

## 11. Energie

### *Vue d'ensemble*

#### Généralités

- 98.029 « Pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail! ». Initiative populaire  
99.055 Loi sur le marché de l'électricité  
00.030 Loi sur l'énergie atomique. Modification de l'arrêté fédéral  
01.022 « MoratoirePlus » et « Sortir du nucléaire ». Initiatives populaires et loi sur l'énergie nucléaire

Voir aussi 02.073 Carburants désulfurés. Promotion – chapitre 13

#### *Généralités*

### **98.029 « Pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail! ». Initiative populaire**

Message du 13 mai 1998 concernant l'initiative populaire « Pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail! » (FF 1998 3637)

#### **Situation initiale**

L'initiative populaire « Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail! » a été déposée à la Chancellerie fédérale le 22 mai 1996, munie de plus de 113 000 signatures valables. Le Conseil fédéral a présenté son message le 13 mai 1998, avec une proposition de rejet de cette initiative sans contre-projet. De son côté, l'Assemblée fédérale aurait dû traiter l'initiative avant le 22 mai 2000. Après examen de l'initiative « Energie et environnement » et de l'initiative dite « solaire », la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) du Conseil national a conclu, sur la base d'un préavis de la Chancellerie fédérale, que l'initiative populaire « Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail ! » était en contradiction juridique avec les deux autres initiatives. En effet, si les deux premières initiatives avaient été acceptées, cela aurait entraîné le cumul de plusieurs taxes sur l'énergie non renouvelable, allant à l'encontre du principe d'une législation cohérente et dépourvue de contradictions internes C'est pourquoi la CEATE a proposé de différer l'examen de l'initiative « Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail ! », sur la base de l'article 28 de la loi sur les rapports entre les conseils, une proposition à laquelle se sont ralliées les Chambres fédérales. Les trois projets sur l'énergie (« Article constitutionnel sur une redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement », « Initiative populaire pour l'introduction d'un centime solaire dite aussi « Initiative solaire », « Article constitutionnel sur une redevance pour l'encouragement des énergies renouvelables ») ont finalement été rejetés lors de la votation populaire du 24 septembre 2000.

L'initiative populaire « Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail! » vise à taxer l'énergie non renouvelable ainsi que l'électricité d'origine hydraulique produite dans les centrales d'une puissance de plus d'un mégawatt pour financer partiellement ou totalement les assurances sociales, mais aussi les coûts supplémentaires en cas d'abaissement de l'âge de la retraite. L'objectif de l'initiative est de réformer le système fiscal en fonction des principes sociaux et écologiques.

L'institution d'une taxe sur l'énergie doit être rendue possible par l'introduction d'un nouvel article constitutionnel qui définit la matière imposable. Les auteurs de l'initiative ont volontairement omis de préciser l'assujettissement, la base de calcul et les taux.

#### **Délibérations**

- 06-03-2001 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.  
07-06-2001 CE Adhésion.

22-06-2001 CN L'arrêté est adopté en votation finale. (119:65)

22-06-2001 CE L'arrêté est adopté en votation finale. (36:0)

En leur qualité de rapporteur de la Commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie du **Conseil national**, Ulrich Fischer (R, AG) et John Dupraz (R, GE) ont affirmé à l'ouverture du débat que la commission jugeait discutable, du point de vue démocratique, de procéder à un nouvel examen de la question alors que les trois objets sur l'énergie ont été rejetés par le peuple et les cantons le 24 septembre 2000. Rappelant qu'il s'agissait ici d'une nouvelle forme d'« écologisation » de la fiscalité, ils ont tenu à souligner que, même si la commission proposait de rejeter l'initiative, « l'écologisation » du régime fiscal ne serait pas définitivement écartée pour autant. A droite, d'aucuns ont critiqué le fait que l'initiative réclame l'institution d'une taxe portant non seulement sur le pétrole, le gaz naturel et l'énergie nucléaire, mais aussi sur l'électricité provenant des grandes centrales hydrauliques. A la tête d'une minorité de la commission, la co-initiatrice du projet Franziska Teuscher (G, BE) a proposé d'approuver l'initiative, en soulignant, avec l'exemple du droit de vote des femmes, que les bonnes idées ne s'imposaient pas toujours du premier coup. Elle a ajouté que, pour la minorité qu'elle représentait, le rejet de la norme de base (« Article constitutionnel sur une redevance incitative sur l'énergie en faveur de l'environnement ») le 24 septembre 2000 ne signifiait pas l'abandon pur et simple de la question, et que la présente initiative était une concrétisation de « l'écologisation » de la fiscalité. Enfin, elle a déploré que la majorité de la commission n'ait pas été prête à entrer en matière sur les différents contre-projets proposés et qu'elle ne se soit pas efforcée de trouver une proposition susceptible d'être approuvée par le plus grand nombre, cette attitude expliquant que la discussion ne porte aujourd'hui que sur la seule initiative populaire présente.

Après un débat opposant des arguments économiques pour et contre l'initiative, et portant à la fois sur « l'écologisation » de la fiscalité, la baisse des charges salariales annexes et les différents aspects du développement durable, le Conseil national a décidé, par 120 voix contre 65, de recommander au peuple et aux cantons de rejeter ladite initiative. L'approbation d'une taxe écologique a surtout été défendue par les membres de trois groupes : socialiste, écologiste, évangélique et indépendant.

Au **Conseil des Etats**, la minorité favorable au projet était représentée par Pierre-Alain Gentil (S, JU). Ce dernier a appelé, en vain, à voter oui afin d'assurer la poursuite du débat sur la taxation de l'énergie, soulignant que, si l'initiative comportait certaines lacunes, elle représentait cependant un pas dans la bonne direction. Quant à la droite, elle n'a eu de cesse de rappeler l'échec des projets sur l'énergie à l'automne 2000, et particulièrement le refus de la norme de base. Nombre de députés du camp bourgeois ont reproché à l'initiative, d'une part, de ne prévoir aucun plafond pour l'imposition de l'énergie et, d'autre part, de taxer l'énergie d'origine hydraulique, alors qu'il s'agit d'une énergie propre représentant 60 % de l'électricité produite en Suisse et destinée à subir prochainement les effets de la libéralisation du marché de l'électricité. Le Conseil des Etats a décidé, par 24 voix contre 4, de recommander le rejet de ladite initiative.

Au vote sur l'ensemble, l'arrêté fédéral correspondant a été accepté par 119 voix contre 65 au Conseil national, et à l'unanimité au Conseil des États.

L'initiative populaire a été rejetée le 2 décembre 2001 par 77,1 % des votants et par tous les cantons. (cf. Annexe G)

## **99.055            Loi sur le marché de l'électricité**

Message du 7 juin 1999 concernant la loi sur le marché de l'électricité (LME) (FF 1999 6646)

### **Situation initiale**

Au titre du deuxième train de mesures pour la relance économique, le Conseil fédéral avait chargé le DETEC de rédiger un rapport sur les possibilités d'ouverture du marché des énergies de réseau. Un premier groupe de travail, réunissant des représentants de l'administration fédérale, de l'industrie de l'électricité et des gros consommateurs industriels avait alors présenté le rapport «Ouverture du marché de l'électricité». Un second groupe, élargi aux cantons, aux petits consommateurs et aux organisations écologistes, a ensuite rédigé «Ouverture du marché dans le domaine de l'électricité». Le Conseil fédéral a pris acte de ces rapports le 22 décembre 1995 et le 25 juin 1997 et il a chargé le DETEC d'élaborer un projet de loi sur le marché de l'électricité. Le DETEC a mis en consultation l'avant-projet de loi, assorti d'un rapport explicatif, du 18 février au 15 mai 1998. La quasi totalité des

réactions recueillies est favorable à l'ouverture du marché de l'électricité en Suisse, à l'instar de ce qui se fait ailleurs. Un large consensus s'est manifesté aussi pour l'idée d'une ouverture intégrale au terme d'un délai de transition. Par contre, l'appréciation du projet dans sa totalité est loin d'être unanime. La création d'une société nationale pour l'exploitation du réseau, la compensation des investissements non amortissables et le rythme d'ouverture du marché (droit d'accès des entreprises distributrices dès le début de l'ouverture) ont été particulièrement contestés. Le 16 septembre 1998, le Conseil fédéral a pris acte des résultats de la consultation et publié son rapport. Le DETEC a été chargé de conduire, avec les principales forces politiques, des entretiens bilatéraux sur les points controversés. Au cours de l'automne 1998, le gouvernement a ensuite confirmé son intention de voir se créer une société nationale pour l'exploitation du réseau, abandonnant en revanche l'idée de compenser les investissements non amortissables des centrales nucléaires. La mise en place d'une société suisse pour l'exploitation du réseau est nécessaire à la réalisation d'un véritable marché dans le domaine de l'électricité et à l'accès non discriminatoire au réseau. En outre, au début de 1999, le Conseil fédéral a décidé de soutenir l'introduction d'une taxe temporaire sur l'énergie (dont le produit se situerait entre 300 et 450 millions de francs par an). Enfin, au mois de mars 1999, il s'est prononcé en faveur d'une compensation limitée à certains cas spécifiques des investissements non amortissables des centrales hydrauliques. Le présent projet (Etat : 07.06.1999) est celui d'une loi-cadre fondée sur les principes de la subsidiarité et de la coopération. L'intention est d'ouvrir le marché de l'électricité (dans la version proposée par le Conseil fédéral au Parlement) en prévoyant l'accès réglementé au réseau («Regulated Third Party Access») sur la base d'un accord. Les exploitants de réseaux auront donc l'obligation de prendre en charge sans discrimination et sur une base contractuelle le courant des clients éligibles. Ils recevront pour cela un dédommagement calculé en fonction du coût d'exploitation. A l'entrée en vigueur de la loi, les consommateurs dont la demande annuelle dépasse 20 GWh, soit quelque 110 entreprises suisses seront considérés éligibles. Auront également accès au marché à ce moment-là les entreprises de distribution, à hauteur des quantités d'électricité acquises pour les clients éligibles, plus 10 % de leurs ventes annuelles à des clients captifs. Ainsi le marché sera ouvert à 21 % pour commencer; l'UE exige de ses membres un degré d'ouverture de 29 % en 2001 (année où la LME entrera probablement en vigueur). Après trois ans, le seuil devrait s'abaisser en Suisse à 10 kWh et la proportion accordée aux entreprises de distribution passer à 20 %, portant l'ouverture du marché aux alentours de 34 %. Six ans après l'entrée en vigueur de la LME, tant les entreprises de distribution que les consommateurs auront accès au marché sans restrictions. Celui-ci sera alors intégralement ouvert. Le projet prévoit la création d'une société suisse pour l'exploitation du réseau de transport. C'est un impératif de la politique de concurrence. Les exploitants actuels auront trois ans pour choisir une solution à leur convenance. Par rapport à l'avant-projet, le texte est plus simple. On a renoncé à diverses mesures connexes du fait du projet de taxe énergétique (Etat : 07.06.1999) dont le Parlement débat présentement. La loi ne règle pas la compensation des investissements non amortissables. Le dédommagement limité des centrales hydrauliques sera fixé dans la législation d'exécution relative aux taxes sur l'énergie. (Les redevances incitatives sur l'énergie ont été rejetées en votation populaire le 24 septembre 2000). Abstraction faite du rythme d'ouverture du marché, le projet est compatible avec la directive CE 96/92 du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. Au cours des trois années qui suivront l'entrée en vigueur de la loi, l'ouverture en Suisse sera quelque peu inférieure au degré prévu par la directive, puis elle atteindra le même niveau. Dès 2006, la situation se renversera. A la différence de la directive CE, la loi sur le marché de l'électricité fixe d'ores et déjà l'ouverture complète après six ans. Dans l'optique actuelle, les conséquences financières pour la Confédération de la loi seront plutôt modestes. Elle ne comporte aucune disposition qui donnerait lieu à des contributions fédérales. Sa mise en oeuvre implique la création de onze à quatorze emplois dans l'administration. La loi aura des conséquences financières indirectes sur les cantons et les communes. Outre les pertes subies par les cantons de montagne, les redevances de concession et les cessions de bénéfices dont bénéficient les communes et les villes du Plateau pourraient être menacées. (Version selon le message du Conseil fédéral au Parlement du 07.06.1999).

### Délibérations

20-03-2000 CN Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.

07-06-2000 CE Les délibérations sont suspendues et ne reprendront qu'après le 24 septembre 2000, une fois que le peuple aura choisi dans le domaine énergétique entre les initiatives et les contre-projets.

04-10-2000 CE Divergences.

30-11-2000 CN Divergences.

04-12-2000 CE Divergences.  
07-12-2000 CN Divergences.  
11-12-2000 CE Divergences.  
13-12-2000 CN Décision conforme aux propositions de la Conférence de conciliation.  
13-12-2000 CE Décision conforme aux propositions de la Conférence de conciliation.  
15-12-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (160:24)  
15-12-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (36:2)

Au **Conseil national**, l'entrée en matière n'était que peu contestée. Une proposition de non entrée en matière et une autre de renvoi, émises par les partis de gauche, ont été rejetées respectivement par 146 voix contre 2 et 139 voix contre 19. Les propositions de modifications et de complément étaient nombreuses ; la majorité de la commission chargée de l'examen préalable a proposé, quant à elle, plus de douze modifications ; des minorités tant au sein de la commission que du plénum ont déposé 53 propositions d'amendement.

Au cours de l'examen par articles, le Conseil national a d'abord rejeté toutes les propositions des minorités qui visaient à ce que les énergies renouvelables soient privilégiées dans le domaine du transport de l'électricité. Ensuite, la Chambre du peuple a tranché sur la question de savoir si une société nationale de réseau devait être créée et, le cas échéant, sur sa forme. Après plusieurs votes, c'est la proposition du Conseil fédéral et de la majorité de la commission qui l'a emporté contre une minorité bourgeoise par 104 voix contre 46. Selon ce texte, le réseau de transmission dont la longueur est de 5000 km (le réseau de haute tension) doit être exploité par une société nationale de droit privé. Le National a rejeté par la même occasion toutes les propositions d'étatisation dans ce secteur.

Un élément majeur de la discussion était aussi la rapidité avec laquelle le marché doit s'ouvrir : la majorité s'est prononcée en faveur de l'échéancier suggéré par le Conseil fédéral et la majorité de la commission.

Dès l'entrée en vigueur de la loi sur le marché de l'électricité, les 110 plus gros consommateurs auront accès au marché de l'électricité. Au même moment, les centrales de distribution pourront acheter 10% de leur électricité sur le marché. Trois années plus tard, 140 autres gros consommateurs pourront choisir librement leurs fournisseurs de courant électrique et les centrales de distribution se fournir sur le marché à concurrence de 20 %. Après six années, le marché sera ouvert à tous les clients, donc également aux ménages et à la grande majorité des petites et moyennes entreprises.

Diverses propositions de minorité visaient à accélérer ou à freiner l'ouverture du marché : toutes ont été rejetées. Une partie du National a demandé que le marché libre soit accessible au cours des trois prochaines années déjà ; une autre minorité a demandé que dans la phase de transition le quota soit plus élevé pour les entreprises de distribution, une mesure qui déboucherait également sur un bénéfice plus rapide pour les petits consommateurs. La minorité des parlementaires en faveur d'un ralentissement, composée essentiellement de députés romands, a demandé que l'ouverture du marché soit limitée tout d'abord aux grands consommateurs. C'est ensuite six ou sept ans après l'entrée en vigueur de la loi que le Conseil fédéral aurait à nouveau à se déterminer sur une ouverture plus poussée.

Une compensation des investissements non amortissables des centrales hydro-électriques et nucléaires a été abandonnée. La demande avait émané surtout des rangs radicaux et agrariens, qui voulaient que cette compensation soit inscrite dans la loi quant au principe. La proposition a cependant été rejetée massivement. De même, la proposition de compromis d'Yves Christen (R, VD) visant à instituer une compensation pour les centrales hydrauliques seulement, a été rejetée. Deux raisons ont amené le Conseil fédéral et la majorité de la commission à recommander la renonciation à toute forme de compensation d'investissements non amortissables : d'une part l'ouverture relativement lente du marché permettra aux entreprises d'électricité de poursuivre l'assainissement de leurs centrales trop chères pendant que règnent les conditions de monopole. D'autre part, l'arrêté sur la taxe énergétique prévoit qu'une partie du produit de la taxe puisse être utilisée pour soutenir, par voie d'emprunt, des centrales hydro-électriques non rentables (la taxe énergétique a été rejetée en votation populaire le 24 septembre 2000, soit six mois plus tard).

Ce couplage effectué quant à la matière entre la loi sur le marché de l'électricité et les textes instituant une taxe sur l'énergie a été renforcé encore par la disposition selon laquelle la loi sur le marché de l'électricité ne peut être mise en vigueur qu'en même temps que la taxe sur l'énergie. Le Conseil national a privilégié ce couplage par 93 voix contre 88. C'est une coalition de parlementaires de gauche, d'écologistes et de députés bourgeois des cantons de montagne qui a fait pencher la balance.

Dans la votation sur l'ensemble, la loi sur le marché de l'électricité a été acceptée par 104 voix contre 24 et 51 abstentions.

Au **Conseil des Etats**, Simon Epiney (C, VS) a proposé que l'examen du texte soit ajourné jusqu'à la votation populaire sur la taxe énergétique, soit après le 24 septembre 2000. Ce report a été combattu surtout par les opposants à la taxe énergétique, qui ont qualifié le couplage décidé par le Conseil national de mesure de chantage et de pression. De son côté, Simon Epiney a souligné qu'un examen sérieux de la loi n'est possible qu'une fois connue la réponse du peuple – positive ou négative – sur la taxe énergétique.

Le Conseil des Etats a approuvé la proposition d'ajournement par 23 voix contre 21 : l'ont votée tous les membres des groupes socialiste et démocrate-chrétien ainsi que deux représentants des radicaux et deux de l'UDC.

Le peuple ayant rejeté le 24 septembre 2000 l'introduction de la taxe précitée, destinée à soutenir les centrales hydroélectriques suisses dans le contexte d'un marché de l'électricité libéralisé, le **Conseil des Etats** a repris l'examen de la loi, se ralliant pour l'essentiel au projet du Conseil fédéral et aux décisions du Conseil national.

En ce qui concerne les étapes de l'ouverture du marché, et contrairement au Conseil national, la Chambre haute a accordé aux entreprises d'approvisionnement en électricité des parts de marché deux fois plus importantes: elles pourront ainsi acquérir librement sur le marché 20 % de leur électricité à partir de l'entrée en vigueur de la loi, puis 40 % trois ans plus tard. Comme le Conseil national, en revanche, et par 26 voix contre 9, il a approuvé la création d'une société privée suisse unique pour l'exploitation du réseau, en précisant que celle-ci devrait "comporter une majorité suisse". Concernant l'acheminement en électricité, il a voté sans opposition une disposition en faveur des régions périphériques, prévoyant que le Conseil fédéral puisse prendre les mesures nécessaires, y compris en créant un fonds de compensation, pour éviter des différences de coût d'acheminement excessives entre les cantons.

Afin de pallier le rejet de la taxe énergétique par le peuple, les représentants des cantons de montagne ont tenté de faire voter des mesures de protection en faveur des centrales hydrauliques: Theo Maissen (C, GR) a ainsi proposé de faire bénéficier d'une "rétribution couvrant les coûts" de production des centrales non rentables, qui aurait été financée au final par le biais du prix de l'électricité, mais cet amendement a été rejeté par 18 voix contre 8. S'opposant en cela au Conseil fédéral, le Conseil des Etats a cependant adopté sans opposition une proposition selon laquelle la Confédération peut, pendant dix ans et "dans des cas exceptionnels", accorder des prêts aux exploitants de centrales hydroélectriques que l'ouverture du marché empêche de procéder aux amortissements nécessaires. Enfin, il a rejeté deux propositions déposées par Simon Epiney (C, VS) et Theo Maissen (C, GR) visant à prélever sur l'électricité d'origine nucléaire une taxe destinée à couvrir les coûts liés à ces centrales et aux déchets qu'elles produisent.

S'agissant des divergences restantes, le **Conseil national** s'est rallié pour l'essentiel aux décisions du Conseil des Etats. Il a ainsi décidé que l'ouverture du marché se ferait plus rapidement que ne l'avait proposé le Conseil fédéral. Il a cependant créé une nouvelle divergence en se prononçant en faveur d'un élargissement des mesures d'accompagnement destinées à assurer la modernisation des centrales hydrauliques.

Cet élargissement a été rejeté par le **Conseil des Etats**, de même que la décision du Conseil national d'accorder la gratuité à l'acheminement d'électricité produite à partir d'énergie renouvelable.

La procédure d'élimination des divergences s'étant soldée par un échec, une Conférence de conciliation a été convoquée. Elle a abouti à l'adoption par les Chambres de deux mesures d'accompagnement. D'une part, l'aide à la modernisation des centrales hydrauliques a été approuvée dans la version du Conseil des Etats. Des prêts à prix coûtant seront versés aux centrales qui feront la preuve de leur viabilité et de leur conformité avec le droit de l'environnement. Par un arrêté non soumis au référendum, le Parlement pourra prolonger le délai de ces prêts de dix nouvelles années. D'autre part, la gratuité de la distribution d'électricité renouvelable provenant de petites centrales a été acceptée pour dix ans; elle s'appliquera aux centrales hydrauliques de 500 kW au plus, et aux autres types de centrales fonctionnant au moyen d'énergies renouvelables (énergie solaire, énergie éolienne, bois, biomasse) de moins de 1 MW.

Au vote final, la loi a été adoptée par le Conseil national par 160 voix contre 24, et par le Conseil des Etats, par 36 voix contre 2.

Le projet a été rejetée en votation populaire le 22 septembre 2002 par 52.6 % des votants. (cf. Annexe G)

### **00.030 Loi sur l'énergie atomique. Modification de l'arrêté fédéral**

Message du 1er mars 2000 relatif à la loi fédérale qui modifie l'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique (FF 2000 1607)

#### **Situation initiale**

La validité de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique (RS 732.01) est fixée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'énergie atomique, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2000. Initialement, la loi sur l'énergie nucléaire aurait dû être mise en vigueur avant cette échéance. Mais diverses circonstances (en particulier des initiatives populaires, Tchernobyl) ont causé des retards répétés dans son élaboration. En mars 2000, le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur l'avant-projet de loi sur l'énergie nucléaire. Il entend soumettre son message y relatif au Parlement au plus tard en mars 2001, en même temps que le message sur les deux initiatives populaires «Sortir du nucléaire» et «Moratoire-plus». Ainsi le calendrier prévu ne peut pas être tenu. L'intention est de proroger l'arrêté de dix ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2010, sans en modifier la teneur. Selon la nouvelle Constitution fédérale, une loi est nécessaire pour cela (art. 163 s.).

#### **Délibérations**

21-06-2000 CN Décision conforme au projet du Conseil fédéral.

04-10-2000 CE Adhésion.

06-10-2000 CN La loi est adoptée en votation finale. (184:0)

06-10-2000 CE La loi est adoptée en votation finale. (42:0)

Les deux Conseils ont adopté le projet sans discussion et à l'unanimité.

### **01.022 « MoratoirePlus » et « Sortir du nucléaire ». Initiatives populaires et loi sur l'énergie nucléaire**

Message du 28 février 2001 concernant les initiatives populaires « MoratoirePlus - Pour la prolongation du moratoire dans la construction de centrales nucléaires et la limitation du risque nucléaire (MoratoirePlus) » et « Sortir du nucléaire - Pour un tournant dans le domaine de l'énergie et pour la désaffectation progressive des centrales nucléaires (Sortir du nucléaire) » et concernant la loi sur l'énergie nucléaire (FF 2001 2529)

#### **Situation initiale**

L'initiative «Moratoire-plus» demande que pendant dix ans, il ne soit accordé aucune autorisation pour de nouvelles installations nucléaires, ni pour des réacteurs de recherche, ni pour un accroissement de la puissance des centrales nucléaires en service. La prolongation du fonctionnement de ces dernières au-delà de 40 ans serait soumise au référendum facultatif. L'initiative prévoit aussi la déclaration de provenance du courant électrique. L'initiative «Sortir du nucléaire» demande l'arrêt progressif des centrales nucléaires. Si elle était acceptée, Beznau I et II ainsi que Mühleberg devraient cesser leur activité dans les deux ans à compter de la date de la votation, Gösgen et Leibstadt au terme de 30 années de fonctionnement au maximum, soit respectivement en 2008 et en 2014. L'initiative demande aussi l'interdiction du retraitement des assemblages combustibles retirés des centrales nucléaires suisses. En outre, la Confédération devrait légiférer pour assurer la prise en charge par les exploitants, ainsi que par les actionnaires et les entreprises partenaires, de tous les frais en rapport avec l'exploitation des centrales nucléaires et leur désaffectation. Elle devrait également imposer le stockage durable des déchets radioactifs produits en Suisse ainsi que l'ampleur minimale des droits de codécision des collectivités intéressées. Enfin l'initiative réclame la conversion à un approvisionnement électrique non nucléaire, tout en précisant que la production fossile de courant devrait être assortie d'une récupération de la chaleur. Le Conseil fédéral rejette les deux initiatives, en particulier pour les raisons suivantes: Il semble que l'initiative «Moratoire-plus» n'entraînerait pas des conséquences économiques graves, même si une prolongation de fonctionnement au-delà de 40 ans était refusée par le peuple et par les cantons. Mais s'il fallait éviter que son acceptation ne se traduise par un accroissement des rejets de CO<sub>2</sub> (par rapport à ce que représenterait le fonctionnement des centrales nucléaires actuelles durant 50 à 60 ans), il faudrait prendre des mesures supplémentaires. En somme, il serait plus difficile d'atteindre les objectifs en matière de CO<sub>2</sub> et de maintenir l'option

nucléaire. Quant à l'initiative «Sortir du nucléaire», elle affecterait sensiblement la bonne marche de l'économie suisse. En effet, on doit s'attendre à ce que les surplus actuels d'électricité en Europe se résorbent à partir de 2010. Or l'initiative prévoit certaines restrictions au remplacement du courant produit dans les installations nucléaires; l'approvisionnement en électricité s'en trouverait sans doute fortement renchéri. Par ailleurs, il serait politiquement impossible d'imposer l'interdiction stricte d'importer du courant de source nucléaire ou d'origine thermique fossile non assortie de la récupération de chaleur. A cela s'ajouterait le prix non négligeable, au plan économique, des mesures à prendre pour éviter l'augmentation des rejets de CO<sub>2</sub> (imputable à l'arrêt des centrales nucléaires), voire pour les réduire de 10 %, comme le veut la loi en la matière. L'acceptation de l'initiative permettrait certes d'échapper aux risques liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire. Le Conseil fédéral estime toutefois que cela ne compenserait pas les inconvénients d'un abandon prématuré de cette technique. Au mois d'octobre 1999, le Conseil fédéral a décidé de présenter au Parlement un projet de loi sur l'énergie nucléaire au titre de contre-projet indirect à ces deux initiatives. Cette loi admet le principe de l'énergie nucléaire et la construction de nouvelles centrales pour l'exploiter. Une future installation devra toutefois refléter l'état le plus récent de la science et de la technique. Etant donné l'importance de la décision concernant un tel projet, elle sera sujette au référendum. La réglementation proposée s'étendra par ailleurs aux domaines ci-après: interdiction du retraitement d'assemblages combustibles usés, désaffectation des installations nucléaires, évacuation des déchets radioactifs (modèle du dépôt souterrain en profondeur) et financement de l'opération. Les procédures d'autorisation seront alors simplifiées et mieux coordonnées. Enfin un recours sera possible devant une autorité judiciaire indépendante de l'administration. Ainsi ce projet de loi répond à plusieurs objectifs des initiatives «Moratoire-plus» et «Sortir du nucléaire». Certaines mesures réclamées par elles peuvent d'ailleurs être prises en vertu des dispositions constitutionnelles et légales actuelles (p. ex. le régime de la déclaration de provenance du courant électrique). Le Conseil fédéral propose au Parlement de recommander au peuple et aux cantons de rejeter les initiatives «Moratoire-plus» et «Sortir du nucléaire» et d'approuver la loi sur l'énergie nucléaire.

### Délibérations

#### Projet 1

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire « Moratoire-plus - Pour la prolongation du moratoire dans la construction de centrales nucléaires et la limitation du risque nucléaire (Moratoire-plus) »

13-12-2001	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral; le délai imparti pour traiter l'initiative est prorogé d'un an, soit jusqu'au 28 mars 2003
22-03-2002	CN	Le délai de traitement du projet est prolongé d'un an, jusqu'au 28 mars 2003.
23-09-2002	CN	Adhésion.
13-12-2002	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (35:6)
13-12-2002	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (109:67)

#### Projet 2

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire « Sortir du nucléaire - Pour un tournant dans le domaine de l'énergie et pour la désaffectation progressive des centrales nucléaires (Sortir du nucléaire) »

13-12-2001	CE	Décision conforme au projet du Conseil fédéral; le délai imparti pour traiter l'initiative est prorogé d'un an, soit jusqu'au 28 mars 2003.
22-03-2002	CN	Le délai de traitement du projet est prolongé d'un an, jusqu'au 28 mars 2003.
23-09-2002	CN	Adhésion.
13-12-2002	CE	L'arrêté est adopté en votation finale. (36:5)
13-12-2002	CN	L'arrêté est adopté en votation finale. (108:63)

#### Projet 3

Loi sur l'énergie nucléaire (LENu)

13-12-2001	CE	Décision modifiant le projet du Conseil fédéral.
23-09-2002	CN	Divergences.
26-11-2002	CE	Divergences.
05-03-2003	CN	Divergences.
10-03-2003	CE	Divergences.
12-03-2003	CN	Divergences.

18-03-2003	CE	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
18-03-2003	CN	Décision conforme à la proposition de la Conférence de conciliation.
21-03-2003	CE	La loi est adoptée en votation finale. (32:6)
21-03-2003	CN	La loi est adoptée en votation finale. (102:75)

Le **Conseil des Etats** a décidé, par respectivement 26 voix contre 4 et par 23 voix contre 4, de recommander le rejet des initiatives « Moratoire-plus » et « Sortir du nucléaire ».

Au cours de l'examen de la révision de la loi sur l'énergie nucléaire (LEnu), la question du retraitement des déchets nucléaires est devenue le sujet central. Selon le projet du Conseil fédéral, le recyclage des éléments combustibles dans les surrégénérateurs de La Hague (France) et de Sellafield (Grande Bretagne) sera interdit une fois que les accords actuels seront arrivés à échéance. La majorité de la commission du Conseil des Etats a biffé cette interdiction dans le projet de loi. Le plénum a opté pour une voie médiane entre les propositions du Conseil fédéral et de la commission. Il a rejeté l'interdiction par une majorité nette de 27 voix contre 15, mais a décidé par 22 voix contre 15 de soumettre le retraitement à un moratoire de dix ans. Le moratoire peut être prolongé une nouvelle fois de 10 ans après cette première période. Ce compromis a été proposé par Hansheiri Inderkum (C, UR) au nom d'une minorité de la commission. Une autre minorité a voulu s'en tenir à l'interdiction, imitant ainsi le Conseil fédéral.

Prenant le contre-pied du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a biffé le droit de veto accordé au canton d'implantation s'agissant de l'autorisation générale d'une installation nucléaire (nouvelle installation ou entreposage final). Les procédures d'octroi pour de nouvelles installations ont été réaménagées et elles se concentrent sur la Confédération. S'agissant du financement des frais de mise à l'arrêt et d'élimination des déchets, la Chambre des cantons a suivi la position du Conseil fédéral et non la proposition de sa commission. Cette mesure instaure pour le financement de ces frais une obligation de financement subséquent solidaire de la part de tous les exploitants de centrales nucléaires.

Le **Conseil national** s'est penché sur la révision de la loi sur l'énergie nucléaire à la session d'été et à la session d'automne 2002. Dans le débat d'entrée en matière, la minorité gauche-verte des partisans d'une sortie de l'énergie nucléaire se trouvaient face à une majorité bourgeoise qui estime que seule l'énergie nucléaire permet un approvisionnement en énergie sûr et économique.

Deux minorités de la commission, menées par Rudolf Rechsteiner (S, BS) et par Franziska Teuscher (G, BE) ont proposé de renvoyer la loi sur l'énergie nucléaire au Conseil fédéral. La minorité I (Teuscher) a considéré que la loi n'était plus à traiter comme un contre-projet aux deux initiatives ; le texte ne servirait, selon elle, qu'à pérenniser l'utilisation de l'énergie nucléaire. Le recyclage des éléments usés est inacceptable au vu des conséquences fatales pour la population dans les régions proches des centrales en question. Le renvoi était assorti d'une demande visant à ce que la durée de fonctionnement des centrales soit limitée à 30 ans, le transport et le retraitement des combustibles usés soit immédiatement arrêtés, la procédure d'octroi des autorisations soit démocratisée et la responsabilité civile des exploitants soit illimitée. La minorité II (Rechsteiner) a demandé un renvoi de la loi en l'assortissant d'une requête visant à ce la loi prévoit que les centrales nucléaires actuellement en exploitation soient progressivement démantelées pour être arrêtées au plus tard après 40 ans. Les deux propositions de renvoi ont été rejetées. Par 73 voix contre 63, le Conseil national s'est prononcé contre l'interdiction prônée par le Conseil fédéral de retraiter les éléments de combustion brûlés et s'est ainsi rallié au Conseil des Etats. Le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a averti qu'en l'absence de cette interdiction la loi sur l'énergie ne pourrait guère être considérée comme le contreprojet indirect aux initiatives anti-atomiques. Dans la suite des délibérations au sujet de l'autorisation générale, de l'autorisation d'exploitation et de l'élimination des déchets radioactifs, les propositions des opposants aux centrales nucléaires ont été battues la plupart du temps dans une proportion de deux tiers contre un.

Au cours de la session d'automne, Andrea Hämmerle (S, GR), appuyé par son groupe et par les écologistes, a demandé l'ajournement jusqu'à la session d'hiver du débat concernant la loi sur l'énergie nucléaire. La veille, soit le 22 septembre, la population de Nidwald venait de refuser le projet d'implantation du site de stockage définitif du Wellenberg, et le peuple suisse rejetait la loi sur le marché de l'électricité. La situation politique avait donc changé depuis ce jour-là à un tel point qu'un travail législatif sérieux ne serait plus possible. La motion d'ordre de Hämmerle consistant à renvoyer l'objet à la commission a toutefois été rejetée par 88 voix contre 66. Contrairement au Conseil des Etats, le Conseil national s'est prononcé en faveur du droit de codécision des cantons pour la construction de nouvelles centrales nucléaires. Au lieu de réduire ce droit, il l'a étendu : qu'il s'agisse d'utiliser le sous-sol ou de jouir des droits sur les eaux pour les centrales nucléaires, le Conseil

national veut faire inscrire dans la loi que le canton d'implantation doit donner son accord. Le même droit est proposé pour l'observation d'un site d'entreposage définitif et son éventuelle fermeture.

Dans les nombreuses autres questions soulevées, les « pro nucléaires » l'ont emporté. Le Conseil national a ainsi refusé d'imposer aux exploitants des conditions plus sévères dans le financement du fonds d'élimination. Ont également été rejetées la responsabilité solidaire et l'obligation d'acquitter des versements supplémentaires pour les cas où la contribution d'une centrale au fonds de désaffectation n'était pas suffisante pour couvrir les besoins de sa propre centrale. La proposition émise par une minorité gauche-verte de la commission consistant à rendre plus stricte la loi sur la responsabilité civile des exploitants de centrales nucléaires a également été rejetée. Les milieux favorables à l'énergie nucléaire ont également eu gain de cause dans le chapitre de la durée des autorisations d'exploitation : par 90 voix contre 66, le Conseil a rejeté la proposition gauche-verte d'ordonner l'arrêt des centrales nucléaires après 40 ans d'exploitation.

Après avoir refusé d'interdire le retraitement des barreaux irradiés usagés à la session d'été, le Conseil national a également refusé, par une courte majorité de 77 voix contre 76, un moratoire de dix ans sur le retraitement. Ce moratoire avait été introduit dans la loi sur l'énergie nucléaire par le Conseil des Etats. Une proposition de la majorité de la commission visant à introduire une nouvelle taxe d'incitation de 0.3 pour-cent par kilowatt/heure sur le courant produit par l'énergie nucléaire a été acceptée de justesse par 77 voix contre 74. Cette taxe doit être affectée à la promotion de l'énergie renouvelable indigène.

Lors du vote sur l'ensemble, la loi révisée sur l'énergie nucléaire a été approuvée par 56 voix contre 47 et 48 abstentions.

Le Conseil national a recommandé, par respectivement 86 voix contre 67 et 90 contre 63, au peuple et aux cantons de rejeter les deux initiatives populaires « Moratoire-plus » et « Sortir du nucléaire ».

Au **Conseil des Etats**, la procédure d'élimination des divergences a porté essentiellement sur le droit de codécision des cantons en matière d'évacuation des déchets radioactifs ainsi que sur le moratoire relatif au retraitement des éléments combustibles et sur la taxe d'incitation sur le courant nucléaire introduite par le Conseil national dans la LENU.

Le Conseil des Etats a refusé d'accorder le triple droit de veto aux cantons pour l'évacuation des déchets nucléaires, maintenant ainsi sa décision initiale à l'encontre du Conseil fédéral et du Conseil national. D'après ces derniers, trois autorisations cantonales devraient être demandées : la première pour le creusement d'une galerie de sondage, la deuxième pour la création du dépôt en profondeur et la troisième pour la fermeture. La majorité de la commission du Conseil des Etats craignait que l'institution de ce triple droit de veto n'aboutisse à l'impossibilité de construire un tel dépôt en Suisse. Pour sa part, le conseiller fédéral Moritz Leuenberger a souligné qu'un projet d'infrastructure aussi important ne pouvait être mené à bien contre la volonté des habitants de la région concernée, ajoutant qu'il ne serait pas judicieux de vouloir introduire une telle solution peu après l'échec du projet du Wellenberg. Le Conseil des Etats a finalement refusé par 27 voix contre 11 d'accorder le droit de veto aux cantons, tout en décidant cependant de soumettre au référendum facultatif l'autorisation générale pour la création de dépôts souterrains en profondeur.

Les deux conseils s'étant prononcés au cours de la première lecture contre la volonté du Conseil fédéral en matière de poursuite du retraitement des éléments combustibles radioactifs, l'élimination des divergences n'a concerné que l'arrêté pour un moratoire de dix ans. Le Conseil des Etats avait adopté le moratoire lors de la première lecture de la LENU, puis ce dernier avait été supprimé par le Conseil national. En deuxième lecture, la Chambre des cantons a maintenu sa décision initiale par 35 voix contre 4.

S'agissant de la taxe de 0.3 pour-cent par kilowatt/heure sur le courant d'origine nucléaire, que le Conseil national a introduit à une faible majorité, elle a été rejetée par 23 conseillers aux Etats contre 17. Cette taxe devait s'appliquer à la production d'énergie nucléaire en Suisse et à l'importation d'électricité d'origine nucléaire et consommée en Suisse, avec pour objectif la promotion de la production d'électricité et de chaleur à partir d'énergies alternatives.

Le Conseil national avait introduit dans la LENU un article instituant la création d'une société nationale d'exploitation du réseau – comme celle déjà prévue dans la loi sur le marché de l'électricité, qui a été rejetée par le peuple le 22. septembre 2002. Cette société serait chargée de coordonner l'ensemble des réseaux de transports afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement. En outre, toutes les entreprises assurant l'approvisionnement en électricité au titre du service public bénéficieraient d'un droit d'acheminement privilégié dans tout le pays, et les exploitants de réseau devraient être contraints de racheter l'électricité issue des installations alternatives à des prix couvrant les frais engendrés. Le Conseil des Etats a biffé cet article, se ralliant ainsi à l'avis de sa commission qui a estimé que cette disposition laissait trop de questions sans réponse.

Le 13 décembre 2002 ont eu lieu les votations finales sur les initiatives « Moratoire Plus » et « Sortir du nucléaire ». Par 109 voix contre 67 et 35 voix contre 6, le Conseil national et le Conseil des Etats ont recommandé au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative « Moratoire Plus ». Ils se sont également prononcés pour le rejet de l'initiative « Sortir du nucléaire », respectivement par 108 voix contre 63 et 36 voix contre 5.

L'élimination des divergences a eu lieu à la session de printemps 2003. Le **Conseil national** s'est rallié au Conseil des Etats dans trois questions controversées. Par 111 voix, issues des rangs bourgeois, contre 72, provenant essentiellement de la gauche et des écologistes, il a rejeté la disposition conférant aux cantons le droit d'être consultés en matière de constructions de nouvelles centrales nucléaires. C'est donc à la seule Confédération que revient la décision de construire de nouvelles centrales et de se déterminer sur les sites d'entreposage, étant entendu que les décisions prises par le Parlement à ce sujet sont soumises au référendum facultatif. Le Conseil national a également suivi le Conseil des Etats sur la question du retraitement de combustibles nucléaires en décidant, par 93 voix contre 88, un moratoire de 10 ans. De même, il s'est prononcé – par 90 voix contre 88 - en faveur de la responsabilité collective des centrales concernant le financement de l'élimination des déchets nucléaires. Au cas où un seul exploitant de centrale nucléaire ne serait pas en mesure de remplir ses obligations financières, l'ensemble des exploitants serait obligé de répondre solidairement.

La taxe d'incitation de 0.3 centime par KW/h sur le courant d'origine nucléaire, taxe qui servirait à encourager les énergies renouvelables, a été très controversée. Cette divergence a fait la navette trois fois entre les deux chambres. Le **Conseil des Etats** a dit trois fois non, sur un vote toutefois très serré de 22 voix contre 19 au dernier tour. Le **Conseil national** a, quant à lui, maintenu la taxe qu'il avait lui-même introduite dans la loi sur l'énergie nucléaire, par 90 voix contre 72 au dernier vote. Ceci a nécessité la tenue d'une conférence de conciliation, laquelle a proposé, par 14 voix contre une, de suivre le Conseil des Etats et de rejeter la taxe d'incitation. La Chambre haute a suivi cette proposition par 33 voix contre 5. Le Conseil national a tacitement -aucune autre proposition n'ayant été déposée – pris la même décision. Rudolf Rechsteiner (S, BS) a violemment critiqué la manière dont cette décision avait été prise ainsi que la pression exercée par le lobby nucléaire. Au nom du groupe évangélique et indépendant, Heiner Studer (E, AG) a également objecté en affirmant qu'en l'espèce, la décision ne reflétait pas une véritable conciliation des différents points de vue.

L'initiative populaire « Sortir du nucléaire – Pour un tournant dans le domaine de l'énergie et pour la désaffectation progressive des centrales nucléaires » a été rejetée le 9 mai 2003 par 66,3 % des votants.

L'initiative populaire « Moratoire-plus – Pour la prolongation du moratoire dans la construction de centrales nucléaires et la limitation du risque nucléaire » a été rejetée le 9 mai 2003 par 58,4 % des votants. (cf. Annexe G)