



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et
de la communication DETEC

Office fédéral de l'énergie OFEN

Synthèse des résultats de la consultation sur la loi fédérale sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN)

Septembre 2006



1. Introduction

La Division principale de la sécurité des installations nucléaires (DSN) est l'autorité de surveillance de la Confédération dans le domaine de l'énergie nucléaire. Elle surveille les installations nucléaires quant à la sécurité nucléaire et la protection contre les radiations. D'un point de vue organisationnel, la DSN fait actuellement partie de l'OFEN. Le projet de loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN) soumis à la consultation vise à rendre la DSN juridiquement indépendante.

Par décision du 21 décembre 2005, le Conseil fédéral a autorisé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) à procéder à une consultation relative au projet de loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire. La consultation s'est terminée le 31 mars 2006. 72 participants ont donné leur position.

	Participants sur invitation		Participants spontanés	Total des positions
	Total des participants invités	Commentaires reçus		
Cantons	26	25	0	25
Partis	15	4	1	5
Commissions fédérales	3	1	0	1
Industrie de l'électricité	4	3	5	8
Organisations de politique énergétique	3	3	4	7
Organisations de protection de l'environnement	2	1	1	2
Organisations professionnelles et autres participants à la consultation	11	7	17	24
TOTAL	64	44	28	72

2. Remarques générales

La plupart des participants à la consultation saluent l'indépendance juridique de la DSN. La dissolution de la CSA est en revanche controversée (cf. synthèse ci-dessous concernant l'art. 22).

2.1 Cantons

25 cantons approuvent le passage de la DSN à l'inspection. Une majorité demande toutefois une série de modifications de la loi proposée. Un canton ne s'est pas prononcé.



Pour la plupart des cantons, la loi proposée permet de mettre en place l'indépendance institutionnelle de l'inspection par rapport aux intérêts économiques et au processus politique. Les cantons soulignent de surcroît que l'objectif principal de la LIFSN doit rester celui d'assurer la sécurité nucléaire. L'indépendance financière de l'inspection est essentielle à cet égard.

2.2 Commissions fédérales

La CSA juge que la sécurité nucléaire et la radioprotection sont des priorités absolues. La surveillance nucléaire est une nécessité vitale compte tenu des dommages potentiellement graves qui peuvent être causés par des installations nucléaires. La CSA conclut que la LIFSN comporte encore de nombreuses lacunes et incohérences, en conséquence de quoi elle doit être révisée.

2.3 Partis

Le PDC, le PRD et l'UDC saluent le projet de loi, dont ils estiment qu'il permet la création d'une autorité de surveillance indépendante qui satisfait aux normes internationales. Pour le PSS, la sécurité nucléaire prime sur toute considération d'efficacité et tout critère économique. La surveillance prévue par la législation sur l'énergie nucléaire doit être effectuée par une autorité qualifiée et officielle. Celle-ci doit être indépendante, plus particulièrement financièrement et par rapport aux intérêts liés à l'exploitation de l'énergie nucléaire et à la dimension économique de celle-ci.

2.4 Industrie de l'électricité

L'industrie de l'électricité (swisselectric, swissnuclear, AES, les centrales nucléaires de Gösgen et de Leibstadt, FMB, AXPO, ZWILAG et Nagra) salue les efforts de la Confédération visant à renforcer l'autonomie de la DSN. Elle juge que le projet de loi mis en consultation est une bonne base de travail, qui appelle toutefois certaines corrections avant qu'elle ne puisse l'approuver.

2.5 Organisations de politique énergétique

Les organisations de politique énergétique (Forum suisse de l'énergie, Energieforum Nordwestschweiz, Forum nucléaire suisse, ESPER, FSE, sortir du nucléaire) saluent le projet de création d'une autorité de surveillance indépendante. Elles demandent toutefois certaines adaptations du projet de loi. La FSE s'interroge sur la garantie de l'indépendance de l'autorité de surveillance que la structure prévue dans le projet de loi peut constituer; elle estime plus particulièrement que la répartition des fonctions n'est pas complète, alors même que la dissolution de la CSA est prévue. Selon la FSE, le projet de loi doit une nouvelle fois être révisé. L'ADER juge nécessaire que les membres du conseil de l'inspection soient parfaitement indépendants et qu'ils soient extérieurs aux milieux ayant un intérêt dans la construction de nouvelles centrales nucléaires.

2.6 Organisations de protection de l'environnement

Les organisations de protection de l'environnement sont d'avis que le projet de loi a pour effet de limiter la surveillance dans le domaine l'énergie nucléaire, de la soustraire à tout contrôle public et de la laisser, plus encore qu'aujourd'hui, aux mains de l'industrie nucléaire et des spécialistes qui en sont proches. Greenpeace demande donc le retrait du projet et sa révision complète. L'organisation écologie libérale juge que le projet diminue la sécurité nucléaire et demande donc sa révision.



2.7 Organisations professionnelles et autres participants à la consultation

Une majorité des organisations professionnelles et des autres participants à la consultation saluent les efforts visant l'indépendance juridique de la DSN. L'USP demande que la transformation de la DSN en un établissement de droit public n'entraîne pas de surcoût, elle ne veut pas d'une augmentation du prix que les consommateurs et les consommatrices, et donc la production agricole, paient pour l'énergie. Un participant (G. Ségal) craint que l'inspection ne dispose pas de l'indépendance nécessaire, d'où une diminution de la sécurité nucléaire. La plupart des personnes et entités consultées demandent une révision du projet de loi sur différents points.

3. L'essentiel des remarques article par article

Concernant l'article 1:

Alinéa 1: La grande majorité des participants à la consultation salue la solution prévue qui consiste dans la transformation de la DSN en un établissement de droit public, même si certains craignent une perte de pouvoir et de soutien politique de l'autorité de surveillance, du fait de son transfert dans le 3^e cercle. La FSE et sortir du nucléaire préconisent le maintien de celle-ci dans l'administration centrale, pour autant toutefois que celle-ci soit rattachée à un autre office ou département fédéral. Le canton de Bâle-Ville et la CSA demandent une analyse du transfert dans le 3^e cercle. L'ASIT déplore qu'un transfert jusque dans le 4^e cercle n'ait pas été envisagé, alors qu'une telle mesure aurait pu notablement contribuer à l'indépendance de cette autorité.

Alinéa 3: Certains participants à la consultation demandent que cet alinéa soit abrogé ou adapté, jugeant que l'inspection doit être conçue pour que la sécurité nucléaire, et non pas des «principes de l'économie d'entreprise», prime (BS, BL, PSS, Greenpeace).

Concernant l'article 2:

Certains cantons déplorent que la LIFSN ne distingue pas suffisamment clairement les tâches de l'OFEN de celles de l'inspection (NE, GE, JU). Les cantons de BS et BL demandent que les tâches de l'inspection soient limitées au domaine nucléaire. La CSA et la FSE demandent en outre que la loi stipule explicitement la primauté de la sécurité nucléaire et de la protection contre les radiations sur des considérations financières. La SOSIN demande qu'une liste de toutes les dispositions qui concernent les tâches de l'autorité de surveillance soit dressée.

Concernant l'article 3:

L'industrie de l'électricité, le Forum nucléaire suisse, la SOSIN et economiesuisse soulignent que l'établissement d'expertises pour le compte d'autorités étrangères ne saurait entraîner des retards dans l'exécution des autres tâches. Selon le canton de Neuchâtel, l'article doit par ailleurs interdire explicitement les conflits d'intérêt. L'IPI indique que les expertises doivent être réalisées pour un prix qui en couvre le coût.

Concernant l'article 4:

Il est demandé que la direction toute entière soit désignée comme organe, et non pas son directeur (industrie de l'électricité, Forum nucléaire suisse, economiesuisse, ASST).



Concernant l'article 5:

Alinéa 1: Dans une optique de séparation nette de la fonction de surveillance de celle d'autorisation, une grande partie des cantons salue le fait que le conseil de l'inspection soit non seulement l'organe de surveillance interne, mais aussi l'organe stratégique (ZH, UR, GL, AR, AI, GR, TG). Pour la CSA et le PSS, il doit être l'organe de gestion stratégique suprême. D'autres participants à la consultation estiment a contrario qu'il doit être uniquement un organe de surveillance interne (industrie de l'électricité, Energieforum Nordwestschweiz, economiesuisse, Centre patronal, USAM, FPE).

Alinéa 2: Il est demandé que le nombre des membres du conseil d'inspection soit modifiable (industrie de l'électricité, Forum nucléaire suisse, Energieforum Nordwestschweiz, SOSIN, economiesuisse, Centre patronal, FME, FPE).

Alinéa 3: Il faut que l'indépendance financière du conseil de l'inspection soit assurée non seulement pour son président et son vice-président, mais aussi pour ses autres membres. Aucun des membres ne doit occuper une fonction fédérale ou cantonale susceptible d'affecter cette indépendance (ZH, UR, GL, SO, SH, AR, AI, GR, TG, VS, NE, GE, JU, PSS, FSE, Greenpeace, écologie libérale, ASIT). Plusieurs participants à la consultation se contentent de demander que les membres du conseil de l'inspection n'aient aucun lien économique avec l'inspection (industrie de l'électricité, Forum nucléaire suisse et economiesuisse, FME). Greenpeace demande que les voix qui critiquent l'énergie nucléaire soient représentées au sein du conseil de l'inspection.

Alinéa 6, lettre a: Il est demandé que les objectifs stratégiques soient non pas soumis au Conseil fédéral pour approbation, mais fixés par celui-ci (SO, industrie de l'électricité, Forum nucléaire suisse, Energieforum Nordwestschweiz, ESPER, ASIT, SOSIN, Centre patronal, USAM, FPE).

Alinéa 6, lettre b: Le conseil de l'inspection ne doit pas fixer d'objectifs de sécurité, puisque la législation existe dans ce domaine (législation sur l'énergie nucléaire et sur la radioprotection) (UR, SO, industrie de l'électricité, Forum nucléaire suisse, Energieforum Nordwestschweiz, ESPER, Greenpeace, ASIT, SOSIN, economiesuisse, FME). L'ASST estime que le conseil de l'inspection peut uniquement concrétiser les objectifs de sécurité.

Alinéa 6, lettre g: Il est jugé que la mise en place et le suivi d'une gestion des risques appropriée sont traités de manière complète dans la législation sur l'énergie nucléaire et que de ce fait, seule la gestion des risques liée à l'activité de l'inspection doit relever de la compétence du conseil de l'inspection (industrie de l'électricité, Forum suisse de l'énergie, Forum nucléaire suisse, Energieforum Nordwestschweiz, economiesuisse). La SOSIN juge que la mise en place et le suivi d'une gestion des risques appropriée incombent plutôt à la direction et qu'il revient plutôt au conseil de l'inspection de vérifier l'efficacité de la gestion des risques.

Alinéa 6, lettre h: La nomination du directeur est prévue sous réserve de son approbation par le Conseil fédéral. L'industrie de l'électricité demande que la même réserve soit appliquée à la nomination des autres membres de la direction. Le FME demande que tous les membres de la direction soient nommés par le Conseil fédéral.

Alinéa 6, lettre k: L'IPI s'interroge sur la nécessité d'une révision interne: un système de contrôle interne bien développé ne suffirait-il pas?



Alinéa 7: Estimant que le conseil de l'inspection doit être autorisé à donner des instructions concernant les questions techniques en matière de sécurité nucléaire, des participants demandent la suppression de l'alinéa 7 (CSA, PSS, FSE, Greenpeace).

Concernant l'article 8:

Le personnel doit continuer d'être employé en vertu de la loi sur le personnel de la Confédération (USS, ACC, APC, transfair, personnel de la DSN). Le PSS estime qu'il convient de prévoir pour les collaborateurs de l'inspection une protection particulière contre le licenciement ainsi que des possibilités de recours contre le licenciement plus étendues qu'usuellement.

Concernant l'article 12:

La recherche réglementaire sur la sécurité est une tâche qui incombe à la Confédération et qui doit donc être financée par la Confédération (industrie de l'électricité, Forum nucléaire suisse, SOSIN, economiesuisse).

Concernant l'article 14:

La loi doit prévoir explicitement non seulement un abaissement des émoluments, mais aussi l'augmentation de ceux-ci (VD, NE, GE, JU, PSS).

Les réserves prévues sont jugées trop élevées (Forum nucléaire suisse). Certains estiment qu'un taux de 10% (AI, industrie de l'électricité, economiesuisse) ou 20% suffit (Centre patronal, USAM, FME). L'IPI est d'avis que le montant des réserves ne doit pas être fixé dans la loi, mais qu'il doit être décidé par le conseil de l'inspection. Greenpeace refuse que ce montant soit limité.

Concernant l'article 16:

Le fait que la responsabilité de l'inspection soit établie en vertu de la loi fédérale sur la responsabilité est jugé inadéquat, de sorte que cette responsabilité doit être étendue (Greenpeace).

Concernant l'article 18:

Le canton de Lucerne juge qu'il n'est pas adéquat que le Conseil fédéral assume la surveillance, car l'appui professionnel et l'indépendance par rapport à l'administration lui feront défaut après la dissolution de la CSA.

Le transfert des tâches de surveillance au DETEC ou à l'OFEN présente un danger, puisque la séparation visée par la loi entre les autorités de surveillance et celles d'autorisation ou les organes chargés de l'exploitation de l'énergie pourra ne pas être atteinte. Il faut donc garantir en priorité que le DETEC ou l'OFEN n'exercent pas d'influence directe sur l'inspection (UR, SO, PDC, industrie de l'électricité, Forum suisse de l'énergie, Forum nucléaire suisse, Energieforum Nordwestschweiz, ESPER, SOSIN, economiesuisse, Centre patronal, USAM, FME, FPE). Pour vérifier qu'il soit tenu compte de cette demande, plusieurs de ces participants demandent que l'ordonnance d'application du Conseil fédéral soit connue dès les délibérations parlementaires. L'ASIT demande que la concrétisation de la surveillance figure déjà dans le projet de loi.



Concernant l'article 19:

Pour que l'inspection soit opérationnelle dès ses débuts, une phase préparatoire s'impose, qu'il s'agit de ne pas sous-estimer. Il convient que les organes soient institués entre six mois et un an au moins avant l'entrée en vigueur de la LIFSN (IPI).

Concernant l'article 21:

Il importe que l'inspection ne dispose pas de compétences législatives, ou alors qu'il soit précisé expressément dans la loi qu'elle peut édicter uniquement des dispositions d'exécution relatives à l'organisation, au personnel, à la comptabilité (UR, SO, industrie de l'électricité, Forum nucléaire suisse, Energieforum Nordwestschweiz, SOSIN, economiesuisse, FME).

Concernant l'article 22:

Modification de l'art. 70, al. 1 de la loi sur l'énergie nucléaire: surveillance de la sécurité nucléaire

La sûreté (protection contre le sabotage), la sécurité nucléaire et la radioprotection sont étroitement liées. Une grande partie des participants à la consultation demande que l'inspection exerce une surveillance non seulement de la sécurité nucléaire, mais aussi de la sûreté nucléaire (ZH, UR, GL, SH, AR, GR, TG, VS, CSA, UDC, industrie de l'électricité, Forum suisse de l'énergie, Forum nucléaire suisse, Energieforum Nordwestschweiz, ESPER, FSE, ASIT, SOSIN, economiesuisse, FME, FPE, Conseil des EPF).

Abrogation de l'art. 71 LENu: Dissolution de la CSA

Jugeant que le Conseil fédéral doit pouvoir continuer à disposer d'un avis indépendant et professionnel, des participants jugent que la CSA ne doit pas être dissoute comme le prévoit le projet de loi (BS, BL, VD, JU, CSA, PSS, Jeunes verts/VD, FSE, sortir du nucléaire, écologie libérale, ASIT, ASST, Naegelin, Weehuizen). Le canton d'Argovie estime qu'une équipe de conseillers, telle que la CSA, doit être maintenue.

De nombreux participants saluent en revanche la dissolution de la CSA (UR, SO, UDC, industrie de l'électricité, Forum suisse de l'énergie, Forum nucléaire suisse, Energieforum Nordwestschweiz, SOSIN, economiesuisse, USAM, FPE).

Autres propositions de modifications Il est demandé que l'inspection soit retirée du champ d'application de la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (industrie de l'électricité, Forum nucléaire suisse, Energieforum Nordwestschweiz, ESPER, SOSIN, Centre patronal, USAM, FME).



Liste des participants à la consultation

Cantons:

Tous sauf Berne

Partis:

- Parti démocrate-chrétien suisse (PDC)
- Parti radical-démocratique suisse (PRD)
- Parti socialiste suisse (PSS)
- Union Démocratique du Centre (UDC)
- Jeunes Verts, pays de Vaud

Commissions fédérales:

- Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires

Industrie de l'électricité:

- Swisselectric / Swissnuclear
- Association des entreprises électriques suisses (AES)
- Axpo Holding (Axpo)
- BKW FMB Energie SA (FMB)
- Centrale nucléaire de Gösgen
- Centrale nucléaire de Leibstadt
- ZWILAG Zwischenlager Würenlingen AG (ZWILAG)
- Société coopérative nationale pour le stockage géologique de déchets radioactifs (Nagra)

Organisations de politique énergétique:

- Entente suisse pour une politique énergétique raisonnable (ESPER)
- Forum suisse de l'énergie
- Energieforum Nordwestschweiz
- Forum nucléaire suisse
- Fondation Suisse pour l'Energie (FSE)
- Association pour le Développement des Energies Renouvelables (ADER)
- Sortir du nucléaire



Organisations de protection de l'environnement:

- Ecologie libérale
- Greenpeace Suisse

Organisations professionnelles et autres participants à la consultation

a) Associations faîtières économiques et représentations d'employeurs et d'employés

- Economiesuisse
- Centre Patronal
- Union suisse des arts et métiers (USAM), organisation faîtière des petites et moyennes entreprises (PME)
- Association du personnel de la Confédération (APC)
- Union patronale suisse
- Union Suisse des Paysans (USP)
- Union syndicale suisse (USS)
- Transfair
- Fédération suisse des représentations du personnel de l'économie électrique (FPE)
- Association des cadres de la Confédération (ACC)

b) Autres organisations et associations

- Conseil des EPF
- Forum Médecine et Energie (FME)
- Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI)
- Société suisse des employés de commerce (SSEC)
- Personnel de la Division principale de la sécurité des installations nucléaires
- Académie suisse des sciences techniques (ASST)
- Société suisse des ingénieurs nucléaires (SOSIN)
- Association des Communes Suisses
- Union des villes suisses (UVS)
- Association suisse des inspections techniques (ASIT)

c) Particuliers

- R. Naegelin, ancien président de la CSA, Winterthur
- A. Rossel, Montricher
- G. Ségal, La Tour-de-Peilz
- F. Weehuizen, ancien président de la CSA, Würenlingen