

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE DECRETS

abrogeant

le décret du 22 février 2011 ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande d'autorisation générale de centrale nucléaire dans le Niederamt (SO)

et

le décret du 22 février 2011 ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande d'autorisation générale de centrale nucléaire à Mühleberg (BE)

et

le décret du 22 février 2011 ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande d'autorisation générale de centrale nucléaire à Beznau (AG)

1 CONTEXTE GÉNÉRAL

1.1 Procédures d'autorisations générales pour trois projets de centrales nucléaires

Le 9 juin 2008, la "Kernkraftwerk Niederamt AG" a déposé auprès de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) une demande d'autorisation générale pour la construction d'une centrale nucléaire d'une puissance de 1600 MW maximum (+/- 20%). La "Kernkraftwerk Niederamt AG" est une société rattachée au groupe Atel Holding SA (groupe Atel). La nouvelle centrale doit voir le jour dans le Niederamt dans le canton de Soleure près de la centrale nucléaire de Gösgen.

Le 4 décembre 2008, Axpo Holding SA et BKW FMB Energie SA ont déposé par l'entremise des deux sociétés "Ersatz Kernkraftwerk Beznau AG" et "Ersatz Kernkraftwerk Mühleberg AG" deux demandes d'autorisations générales auprès de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) pour le remplacement des centrales nucléaires de Beznau I et II ainsi que de Mühleberg. Les nouvelles centrales nucléaires, d'une puissance maximale de 1450 MW (+/- 20%) chacune, doivent être construites sur les sites des centrales actuelles à Beznau (canton d'Argovie) et à Mühleberg (canton de Berne).

Conformément à l'art. 73 OENu, l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) a établi une expertise technique sur chacun des projets. La Commission fédérale de sécurité nucléaire a élaboré une évaluation des expertises techniques de l'IFSN pour chacun des trois projets de centrales.

En application de l'art. 43 al 2 LENu, le Département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a adressé un courrier de consultation relatif aux projets de centrales de Beznau, Mühleberg et Niederamt à l'attention du canton de Vaud, en date du 7 janvier 2011. Ce délai devait prendre fin le 7 avril prochain. A cet égard, on rappelle que l'avis émis par les cantons dans cette consultation a un caractère consultatif (art. 49 LENu). Il ne lie pas la Confédération qui peut

s'en écarter, même si l'avis cantonal est le résultat d'une consultation populaire.

Par décision du 9 mars 2011, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté ordonnant la convocation des électeurs aux fins de voter sur six objets, dont les demandes d'autorisation générales pour trois centrales nucléaires, le 15 mai 2011.

1.2 Contexte vaudois

L'article. 83 al 1 lit d de la constitution vaudoise (Cst-VD), dont l'interprétation a été précisée par un arrêt du 16 juin 2009 de la Cour constitutionnelle prévoit que le peuple doit être consulté lorsque le Conseil d'Etat est amené à rendre un préavis prévu par la législation fédérale sur l'énergie nucléaire en lien avec les autorisations des centrales nucléaires.

Le canton ayant été saisi des demandes de préavis susmentionnées, le Grand Conseil a adopté dans sa session du 22 février 2011 les trois décrets convoquant les électeurs pour rendre leur préavis sur les demandes d'autorisations générales pour les projets de centrales nucléaires de Mühleberg, Beznau et de Niederaamten. Très divisé sur cette question, le Grand Conseil a finalement opté pour trois recommandations de vote positives.

Par décision du 9 mars 2011, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté ordonnant la convocation des électeurs aux fins de voter sur six objets, dont les demandes d'autorisation générales pour trois centrales nucléaires, le 15 mai 2011.

1.3 Accidents nucléaires à Fukushima

Depuis cette date, le dossier du nucléaire a toutefois subi un rebondissement en raison des événements survenus au Japon. En effet, le tremblement de terre de magnitude 9 sur l'échelle de Richter et le tsunami qui ont eu lieu dans ce pays le 11 mars 2011 ont provoqué une série de dysfonctionnements majeurs dans la centrale nucléaire de Fukushima. Le séisme a entraîné un arrêt automatique des réacteurs en service, et à la suite du tsunami, les groupes électrogènes de secours sont tombés en panne, ce qui a occasionné une perte d'électricité et l'arrêt du système de refroidissement des réacteurs nucléaires, ainsi que celui des piscines d'entreposage des combustibles irradiés. Le défaut de refroidissement des réacteurs a causé des fusions partielles de cœur dans plusieurs réacteurs, puis des ruptures de confinement. Cette succession de dysfonctionnements a conduit à des rejets de substances radioactives tant dans l'air que dans l'eau. Ce sont ainsi des tonnes d'eau contaminée qui ont été rejetées dans la mer, faute de possibilités de stockage. La situation n'étant pas encore stabilisée, malgré le colmatage d'une fuite dans le réacteur n° 2, l'ampleur de la catastrophe n'est pas encore susceptible d'être appréhendée. Elle a toutefois déjà fortement marqué les esprits et suscite un vif débat à la fois sur la sécurité du nucléaire et sur son avenir.

1.4 Réactions au niveau fédéral sur les procédures d'autorisations générales en cours

Les événements survenus au Japon ne sont pas restés sans conséquence sur la politique fédérale d'approvisionnement en électricité.

En effet, d'une part, le DETEC évalue si les conditions de sécurité des centrales nucléaires doivent être adaptées, et d'autre part, il étudie des nouveaux scénarios d'approvisionnement en électricité. Deux de ces trois scénarios envisagent de se passer de l'énergie nucléaire, soit à la fin de la durée de vie des centrales existantes, soit de manière anticipée.

Le 14 mars, la Cheffe du DETEC a décidé de suspendre les procédures de consultation relatives demandes d'autorisations générales pour les centrales de Niederaamten, Beznau et Mühleberg jusqu'à ce que les normes de sécurité aient été soigneusement réexaminées et, si nécessaire, adaptées.

La Conseillère fédérale Doris Leuthard a chargé l'IFSN d'analyser les causes exactes de l'accident

survenu au Japon et d'en tirer les conclusions s'agissant de l'élaboration éventuelle de nouvelles normes plus strictes, notamment en matière de sécurité sismique et de refroidissement. Les conclusions de ces examens devront être prises en compte dans l'évaluation de la situation pour les centrales existantes ainsi que pour les nouvelles centrales prévues. Les demandes d'autorisation générale pour le remplacement des centrales nucléaires existantes ne pourront être évaluées qu'à la lumière de ces conclusions. Pour la Cheffe du DETEC, la "sécurité et le bien-être de la population ont la priorité absolue" ;

Le 16 mars 2011, l'Office fédéral de l'énergie a informé tous les cantons que leurs préavis dans le cadre de la consultation relative à ces projets de centrales n'étaient plus attendus et que la Confédération allait de nouveau demander à tous les cantons de prendre position, une fois qu'elle serait en possession de toutes les informations nécessaires ;

Le 17 mars 2011, le Conseil d'Etat a écrit à la Cheffe du DETEC afin de lui demander s'il fallait déduire de ses dernières prises de position que la décision de consulter les cantons était caduque ou s'il s'agissait d'une simple interruption de procédure susceptible d'être poursuivie à l'avenir.

Dans sa réponse du 22 mars 2011, la Cheffe du DETEC a répondu que la position du canton de Vaud n'était pas attendue sur les projets de nouvelles centrales nucléaires pour le 15 mai prochain. Elle répétait que le canton serait de nouveau appelé à donner son avis lorsque les dossiers auront été complétés.

Par ailleurs, il y a lieu de signaler que le 23 mars 2011 le Conseil fédéral a débattu d'une note de discussion du DETEC concernant les répercussions de l'accident nucléaire de la centrale de Fukushima au niveau de la politique énergétique suisse. Après que l'IFSN ait édicté les décisions nécessaires en lien avec les questions actuelles de sécurité, le Conseil fédéral a donné son feu vert au DETEC pour adapter les scénarios de politique énergétique (perspectives énergétiques). En parallèle, les questions économiques et de politique extérieure correspondantes en rapport avec l'approvisionnement en électricité de la Suisse à l'avenir doivent être étudiées. Le Conseil fédéral attend de premiers résultats d'ici au mois de juin afin de préparer la discussion au Parlement.

Les travaux à réaliser s'orientent autour des trois scénarios suivants:

Variante d'offre de courant 1: maintien du mix d'électricité actuel avec éventuel remplacement anticipé des trois centrales nucléaires les plus anciennes afin de garantir un maximum de sécurité.

Variante d'offre de courant 2: pas de remplacement des centrales nucléaires existantes à la fin de leur période d'exploitation.

Variante d'offre de courant 3: abandon anticipé de l'énergie nucléaire et mise hors service des centrales nucléaires existantes avant la fin de leur période d'exploitation normale sur le plan de la technique de sécurité.

Le Conseil fédéral souhaite connaître les potentiels existants, les mesures d'encouragement supplémentaires ainsi que le temps nécessaire. Il veut en particulier que des mesures dans les domaines smartenergy, smartgrids, réseaux, efficacité énergétique, énergies renouvelables, recherche et développement ainsi que dans les installations pilote et de démonstration soient évaluées avec attention.

2 SUITE DE LA PROCÉDURE CANTONALE

2.1 Contexte juridique

Les autorités ne sont pas libres de soumettre à leur guise un objet au vote populaire. En effet, c'est la Constitution cantonale qui définit exhaustivement le cercle desdits objets. Un référendum obligatoire extraordinaire, ou référendum spontané, n'est possible que si une base constitutionnelle expresse le prévoit (Etienne Grisel, Initiative et référendum populaires, 3e éd., Berne 2004, p. 297 et 331). En d'autres termes, la Constitution vaudoise ne prévoyant pas la possibilité pour les autorités de soumettre au vote un objet qui ne devrait pas l'être en vertu des articles 83 ou 84 Cst-VD, il n'est pas possible de convoquer l'électeur vaudois si, pour une raison ou pour une autre, l'objet du scrutin venait à disparaître ou à perdre son sens. Le corps électoral ne doit pas être convoqué aux urnes inutilement.

D'autre part, si le Conseil d'Etat est compétent pour fixer la date des scrutins cantonaux (art. 9 LEDP), sa marge de manœuvre dans ce domaine n'est toutefois pas illimitée. Ainsi, sous l'angle de la garantie des droits politiques, l'autorité compétente n'est pas en droit de retarder indûment la date d'un scrutin sur un objet devant être soumis au vote populaire. Par exemple, un report pour des motifs politiques, qui viserait à profiter de circonstances particulières ou de l'écoulement du temps pour obtenir l'adhésion du peuple, serait certainement contraire à la garantie des droits politiques prévue à l'article 34 de la Constitution fédérale (Yvo Hangartner/Andreas Kley, die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, p. 927). Par ailleurs, en droit vaudois, pour les référendums obligatoires, l'article 104 LEDP impose au Conseil d'Etat d'organiser le scrutin dans les six mois dès l'adoption de l'acte par le Grand Conseil. L'exécutif cantonal ne dispose donc que d'une faible marge de manœuvre dans ce cadre.

2.2 Propositions du Conseil d'Etat

Par décision du 14 mars 2011, le DETEC a suspendu les procédures de consultation des cantons en lien avec les projets de centrales nucléaires. L'objectif est d'analyser les causes de l'accident de Fukushima, d'en tirer les leçons qui s'imposent, voire de renforcer les exigences de sécurité et en définir des nouvelles.

La portée de cette " suspension " n'est pas absolument claire. Toutefois, même si le DETEC n'a pas formellement décidé d'interrompre la présente procédure et d'en ouvrir une nouvelle sur la base de dossiers modifiés, il a néanmoins :

- indiqué, à deux reprises, qu'il n'attendait plus de prise de position des cantons ;
- indiqué que les cantons seraient à nouveau consultés une fois que la Confédération serait en possession de toutes les informations qui lui sont nécessaires, notamment concernant les enseignements à tirer de la catastrophe de Fukushima.

Sans prendre position de manière précise sur la durée de cette " suspension ", le DETEC a relevé que les démarches à entreprendre sont les suivantes :

- l'IFSN doit analyser les causes exactes de l'accident survenu au Japon et d'en tirer les conclusions s'agissant de l'élaboration éventuelle de nouvelles normes plus strictes,
- les investigations et les preuves de sécurité complémentaires incombent aux responsables des projets,
- ces investigations et preuves de sécurité complémentaires doivent faire l'objet d'un examen de l'IFSN,
- la Commission de sécurité nucléaire (CSN) doit donner son avis.

Le DETEC estime que chacune de ces étapes devrait durer plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

Or, en référence à la Loi fédérale sur l'énergie nucléaire (art. 43 al 2 LENU) et conformément aux

engagements du DETEC, c'est le résultat de ces démarches qui fera l'objet d'une nouvelle consultation des cantons.

A noter que le DETEC étudie des nouveaux scénarios en matière de politique d'approvisionnement en électricité dont deux (sur trois) ne prévoient pas plus la construction de nouvelles centrales nucléaires. Dans ces circonstances, il est difficile de définir aujourd'hui l'évolution que vont connaître les dossiers relatifs aux projets de centrales nucléaires.

Sur la base des informations transmises par le DETEC, le Conseil d'Etat a décidé, le 23 mars dernier, de renoncer à organiser, le 15 mai, les scrutins relatifs aux préavis cantonaux sur les demandes d'autorisations générales déposées pour les centrales nucléaires de Beznau, Mühleberg et Niederram. Il a donc adopté un nouvel arrêté de convocation des électeurs pour le 15 mai dans lequel ces trois objets ne figurent plus.

Si le Conseil d'Etat a pu reporter provisoirement les scrutins, il ne dispose toutefois pas, pour les motifs exposés ci-dessus, de la compétence de les repousser indéfiniment.

Au vu des éléments suivants :

- le canton de Vaud n'est plus amené à délivrer de préavis dans le cadre des dossiers reçus en janvier dernier,
- les objets justifiant les référendums obligatoires au sens de l'article 83, lettre d Cst-VD n'existent ainsi plus,
- un référendum n'est possible que si une base constitutionnelle expresse le prévoit,
- faute de procédure de consultation fédérale en cours, aucun scrutin en lien avec les demandes d'autorisation générale pour les projets de centrales ne pourra avoir lieu dans le délai de six mois prévu par l'art. 104 LEDP,
- le DETEC a annoncé que le canton sera à nouveau consulté sur les " dossiers complétés ",

le Conseil d'Etat est d'avis qu'il serait contraire au droit de faire voter le peuple sur les demandes d'autorisation générale pour les trois projets de centrales mises en consultation auprès des cantons en janvier dernier.

Ainsi, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il y a lieu d'annuler les scrutins sur les préavis cantonaux relatifs aux demandes d'autorisation générale. En application de l'art. 83 al 1 lit d de la Constitution vaudoise, un nouvel EMPD, en vue de la convocation des électeurs, sera proposé au Grand Conseil lors de la consultation des cantons par le DETEC sur les " dossiers complétés ".

En proposant des décrets abrogeant ceux adoptés le 22 février dernier, le Conseil d'Etat considère qu'il s'agit de la solution la plus à même de répondre à l'interruption de la procédure fédérale et aux incertitudes quant à la suite que lui donnera le DETEC et de garantir ainsi au mieux les droits démocratiques vaudois.

3 CONCLUSION

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter les trois décrets ci-après, qui abrogent ceux adoptés le 22 février 2011.

PROJET DE DÉCRET
abrogeant le décret du 22 février 2011 ordonnant la
convocation des électeurs pour définir le préavis du
canton à la demande d'autorisation générale de
centrale nucléaire dans le Niederamt (SO)

du 13 avril 2011

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

vu la décision de la Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) du 14 mars 2011 de suspendre la consultation auprès des cantons sur la demande d'autorisation générale relative à la centrale nucléaire dans le Niederamt (SO)

décète

Article premier

¹ Le décret du 22 février 2011 ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande d'autorisation générale de centrale nucléaire dans le Niederamt (SO) est abrogé.

Art. 2

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

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 avril 2011.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean

PROJET DE DÉCRET
abrogeant le décret du 22 février 2011 ordonnant la
convocation des électeurs pour définir le préavis du
canton à la demande d'autorisation générale de
centrale nucléaire à Mühleberg (BE)

du 13 avril 2011

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

vu la décision de la Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) du 14 mars 2011 de suspendre la consultation auprès des cantons sur la demande d'autorisation générale relative à la centrale nucléaire de Mühleberg (BE)

décète

Article premier

¹ Le décret du 22 février 2011 ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande d'autorisation générale de centrale nucléaire à Mühleberg (BE) est abrogé.

Art. 2

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

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 avril 2011.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean

Texte actuel

Projet

PROJET DE DÉCRET
abrogeant le décret du 22 février 2011 ordonnant la
convocation des électeurs pour définir le préavis du
canton à la demande d'autorisation générale de
centrale nucléaire à Beznau (AG)

du 13 avril 2011

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

vu la décision de la Cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) du 14 mars 2011 de suspendre la consultation auprès des cantons sur la demande d'autorisation générale relative à la centrale nucléaire de Beznau (AG)

décète

Article premier

¹ Le décret du 22 février 2011 ordonnant la convocation des électeurs pour définir le préavis du canton à la demande d'autorisation générale de centrale nucléaire à Beznau (AG) est abrogé.

Art. 2

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

Texte actuel

Projet

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 avril 2011.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean