'est donc pas un oreiller de paresse, mais bien une mesure transitoire nécessaire pour permettre le développement des énergies renouvelables.

Le 30 juin 2009, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat la motion déposée par le groupe des Verts suite à l'arrêt rendu le 16 juin 2009 par la Cour constitutionnelle. Cette motion demande au Conseil d'Etat de présenter un EMPD ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande de suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg.

[1] Statistique suisse des énergies renouvelables, édition 2007

### **3 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION YVES FERRARI ET CONSORTS AU NOM DU GROUPE DES VERTS " MÜHLEBERG : POUR QUE LE PEUPLE AIT LE DERNIER MOT "**

#### **3.1 Rappel de la motion**

*Par la présente motion, le groupe des Verts demande au Conseil d'Etat de présenter un EMPD ordonnant la convocation des électeurs pour un scrutin populaire portant sur la prolongation de la centrale nucléaire de Mühleberg, conformément à l'art. 83 al.1 let. d de la Constitution vaudoise.*

*En date du 17 septembre 2008, le Conseil d'Etat vaudois a fait paraître sur le site web du Canton de Vaud une communication par laquelle il rappelait ses décisions du même jour. Parmi ces décisions figurait le préavis du canton concernant la prolongation de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Mühleberg. Le Conseil d'Etat s'est exprimé favorablement à la poursuite de l'exploitation de ladite centrale. Il a en outre estimé que sa décision n'était pas soumise à l'article 83 de la Constitution vaudoise. Cette disposition prévoit un référendum obligatoire pour "tout préavis, loi ou disposition générale concernant l'utilisation, le transport et l'entreposage d'énergie ou de matière nucléaires".*

*Les Verts vaudois ont déposé, le 7 octobre 2008, un recours auprès de la Cour constitutionnelle. Cette dernière, dans un jugement du 16 juin 2008, donne raison sur le fond aux Verts vaudois (CCST.2008.0007, p.17). Selon la Cour, "l'avis du canton était manifestement (...) un préavis au sens de l'art. 83 al.1 let. d Cst.-VD. Il devait obligatoirement être soumis au corps électoral vaudois". La Cour a toutefois déclaré le recours des Verts irrecevable pour des motifs de forme.*

*L'arrêt de la Cour constitutionnelle confirme que la décision du Conseil d'Etat concernant la centrale de Mühleberg devait être soumise au scrutin populaire. Pour que les droits démocratiques soient respectés, il convient donc de soumettre ce préavis cantonal à la population, conformément aux exigences constitutionnelles. Le groupe des Verts demande par voie de motion que le Conseil d'Etat convoque la population dans les meilleurs délais afin que les citoyennes et les citoyens puissent donner leur avis sur la prolongation d'une centrale nucléaire située à proximité immédiate d'une partie de la population vaudoise.*

*Nous demandons le développement et le renvoi direct au Conseil d'Etat.*

*Lausanne, le 23 juin 2009 (Signé) Yves Ferrari et 22 cosignataires*

### **3.2 Rapport du Conseil d'Etat sur la motion**

Le Conseil d'Etat présente un projet de décret ordonnant la convocation des électeurs pour déterminer le préavis du canton à la demande de suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Mühleberg.

Le Conseil d'Etat attire l'attention du Grand Conseil sur le fait que le scrutin populaire dont il est question interviendra vraisemblablement, selon les informations transmises par le DETEC, après que la Confédération ait rendu sa décision sur la demande de suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg.

## **4 RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT À L'INTERPELLATION RAPHAËL MAHAIM AU NOM DU GROUPE DES VERTS : " UNE FISSURE NUCLÉAIRE DANS LES DROITS DÉMOCRATIQUES ? "**

En lien avec la réponse du Conseil d'Etat à la consultation des cantons relative à l'exploitation de la centrale de Mühleberg, le 1er mars 2009, le député Raphaël Mahaim a déposé au nom du groupe des Verts une interpellation intitulée "Une fissure nucléaire dans les droits démocratiques ?" demandant au Conseil d'Etat des précisions sur l'application de la disposition constitutionnelle vaudoise (83 al.1 let. d) relative au référendum obligatoire pour "tout préavis, loi ou disposition générale concernant l'utilisation, le transport et l'entreposage d'énergie ou de matière nucléaires."

### **4.1 Rappel de l'interpellation**

*"Interpellation du groupe des Verts Interpellation Verts : Une fissure nucléaire dans les droits démocratiques ?*

*Les grands choix de politique énergétique doivent reposer sur une légitimité démocratique forte. Ceci*

*est particulièrement vrai pour l'approvisionnement en électricité d'origine nucléaire.*

*L'actualité récente fournit plusieurs exemples intéressants de processus démocratiques en lien avec l'énergie nucléaire. Dans la ville de Zürich, le corps électoral a accepté le 30 novembre 2008, par 76.4% des voix, un paquet de mesures de politique énergétique comprenant une sortie du nucléaire à moyen terme, une réduction massive des émissions de CO2, le principe de la société à 2000 watts et des mesures concrètes de promotion des énergies renouvelables.*

*Dans le canton de Bâle-Ville, l'aboutissement d'une initiative populaire en 2008 a incité le Gouvernement à revoir son projet d'autonomisation des services industriels bâlois (Industrielle Werke Basel ; IWB) et à proposer un contre-projet prévoyant notamment d'inscrire dans la loi l'interdiction pour IWB d'acquérir des participations dans des centrales nucléaires, ainsi que dans des grandes centrales à charbon ou à gaz [1].*

*Dans le canton de Vaud, le Constituant de 2003 a montré son attachement à un contrôle démocratique élevé en matière d'énergie d'origine nucléaire. En effet, à l'art. 83 al.1 let. d Cst VD, il a repris le contenu de l'art. 27ter de l'ancienne Constitution, qui avait été introduit en 1981 à la suite d'une initiative populaire. L'art. 83 al.1 let. d Cst VD prévoit un référendum obligatoire pour " tout préavis, loi ou disposition générale concernant l'utilisation, le transport et l'entreposage d'énergie ou de matière nucléaires ".*

*En 2008, lorsque le Conseil d'Etat a transmis à la Confédération son préavis concernant la demande des Forces Motrices Bernoises de prolonger l'autorisation pour la centrale nucléaire de Mühleberg, il n'a pas jugé nécessaire de consulter la population vaudoise, estimant qu'il ne s'agissait pas d'un " préavis " au sens de la Constitution vaudoise. Les Verts ont déjà exprimé leur désaccord au sujet de cette décision, par le biais d'une interpellation parlementaire et en déposant un recours à la cour constitutionnelle.*

*Indépendamment de ce cas concret, actuellement en cours d'examen par la Cour constitutionnelle, les Verts sont soucieux de faire en sorte que la volonté du Constituant soit respectée et que le contrôle démocratique de l'approvisionnement en énergie nucléaire soit le plus élevé possible. Au vu de l'interprétation très restrictive que le Conseil d'Etat semble faire de la disposition constitutionnelle précitée, les Verts craignent qu'elle ne reste lettre morte à l'avenir.*

*Nous nous permettons par conséquent de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

*1) Sous l'empire de l'ancienne Constitution vaudoise, combien de scrutins ont-ils été organisés sur la base de cet article constitutionnel relatif à l'énergie nucléaire ?*

*2) Le Conseil d'Etat peut-il lister des exemples concrets de situations dans lesquelles l'art.83 al.1 let. d Cst VD pourrait trouver application à l'avenir ?*

*3) Le Conseil d'Etat estime-t-il nécessaire d'adopter une base légale précisant la portée de cette disposition constitutionnelle ?*

*4) Comment le Conseil d'Etat définit-il juridiquement la notion de " préavis " au sens de l'art. 83 al.1 let. d Cst VD ?*

*5) Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de consulter la population vaudoise lorsqu'il rendra son préavis cantonal sur les demandes d'autorisation générale de construction de centrales nucléaires déposées en 2008 (Axp0, Atel). Si non, pourquoi ? Si oui, le Conseil d'Etat a-t-il une idée de la date approximative du référendum ?*

*En relation avec la problématique du contrôle démocratique de l'approvisionnement en énergie nucléaire, une autre question importante concerne les investissements des entreprises électriques dans des centrales nucléaires. Dans plusieurs cantons ou communes, de tels investissements sont soumis (plus ou moins directement) à l'approbation du parlement et/ou du peuple (cf. les exemples de la ville de Zürich et du canton de Bâle-Ville cités ci-dessus). Ceci repose sur l'idée que la population doit*

*pouvoir se prononcer sur la manière dont elle souhaite être approvisionnée en électricité.*

*A ce sujet, nous nous permettons de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

*6) Si Romande Energie (par le biais d'Alpiq) ou d'autres entreprises électriques sises sur le territoire cantonal décident d'investir dans une nouvelle centrale nucléaire pour assurer une partie de l'approvisionnement de leur zone de desserte, la population concernée doit-elle être consultée ? Si non, pourquoi ?*

*7) Si la réponse à la question 6) est négative, cela signifie que des foyers et entreprises du canton peuvent être approvisionnés en électricité d'origine nucléaire sans jamais avoir pu se prononcer sur la question au cours d'un processus démocratique. Dans ce cas, les méthodes de traçabilité du courant sont-elles suffisamment précises pour que tout citoyen vaudois ou toute entreprise ne souhaitant pas être approvisionné en électricité d'origine nucléaire puisse connaître la provenance du courant électrique qu'on lui fournit ? Le cas échéant, est-il possible de changer de fournisseur ?*

*Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.*

*Echichens, le 1 mars 2009 Pour les Verts, Raphaël Mahaim*

*[1] Le processus parlementaire est actuellement en cours. Les initiants se sont déclarés prêts à retirer leur initiative si les propositions faites par le Gouvernement dans le contre-projet sont acceptées par le Parlement.*

## **4.2 Réponse du Conseil d'Etat**

L'interpellation, après avoir rappelé des exemples de processus démocratiques en lien avec l'énergie nucléaire à Zürich et à Bâle, demande que le contrôle démocratique de l'approvisionnement en énergie nucléaire soit le plus élevé possible dans le canton de Vaud.

A titre liminaire, il convient de rappeler que la Confédération a légiféré de manière exhaustive sur l'énergie nucléaire. Les cantons n'ont plus de compétences spécifiques dans ce domaine. Seules des autorités fédérales sont compétentes pour délivrer des autorisations en application de cette législation. Les avis exprimés par les cantons concernés dans le cadre de la procédure prévue par la législation fédérale ne lient pas les autorités fédérales qui sont libres de passer outre. Seul le canton d'implantation est habilité à recourir si l'autorité a délivré l'autorisation malgré son avis contraire (art.49 al. 4 LENu).

Il convient donc de relativiser le poids que peut avoir le préavis du canton – même s'il est exprimé par le peuple – dans les procédures prévues par la législation fédérale en matière nucléaire.

Les réponses du Conseil d'Etat aux questions posées sont les suivantes :

### *4.2.1 Interprétation de l'art. 83 al.1 let. d Cst VD*

***1) Sous l'empire de l'ancienne Constitution vaudoise, combien de scrutins ont-ils été organisés sur la base de cet article constitutionnel relatif à l'énergie nucléaire ?***

Depuis 1981, le peuple vaudois a été consulté à 5 reprises pour les objets suivants :

- création d'un entrepôt d'uranium enrichi à Würenlingen (11 et 12 juin 1983) ;
- requête de la CEDRA pour l'octroi d'une autorisation de procéder à des sondages géologiques au Bois de la Glaivaz, sur le territoire de la commune d'Ollon (22 et 23 septembre 1984) ;
- déclassé définitif de la centrale nucléaire expérimentale de Lucens (25 juin 1989) ;
- construction d'un dépôt intermédiaire central pour déchets radioactifs à Würenlingen



(3 mars 1991) ;

- création d'un dépôt de déchets radioactifs de faible à moyenne activité et à courte durée de vie sur le site de Wellenberg dans la commune de Wolfenschiessen du canton de Nidwald (12 mars 1995).

**2) Le Conseil d'Etat peut-il lister des exemples concrets de situations dans lesquelles l'art.83 al.1 let. d Cst VD pourrait trouver application à l'avenir ?**

L'article 83 al.1 let. d Cst VD prévoit que " *sont soumis au corps électoral (...) tout préavis, loi ou disposition générale concernant l'utilisation, le transport et l'entreposage d'énergie ou de matière nucléaires*".

L'article 27ter de la Constitution du Canton de Vaud du 1er mars 1885 (aCst-VD), abrogée par l'entrée en vigueur de la Constitution du 14 avril 2003, disposait que, lorsqu'en vertu de la législation fédérale, le canton est appelé à donner son préavis sur un projet de construction ou de transformation de centrale nucléaire, d'entreposage de déchets radioactifs ou de toute autre installation nucléaire soumise à autorisation en vertu de cette législation, les assemblées de commune sont convoquées à l'effet de se prononcer sur cet objet. En application de cette disposition constitutionnelle, les autorités vaudoises avaient considéré que toute consultation du canton prévue par la législation fédérale sur l'énergie nucléaire devait être soumise au peuple (cf. les scrutins organisés en application de cette disposition sous ch. 1 ci-dessus). L'article 83 al.1 let. d Cst-VD reprend cette disposition en soumettant tout "préavis" du canton au référendum obligatoire.

Peu après l'adoption de la Constitution du Canton de Vaud, le législateur fédéral a adopté une nouvelle loi sur l'énergie nucléaire du 21 mars 2003 (LENu, RS 732.1). Ce nouveau droit a modifié les procédures d'autorisation et notamment la manière dont l'autorité fédérale tient compte du point de vue des cantons. Alors que l'ancienne législation prévoyait une " *consultation*" formelle de l'ensemble des cantons, l'article 53 LENU dispose que " *l'office transmet la demande d'autorisation aux cantons concernés et les invite à se prononcer dans les trois mois*". Dans un premier temps, le Conseil d'Etat avait déduit de cette nouvelle législation que la procédure prévue par l'article 53 LENU ne constituait pas un "préavis" au sens de la Constitution, du moins lorsque le Canton de Vaud n'était pas le canton d'implantation du site.

Toutefois, le Conseil d'Etat a pris acte de l'interprétation faite par la Cour constitutionnelle dans les considérants de cet arrêt, laquelle aboutit à la conclusion contraire au motif que la portée de l'avis exprimé par les cantons en application de la nouvelle législation n'est pas différente de celle qui était prévue par les articles 6 alinéa 2 et 7 alinéa 4 de l'arrêt fédéral du 6 octobre 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique.

Il conviendra donc de soumettre au référendum obligatoire en application de l'article 83 al.1 let. d Cst VD toute réponse donnée par le canton VD dans le cadre de la procédure prévue par l'article 53 LENU ainsi que dans le cadre de la procédure d'autorisation générale prévue par les articles 42ss LENU. Tel serait notamment le cas si le Canton de Vaud est concerné par l'une des demandes suivantes :

- autorisation générale (art. 43 LENU) ;
- autorisation de construire une installation nucléaire et autorisation de procéder à des études géologiques (art. 53 LENU) ;
- autorisation d'exploitation d'une centrale nucléaire (art. 61 LENU).

Dans les cas précités et sur la base des considérants de la Cour constitutionnelle, la population vaudoise devra être appelée à se prononcer. De manière concrète, on peut citer les exemples de trois demandes d'autorisation générale actuellement déposées à l'OFEN relatives aux nouvelles centrales nucléaires planifiées à Gösgen, Besnau et Mühleberg.

En outre, l'article 83 al.1 let. d Cst VD prévoit également que, l'adoption éventuelle de dispositions

légales ou réglementaires cantonales en lien avec l'utilisation, le transport et l'entreposage d'énergie ou de matière nucléaires fera également l'objet d'une consultation populaire. Compte tenu du fait que la législation en la matière relève de la compétence exclusive de la Confédération, la portée de cette innovation de la Constitution du 14 avril 2003 est difficile à saisir. Il est douteux que le canton soit compétent pour adopter des dispositions qui tomberaient sous le coup de cette disposition.

Les exemples précités constituent une liste exemplaire de situations dans lesquelles, le Conseil d'Etat organise un scrutin populaire, il n'en est pas moins que d'autres situations non citées peuvent également faire l'objet d'une votation populaire pour autant qu'elles entrent dans la définition de l'article 83 al.1 let. d Cst VD.

**3) *Le Conseil d'Etat estime-t-il nécessaire d'adopter une base légale précisant la portée de cette disposition constitutionnelle ?***

En l'état, il n'y a pas de nécessité juridique d'adopter une base légale précisant la portée de l'art. 83 al.1 let. d Cst VD. Il faut notamment tenir compte du fait que la notion de "préavis" doit être interprétée en relation avec la législation fédérale sur l'énergie nucléaire qui est susceptible d'être modifiée.

**4) *Comment le Conseil d'Etat définit-il juridiquement la notion de " préavis " au sens de l'art. 83 al.1 let. d Cst VD ?***

Il résulte de l'arrêt de la Cour constitutionnelle que tout avis du canton à une consultation de l'office fédéral de l'énergie en application de la LENu doit être interprété comme un préavis au sens de l'article 83 al.1 let. d Cst VD et être soumise au référendum obligatoire.

**5) *Le Conseil d'Etat a-t-il l'intention de consulter la population vaudoise lorsqu'il rendra son préavis cantonal sur les demandes d'autorisation générale de construction de centrales nucléaires déposées en 2008 (Axpo, Atel). Si non, pourquoi ? Si oui, le Conseil d'Etat a-t-il une idée de la date approximative du référendum ?***

Sur la base des considérations qui précèdent, l'avis que le canton rendra dans le cadre de la procédure d'autorisation prévue par la LENu fera l'objet d'un scrutin populaire.

Quant à l'estimation temporelle, la consultation des cantons par l'OFEN est prévue en 2011, on peut donc imaginer le scrutin populaire à l'horizon 2011/2012.

#### 4.2.2 Approvisionnement en électricité

**6) *Si Romande Energie (par le biais d'Alpiq) ou d'autres entreprises électriques sises sur le territoire cantonal décident d'investir dans une nouvelle centrale nucléaire pour assurer une partie de l'approvisionnement de leur zone de desserte, la population concernée doit-elle être consultée ? Si non, pourquoi ?***

La décision du conseil d'administration ou de l'assemblée générale d'une société anonyme ne constitue ni un préavis ni une loi ou disposition générale au sens de l'article 83 al.1 let. d Cst VD. Un référendum paraît à première vue exclu.

**7) *Si la réponse à la question 6) est négative, cela signifie que des foyers et entreprises du canton peuvent être approvisionnés en électricité d'origine nucléaire sans jamais avoir pu se prononcer sur la question au cours d'un processus démocratique. Dans ce cas, les méthodes de traçabilité du courant sont-elles suffisamment précises pour que tout citoyen vaudois ou toute entreprise ne souhaitant pas être approvisionné en électricité d'origine nucléaire puisse connaître la provenance du courant électrique qu'on lui fournit ? Le cas échéant, est-il possible de changer de fournisseur ?***

La plupart des distributeurs d'électricité commercialisent différents produits en fonction de la provenance du courant ce qui permet au consommateur de pouvoir choisir la qualité de l'électricité livrée.

Depuis 2005, les entreprises suisses d'approvisionnement en électricité sont tenues de déclarer la provenance et la composition du courant qu'elles distribuent. Ainsi, les consommateurs sont informés de la provenance et de la qualité de l'électricité qu'ils consomment. Cette obligation qui relève de la compétence fédérale est réglée de manière précise dans l'Ordonnance fédérale sur l'énergie du 7 décembre 1998 et les directives d'exécution notamment le Guide pour la marquage du courant du 29 juin 2009.

Cependant, l'OFEN (Office fédéral de l'énergie) a constaté, dans le cadre d'un rapport publié en décembre 2007 que la provenance d'une part significative (21%) de l'électricité distribuée ne pouvait être établie. L'OFEN a pris des mesures tendant à diminuer cette proportion. S'agissant essentiellement d'électricité achetée sur le marché, il est permis de supposer qu'elle provient majoritairement de sources fossiles et nucléaires.

Enfin, les possibilités de changement de fournisseurs d'électricité sont réglées par la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl). Seul le consommateur qui répond aux conditions quantitatives de la LApEl peut changer de fournisseur d'électricité.

## **5 SUITE DONNÉE À LA DÉTERMINATION YVES FERRARI ET JEAN-CHRISTOPHE SCHWAAB RELATIVE AUX MESURES ACTIVES PRISES PAR LE CONSEIL D'ETAT POUR QUE LES ENTREPRISES PRODUCTRICES D'ÉLECTRICITÉ EN MAINS DU CANTON APPLIQUENT L'ARTICLE 56 DE LA CONSTITUTION CANTONALE VISANT À SE PASSER DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE**

En date du 3 mars 2009, le Grand Conseil a adopté la détermination ci-dessus mentionnée dont le contenu est le suivant : "*Le Grand Conseil souhaite que le Conseil d'Etat prenne des mesures actives pour que les entreprises productrices d'électricité directement ou indirectement en main du canton appliquent l'article 56 de la Constitution cantonale visant à se passer de l'énergie nucléaire, notamment en exigeant des administrateurs délégués par l'Etat qu'ils s'engagent pour le retrait de la demande d'autorisation de construire d'une centrale nucléaire déposée par Alpiq.*"

Aussi bien les représentants de l'Etat au sein du Conseil d'administration de Romande Energie Holding SA que Madame la Conseillère d'Etat, Jacqueline de Quattro, en tant que membre du Conseil des pouvoirs publics d'Energie Ouest Suisse SA (EOS), ont pris connaissance avec intérêt des prises de position du Grand Conseil.

En ce qui concerne les représentants de l'Etat au sein du Conseil d'administration de Romande Energie Holding SA, ces prises de position permettront de préciser ce qu'il convient d'entendre par "*veiller à ce que les décisions du Conseil d'administration soient en adéquation avec (...) la politique menée par le Conseil d'Etat en matière d'énergie – visant notamment la promotion des ressources indigènes et renouvelables(...)*" mentionné dans les objectifs stratégiques des lettres de mission.

Toutefois, les administrateurs délégués par la corporation publique sont des administrateurs comme les autres et ont les mêmes droits et les mêmes obligations. Les administrateurs doivent ainsi se laisser guider dans leur action par l'intérêt de la société (tel qu'il ressort du but social, lequel intègre des éléments d'intérêt public). Au vu de ce qui précède, si l'Etat est habilité à définir le cadre et les valeurs qui doivent guider son représentant, il n'en est pas moins que l'appréciation et la pesée d'intérêt qui doit être faite sur chaque question concrète appartiennent au représentant. En ce sens, le mandat de représenter l'Etat impose des obligations de moyens et non des obligations de résultats.

De plus, l'Etat ne détient aucune participation dans la société Alpiq Holding SA. Il n'est donc pas possible, sur la base de participations indirectes, d'intervenir au niveau des organes décisionnels de cette société.

## **6 CONSEQUENCES**

### **6.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

Néant.

### **6.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

En cas d'organisation d'une votation populaire, les frais seraient pris en charge par le budget ordinaire du SeCRI.

### **6.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et éc**

Néant.

### **6.4 Personnel**

Néant.

### **6.5 Communes**

Néant.

### **6.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Cet exposé des motifs n'a pas en tant que tel d'incidences à ce titre.

### **6.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

### **6.8 Loi sur les subventions (application, conformité)**

Néant.

### **6.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Le fait d'accepter la prolongation d'exploitation tend à éviter une situation de pénurie qui favoriserait l'approvisionnement en énergie nucléaire (achat sur le marché). Cette prolongation va donc dans le sens d'une transition vers l'abandon du nucléaire.

L'organisation d'un scrutin sur le préavis que doit établir le canton répond à l'art. 83 al.1 let. d Cst VD, dont l'interprétation a été récemment précisée par la Cour constitutionnelle.

### **6.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

### **6.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

### **6.12 Simplifications administratives**

Néant.

### **6.13 Autres**

Néant.

## 7 CONCLUSION

En conclusion, le Conseil d'Etat a l'honneur de :

- présenter au Grand Conseil le projet de décret ci-après tout en attirant l'attention du Grand Conseil sur le fait que le scrutin aura vraisemblablement lieu, selon les informations transmises par le DETEC, après la décision fédérale ;
- proposer au Grand Conseil d'approuver le rapport sur la motion Yves Ferrari et consorts au nom du groupe des Verts " Mühleberg : Pour que le peuple ait le dernier mot "et la réponse à l'interpellation Raphaël Mahaim au nom du groupe des Verts "Une fissure nucléaire dans les droits démocratiques ?".

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le xx août 2009.

Le Président : Le Chancelier:

P. Broulis V. Grandjean



CH-3003 Berne, SG-DETEC

Conseil d'Etat  
du Canton de Vaud  
Château cantonal  
1014 Lausanne

ENVOI DU CONSEIL D'ÉTAT No.	
Reçu à Chancellerie	: 24 JUL, 2009
Transmis au président	:
Vu au Conseil d'Etat	:
Transmis à	DSE DINT:
<del>a) pour préparer proposition au C.E.</del>	
b) comme objet de son ressort.	
Copie - photocopies à	
SJL/Secri/Seuen	

Berne, le 21 juillet 2009

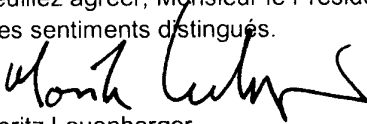
### Décision du Conseil d'Etat sur la demande de prolongation de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat,

Nous vous remercions pour votre lettre du 25 juin 2009 par laquelle vous nous aviez informés que, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle du Canton de Vaud, vous êtes tenus de mettre en votation populaire votre prise de position sur la demande de levée de l'autorisation d'exploitation temporaire de la centrale nucléaire de Mühleberg présentée par les Forces Motrices Bernoises ; celle-ci ne pourra avoir lieu avant le 29 novembre 2009. Vous nous demandez si le DETEC aura alors déjà pris sa décision sur cette demande ou si le DETEC est disposé à attendre l'issue de la votation du 29 novembre 2009.

Le DETEC souhaite rendre prochainement cette décision. Celle-ci sera rendue, selon notre planification interne, à fin octobre 2009, donc avant la votation du 29 novembre 2009. Il reste au demeurant théoriquement possible que les opposants fassent recours contre la décision du Tribunal administratif fédéral du 22 juin 2009 concernant la demande d'accès au dossier ; le délai de recours échoit à fin août. La décision du DETEC pourrait être reportée, si, contre toute attente, le Tribunal fédéral devait reconnaître le bien fondé d'un tel recours.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers d'Etat, l'expression de mes sentiments distingués.

  
Moritz Leuenberger  
Conseiller fédéral

# PROJET DE DÉCRET

## ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande de suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg

du 17 août 2009

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu l'article 83 al.1 let. d de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003,  
vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Les électeurs en matière cantonale seront convoqués par un arrêté du Conseil d'Etat afin de répondre à la question suivante :

*" Acceptez-vous que le Canton de Vaud donne un préavis favorable à la demande de suppression de la limitation dans le temps de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg déposée le 25 janvier 2005 auprès du Conseil fédéral par l'entreprise BKW FMB Energie SA ? "*

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le Grand Conseil recommande au peuple d'accepter que le Canton de Vaud donne un préavis favorable à la demande en question.

### **Art. 3**

<sup>1</sup> Le résultat de la votation sera communiqué au Grand Conseil et au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication.

### **Art. 4**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de la publication et de l'exécution du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 17 août 2009.

Le président :

*P. Broulis*

Le chancelier :

*V. Grandjean*