

06.081

**Message
concernant la loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité
nucléaire**

du 18 octobre 2006

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire en vous proposant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

18 octobre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Il existe un conflit d'intérêt fondamental entre le désir de pouvoir réaliser et exploiter les installations techniques de la manière la plus économique possible et le souci de réduire au maximum les risques que de telles installations peuvent faire courir à l'homme et à l'environnement. D'où le postulat de scinder institutionnellement les aspects de l'utilisation et de l'économie, d'une part, de ceux de la protection et de la sécurité, d'autre part. Ceci est particulièrement vrai dans le domaine de l'énergie nucléaire, vu le potentiel de risques important.

Selon la convention internationale du 17 juin 1994 sur la sûreté nucléaire¹, chaque partie contractante doit prendre les mesures appropriées pour assurer une séparation effective des tâches des autorités de sécurité nucléaire de celles de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire. La loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire² (LENu), entrée en vigueur le 1^{er} février 2005, prévoit que nul ne peut donner d'instructions techniques aux autorités de surveillance et que celles-ci sont formellement distinctes des autorités compétentes en matière d'autorisation (art. 70, al. 2).

La Division principale de la Sécurité des Installations Nucléaires (DSN) est l'autorité de surveillance de la Confédération dans le domaine de la sécurité nucléaire. D'un point de vue organisationnel, la DSN fait actuellement partie de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Le présent projet de loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN) vise la mise en œuvre des objectifs de la convention précitée et de la LENu, à savoir la séparation juridique de la DSN. Les tâches relevant de la protection contre le sabotage des installations nucléaires (sûreté) et des garanties (non-prolifération de matériel nucléaire) doivent continuer d'être assumées par l'OFEN.

Il est prévu que l'inspection sera un établissement de droit public disposant d'une indépendance fonctionnelle, institutionnelle et financière et d'une structure de conduite moderne. Sont prévus un organe doté d'une fonction de direction et de pilotage comparable à celle d'un conseil d'administration (conseil de l'inspection), une direction et un organe de révision. L'indépendance de l'inspection implique en contrepartie une obligation de rendre des comptes et une haute surveillance effectuée par la Confédération.

Avec le conseil de l'inspection, cette dernière disposera d'un organe de pilotage stratégique compétent. Un second organe permanent chargé des questions fondamentales liées à l'énergie nucléaire ne sera donc pas nécessaire. C'est pourquoi il est prévu de dissoudre l'actuelle Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (CSA).

¹ RS 0.732.020

² RS 732.1

Liste des abréviations

ACC	Association des cadres de la Confédération
AES	Association des entreprises électriques suisses
AIEA	Agence Internationale de l'Energie Atomique
APC	Association du personnel de la Confédération
ASIT	Association suisse des inspections techniques
ASST	Académie des sciences techniques
Axpo	Axpo Holding
CO	Code des obligations (220)
Conseil des EPF	Conseil des Ecoles polytechniques fédérales
CSA	Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires
CSN	Commission de sécurité nucléaire
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DSN	Division principale de la Sécurité des Installations Nucléaires
ESPER	Entente suisse pour une politique énergétique raisonnable
FMB	BKW FMB Energie SA
FME	Forum Médecine et Energie
FPE	Fédération suisse des représentations du personnel de l'économie électrique
FSE	Fondation Suisse pour l'Energie
GMEB	Gestion avec mandat de prestations et enveloppe budgétaire
Inspection	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
IPI	Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LENu	Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (RS 732.1)
Loi sur la CFP	Loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LRCN	Loi fédérale du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (RS 732.44)
Nagra	Société coopérative nationale pour le stockage géologique de déchets radioactifs
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFEN	Office fédéral de l'énergie
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PRD	Parti radical-démocratique suisse
PSS	Parti socialiste suisse
SOSIN	Société suisse des ingénieurs nucléaires
SSEC	Société suisse des employés de commerce
Swissmedic	Institut suisse des produits thérapeutiques
UDC	Union Démocratique du Centre
USAM	Union suisse des arts et métiers, organisation faitière des petites
USP	Union Suisse des Paysans
USS	Union syndicale suisse
ZWILAG	WILAG Zwischenlager Würenlingen AG

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

La Division principale de la Sécurité des Installations Nucléaires (DSN) est l'autorité de surveillance de la Confédération dans le domaine de la sécurité nucléaire. D'un point de vue organisationnel, la DSN fait actuellement partie de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN).

En 1998, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'uniformiser la surveillance de la sécurité technique dans une loi fédérale sur le contrôle de la sécurité technique (nouveau nom: Loi fédérale sur l'examen et le contrôle de la sécurité technique; message correspondant approuvé par le Conseil fédéral le 9 juin 2006³, et de réunir tous les organes concernés, notamment la DSN, en une agence de sécurité indépendante. Le projet de loi ainsi élaboré a été mis en consultation en 2001. Suite aux résultats de cette dernière, le Conseil fédéral a décidé, le 26 septembre 2003, de poursuivre le projet, tout en renonçant à la création d'une agence sur la sécurité, et de ne pas inclure la DSN dans ce projet. Il a parallèlement chargé le DETEC d'établir un projet de loi pour séparer la DSN de l'OFEN.

Pour renforcer l'autonomie de la DSN, le Conseil fédéral lui a octroyé, le 5 décembre 2003, le statut GMEB (gestion avec mandat de prestations et enveloppe budgétaire) et lui a confié un mandat de prestations pour la période 2004 à 2007. Tout comme d'autres unités administratives, la DSN dispose ainsi d'une plus grande autonomie pour l'exécution de ses tâches, mais continue à dépendre administrativement de l'OFEN, avec lequel elle conclut chaque année un contrat de prestations. Avec la loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (LIFSN), le statut GMEB sera abandonné et la DSN formellement séparée de l'OFEN et transférée dans le 3^e cercle, en devenant un établissement de droit public doté d'une personnalité juridique propre.

La LIFSN est un texte législatif organisationnel visant l'application des objectifs de la convention sur la sécurité nucléaire et de ceux de la LENU. Elle règle les aspects organisationnels et formels du nouvel établissement de droit public. Les exigences posées à la surveillance figurent dans les lois spéciales concernées, et plus particulièrement dans la LENU et la loi fédérale du 22 mars 1991 sur la radioprotection⁴ ainsi que dans les ordonnances et directives y afférentes.

³ FF 2006 5651 ss
⁴ RS 814.50

1.2 Indépendance juridique de la Division principale de la sécurité des installations nucléaires

1.2.1 Indépendance

Il existe un conflit d'intérêt fondamental entre le désir de pouvoir réaliser et exploiter les installations techniques de la manière la plus économique possible et le souci de réduire au maximum les risques de telles installations pour l'homme et l'environnement. D'où le postulat de distinguer institutionnellement les aspects utilitaires et économiques d'une part, de ceux de la protection et de la sécurité, d'autre part. Une telle séparation renforce l'indépendance des autorités de surveillance ainsi que leur crédibilité, et améliore de ce fait l'efficacité dans l'accomplissement des tâches.

Ce principe vaut particulièrement dans le domaine de l'énergie nucléaire, qui représente un danger potentiel très important. Une catastrophe est en effet susceptible de coûter de nombreuses vies et rendre des milliers de kilomètres carrés inutilisables pendant plusieurs générations. La sécurité nucléaire revêt de ce fait une importance extrême.

De plus, les effets d'une catastrophe due à une centrale nucléaire sont susceptibles de s'étendre à d'autres pays. Il est donc dans l'intérêt de toutes les nations que dans tous les pays qui utilisent l'énergie nucléaire, les autorités chargées de la sécurité nucléaire ne soient pas soumises à l'influence d'intérêts économiques. Ces réflexions sont à la base de la convention du 17 juin 1994 sur la sûreté nucléaire⁵, qui demande une séparation effective des fonctions des autorités de sécurité nucléaire de celles de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire. La révision totale de la législation sur l'énergie nucléaire intègre cette exigence au niveau national, puisque l'art. 70 LENu prévoit que nul ne peut donner d'instructions techniques aux autorités de surveillance et que celles-ci sont formellement distinctes des autorités compétentes en matière d'autorisation.

1.2.2 Forme juridique

La surveillance de la sécurité nucléaire est une tâche de souveraineté décrite dans le détail dans les bases légales (cf. ch. 2.1.2). Les formes d'organisation susceptibles de convenir à une autorité de surveillance nucléaire sont l'office fédéral, l'établissement de droit public ou la société de droit privé:

- Partie intégrante de l'administration fédérale centrale, un office fédéral est entièrement soumis à la loi sur les finances et à son ordonnance; il est sans personnalité juridique propre. Il doit se conformer aux directives émanant des services supérieurs. Même si la DSN était dans un département distinct de celui des autorités octroyant des autorisations, une influence politique ne pourrait être entièrement exclue. Etant donné la grande importance de l'indépendance, il convient de limiter les possibilités de pilotage politique dépassant les normes fixées par la législation (cf. ch. 1.2.3). La forme de l'office fédéral ne correspond plus guère aux normes internationales.

⁵ RS 0.732.020

- L'établissement de droit public est une unité décentralisée de l'administration fédérale, dotée d'une personnalité juridique propre, matériellement indépendante et jouissant d'une autonomie dans ses ressources. Entreprise étatique, elle est mieux acceptée qu'une entreprise de droit privé dans l'accomplissement de ses tâches de souveraineté.
- Une forme d'organisation relevant du droit privé montre ses limites dans le domaine de l'énergie nucléaire, puisque celui-ci entraîne des tâches de souveraineté dont l'accomplissement est très controversé par la société. Les motifs pouvant plaider en faveur d'une forme d'organisation relevant du droit privé, une société par actions par exemple, seraient notamment une activité commerciale ou la nécessité de disposer de capitaux importants. Ces deux motifs ne sont pas pertinents en l'occurrence, aussi convient-il de renoncer à cette forme d'organisation.

Dans l'ensemble, la forme juridique de l'établissement de droit public autonome est celle qui remplit le mieux les conditions posées pour l'exercice de la tâche de surveillance de la sécurité nucléaire. Pour le Conseil fédéral, elle offre des conditions optimales pour que l'activité de surveillance soit exercée avec indépendance et efficacité, car les critères de l'indépendance sont remplis aux niveaux fonctionnel, institutionnel et des ressources.

1.2.3 Pilotage par la Confédération

L'indépendance de l'inspection a pour corollaires une obligation de rendre des comptes et une haute surveillance ou plutôt un pilotage politique de la part de la Confédération. L'indépendance juridique de l'autorité de surveillance ne signifie pas que le Conseil fédéral ou les Chambres fédérales renoncent à exercer toute forme de pilotage ou d'influence. C'est précisément pour ce type d'organisation qu'il importe qu'elle reste ancrée dans l'appareil d'Etat et que les instruments de pilotage et de contrôle soient clairement fixés dans la loi.

Le pilotage de l'inspection est assuré surtout au moyen des dispositions des lois et des ordonnances, qui posent le cadre dans lequel l'autorité de surveillance a le droit d'agir et qui définissent les tâches et les compétences. La possibilité de déposer un recours de droit administratif contre les décisions constitue un instrument de contrôle important.

En nommant le conseil de l'inspection, le Conseil fédéral décide de la composition de l'organe stratégique suprême. Lorsqu'un membre du conseil d'administration ne remplit plus les conditions requises pour occuper sa fonction, le Conseil fédéral peut le révoquer.

De plus, le Conseil fédéral approuve le tarif des émoluments et le règlement du personnel.

L'autorité de surveillance doit rendre compte de son action au Conseil fédéral au moyen d'un rapport annuel d'activité et d'un rapport annuel de gestion. Les Chambres fédérales exercent leur surveillance dans le cadre de la haute surveillance parlementaire qui découle de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)⁶ et des

⁶ RS 101

dispositions de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale⁷. Pour les établissements de droit public, cette surveillance consiste essentiellement à vérifier si le Conseil fédéral défend correctement ses intérêts de propriétaire et s'il assume correctement les tâches et fonctions qui lui sont attribuées.

1.2.4 Coûts et financement de l'autorité de surveillance

Les coûts portés au budget 2006 de la DSN se montent à 37,0 millions de francs, dont 15,2 millions de francs pour des dépenses de personnel, 8,0 pour des prestations de tiers, 4,2 pour des mandats de recherche, 2,5 pour des investissements, 2,6 pour les biens et services, 2,5 liés à des prestations internes de la Confédération et 2,0 pour des coûts comptables et des amortissements.

Les activités du conseil de l'inspection occasionneront des coûts. Toutefois, comme ses membres ne sont pas employés à plein temps et que la Commission fédérale pour la sécurité des installations nucléaires sera dissoute (cf. ch. 2.6.5), on estime aujourd'hui que les dépenses liées à la surveillance dans le domaine de l'énergie nucléaire seront quelque peu inférieures à ce qu'elles ont été jusqu'ici.

Les coûts de la DSN sont actuellement couverts à plus de 98 % par les émoluments et les taxes de surveillance. Le montant restant a trait à des activités que la DSN exerce pour la Confédération (p. ex. collaboration dans le cadre de la législation, réponses à des interventions parlementaires, et activités générales d'information).

Le mode de financement actuel doit être maintenu. Le financement de l'inspection doit provenir des émoluments, des taxes de surveillance et de la rétribution des prestations fournies à la Confédération.

1.2.5 Personnel

Le personnel de l'inspection est engagé sur la base d'un contrat de droit public. Cette approche correspond à la réglementation choisie pour le personnel de l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) et de l'Institut Fédéral de la Propriété Intellectuelle (IPI).

Etablissement de droit public doté de la personnalité juridique, entièrement propriété des pouvoirs publics, l'inspection accomplira des tâches de souveraineté. C'est en optant pour des rapports de service de droit public que l'on tiendra mieux compte de ce fait (cf. ch. 2.3.1).

Le statut de droit public garantira également l'autonomie du personnel de l'inspection et une protection sociale appropriée, avec ses règles de procédure particulières et sa propre juridiction administrative pour les litiges relevant du droit du personnel.

⁷ RS 171.10

1.2.6 Passage de la DSN à l'inspection

Lors du passage à la GMEB, la DSN a fourni une série de prestations dont l'inspection bénéficie également. Mais d'autres travaux préparatoires s'imposent pour que cette dernière puisse exercer son activité opérationnelle.

Tout d'abord, le Conseil fédéral nommera le conseil de l'inspection, qui désignera à son tour la direction. Le conseil de l'inspection définira aussi les objectifs stratégiques, ainsi que le tarif des émoluments et le règlement du personnel, qui devront être approuvés par le Conseil fédéral. Enfin, il règlera l'organisation de l'inspection dans un règlement d'organisation.

La DSN gère actuellement elle-même son infrastructure informatique. Aussi les changements informatiques se limiteront-ils aux applications dans le domaine du personnel et de la comptabilité (SAP, BVPlus) qui sont exploitées de façon centralisée. Diverses adaptations de nature administrative s'imposent également.

Le DETEC établira une organisation de projet dirigée par le directeur de la DSN et lui confiera le mandat de préparer la création de l'inspection. Suivi par le DETEC, le projet sera assumé avant tout par la DSN, qui est tenue de libérer les ressources nécessaires pour les travaux demandés par ce projet.

L'expérience montre que ce type de projet demande que la préparation organisationnelle soit achevée avant le démarrage de la phase opérationnelle. Concrètement, les dispositions d'exécution et règlements doivent être adoptés avant le démarrage de la phase opérationnelle. L'expérience montre que cette phase dure une année. Aussi la LFSN doit-elle entrer en vigueur par étapes, et il est à prévoir que le mandat de prestations confié à la DSN sera prolongé pour un certain temps au-delà de la date du 31 décembre 2007.

1.3 Procédure de consultation

Par décision du 21 décembre 2005, le Conseil fédéral a autorisé le DETEC à procéder, auprès des cantons, partis politiques et organisations intéressées, à une consultation relative au projet de loi sur l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire et à son rapport explicatif. La mise en consultation s'est terminée le 31 mars 2006.

1.3.1 Résultats de la procédure de consultation

A l'issue de cette procédure, un total de 72 participants ont donné leur avis. 44 des 64 participants invités ont répondu. De plus, 28 participants non invités ont également exprimé leur position.

La plupart des participants à la consultation saluent l'indépendance juridique de la DSN. Ils sont nombreux à demander que l'inspection exerce une surveillance non seulement sur la sécurité nucléaire, mais aussi sur la sûreté nucléaire (protection contre le sabotage et détournement de matériel nucléaire). L'un des éléments les plus controversés dans le projet mis en consultation est la dissolution de la CSA.

25 cantons approuvent le passage de la DSN à l'inspection. Une majorité demande toutefois une série de modifications de la loi proposée. Pour la plupart des cantons, il est ainsi possible 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 l'inspection doit rester celui d'assurer la sécurité nucléaire. L'indépendance financière de l'inspection est essentielle à cet égard.

Parmi les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, 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. L'UDC est également favorable à la dissolution de la CSA. 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. Le PSS estime qu'une seconde opinion de la CSA est indispensable.

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. Elle juge que la dissolution de la CSA est logique et juste. Pour elle, le projet de loi appelle encore certaines corrections avant qu'elle ne puisse l'approuver.

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, étant donné que la séparation des fonctions n'est pas complète alors même que la dissolution de la CSA est prévue.

Les organisations de *protection de l'environnement* (Greenpeace, écologie libérale) 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. Elles demandent donc le retrait du projet ou alors sa révision sur le fond.

Une majorité des *associations faitières économiques, des représentations d'employeurs et d'employés et des autres participants à la consultation* saluent les efforts visant à l'indépendance juridique de la DSN. L'autre partie n'oppose pas d'objections fondamentales. Les associations d'employés ainsi que le personnel de la DSN demandent notamment que la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁸ soit appliquée au personnel de l'inspection. Deux anciens présidents de la CSA et deux organisations professionnelles (l'ASST et l'ASIT) demandent que la CSA ne soit pas dissoute.

La CSA juge que la sécurité nucléaire et la protection contre les radiations 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. Pour assumer la surveillance de l'inspection et en tant qu'autorités octroyant des autorisations, le Conseil fédéral et le DETEC se doivent de disposer d'un conseil spécialisé indépendant.

1.3.2 Modification du projet mis en consultation

Sur la base des avis émis lors de la consultation, le projet a été modifié et complété comme suit:

- Il est précisé explicitement que dans l’accomplissement des tâches, la sécurité nucléaire prime sur toute considération financière (art.1, al. 3).
- L’organe opérationnel est la direction de l’inspection et non pas le directeur seul (art. 4, let. b).
- Le conseil de l’inspection est désormais composé de 5 à 7 membres au lieu de 5 (art. 5, al. 2).
- Les exigences d’indépendance s’appliquent désormais à tous les membres du conseil de l’inspection. De ce fait, aucun membre n’est autorisé à exercer une activité commerciale ou à occuper une fonction fédérale ou cantonale pouvant porter préjudice à son indépendance (art. 5, al. 3).
- Les objectifs stratégiques sont fixés par le conseil de l’inspection sans approbation par le Conseil fédéral (art. 5, al. 6, let. a).
- Le directeur est nommé par le conseil de l’inspection sans approbation par le Conseil fédéral (art. 5, al. 6, let. g).
- Un rapport d’activité est désormais prévu en plus du rapport de gestion (art. 5, al. 6, let. l).
- Il n’est plus prévu que le conseil de l’inspection fixe des objectifs de sécurité (art. 5, al. 6, let. b, du projet mis en consultation).
- La disposition prévoyant que le conseil de l’inspection ne peut donner d’instructions en ce qui concerne les questions techniques en matière de sécurité nucléaire est supprimée (art. 5, al. 7, du projet mis en consultation). De façon complémentaire, l’art. 6, al. 2, let. a, prévoit explicitement que la direction rend les décisions et assume la responsabilité des expertises techniques en matière de sécurité de l’inspection.
- L’article concernant le capital de dotation est supprimé, car il n’est pas nécessaire en tant que tel (art. 10 du projet mis en consultation).
- Le montant des réserves s’élève désormais à un tiers de budget annuel au minimum et équivaut au maximum au budget annuel (art. 13).
- La reprise des bénéficiaires de rente est désormais prévue (art. 21).
- Les domaines dans lesquels le conseil de l’inspection a des compétences législatives sont fixés dans la loi (art. 22).

1.3.2.1 Protection contre le sabotage d’installations nucléaires et garanties (safeguards)

La section Energie nucléaire de l’OFEN a trois domaines d’activité: la protection contre le sabotage des installations nucléaires (sûreté), les garanties (non-prolifération de matériel nucléaire) et la gestion des déchets nucléaires. Etant donné l’importance croissante de chacun de ces trois domaines, la section a été divisée le

1^{er} septembre 2006 en deux sections, l'une traitant de la protection contre le sabotage et des garanties, l'autre de la gestion des déchets nucléaires.

Les tâches dans les domaines de la protection contre le sabotage et des garanties se fondent sur les obligations internationales découlant du traité du 1^{er} juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires⁹, de la convention du 3 mars 1980 sur la protection physique des matières nucléaires¹⁰, de l'accord du 6 septembre 1978 entre la Confédération suisse et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties dans le cadre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires¹¹ et de son protocole additionnel du 16 juin 2000¹². Ces obligations revêtent une importance croissante. Elles demandent une collaboration renforcée au niveau politique et de la recherche d'informations avec la Direction du Service de renseignement stratégique, l'Office fédéral de la police (Service d'analyse et de prévention), le Centre de Politique de Sécurité Internationale et le SECO. L'OFEN doit donc à la fois continuer d'assumer les fonctions de surveillance liées à ces tâches et octroyer les autorisations de traitement des matériaux nucléaires et d'utilisation des technologies nécessaires.

En octobre 2005, un groupe d'experts de l'AIEA a analysé l'activité de la section Energie nucléaire de l'OFEN. Il a considéré que le fait que la Section assumait la surveillance de la protection contre le sabotage et des garanties était une bonne pratique.

L'OFEN est de plus le service spécialisé dans les domaines des ouvrages d'accumulation, des conduites de gaz naturel et de pétrole à haute pression ainsi que des lignes électriques, domaines dans lesquels les questions de protection contre le sabotage vont gagner en importance. Dans cette perspective, il est également pertinent de laisser la protection contre le sabotage des installations nucléaires à l'OFEN.

1.3.2.2 Conformité avec le rapport du Conseil fédéral sur le transfert et le pilotage de tâches de la Confédération

Le 13 septembre 2006, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)¹³ et l'a porté à la connaissance des Chambres fédérales. Le présent message se conforme aux dispositions dudit rapport.

2 Commentaires par article

2.1 Organisation et tâches

2.1.1 Organisation (art. 1)

Etablissement autonome de droit public, l'inspection fait partie de l'administration fédérale décentralisée, ou 3^e cercle, au même titre que l'IPI ou Swissmedic par

⁹ RS 0.515.03

¹⁰ RS 0.732.031

¹¹ RS 0.515.031

¹² RS 0.515.031.1

¹³ FF 2006 7799 ss

exemple. En tant qu'établissement de droit public, l'inspection est indépendante tant dans son organisation que dans sa gestion. Elle peut ainsi établir des droits et des obligations (p. ex. acquérir de la propriété ou s'engager contractuellement vis-à-vis de tiers).

Elle tient sa propre comptabilité. Elle est regroupée avec d'autres institutions ou unités sur le plan comptable, selon le principe de la consolidation globale, pour l'examen du compte d'Etat (cf. art. 55, al. 1, let. c, de la loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC)¹⁴, afin que l'état de la fortune, des finances et des revenus de la Confédération soit présenté de la façon la plus complète possible.

La gestion de l'inspection s'appuie sur les principes de l'économie d'entreprise, pour assurer un emploi économe des moyens et un rapport équilibré entre les coûts et l'utilité. Mais dans l'accomplissement des tâches, la sécurité nucléaire prime systématiquement sur toute considération financière.

Pour des raisons pratiques, l'inspection doit être sise à proximité des installations nucléaires. Le siège doit rester à Würenlingen, site actuel de la DSN. Pour des questions de flexibilité, le siège doit toutefois être désigné par le Conseil fédéral, et non pas dans le cadre d'une loi.

2.1.2 Tâches (art. 2)

L'inspection accomplit les tâches que la DSN assume actuellement en vertu de la législation sur l'énergie nucléaire, de la législation sur la radioprotection, de la législation sur la protection de la population et la protection civile et conformément aux dispositions concernant le transport de marchandises dangereuses. Ces tâches sont détaillées dans les ordonnances relatives aux différentes lois applicables.

L'inspection surveille les installations nucléaires suisses quant à la sécurité nucléaire et à la protection contre les radiations, du moment de leur conception jusqu'à leur désaffectation, en passant par leur construction et leur exploitation, y compris la gestion des déchets. Outre les installations nucléaires, elle surveille le transport des substances radioactives quittant les installations ou qui y sont acheminées. Sa surveillance s'étend également aux mesures de préparation de dépôts géologiques en profondeur pour les déchets radioactifs.

L'inspection est encore représentée dans l'organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité et elle apporte son appui aux cantons et aux communes dans leur planification et leur préparation de leurs tâches de protection en cas d'urgence. En cas d'accident dans une centrale nucléaire, l'inspection assure l'information immédiate de la centrale nationale d'alerte, qu'elle conseille quant aux consignes de sécurité à donner.

De plus, l'inspection participe à l'élaboration de textes législatifs et représente la Suisse auprès d'institutions internationales (p. ex. auprès de l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE ou de l'AIEA). L'OFEN continue à représenter les intérêts suisses liés à la politique énergétique auprès des institutions internationales.

¹⁴ RS 611.0

Selon l'art. 86 LENU, la Confédération peut encourager la recherche appliquée sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, en particulier sur la sécurité des installations nucléaires et sur la gestion des déchets radioactifs. Comme l'inspection devra être – tout comme la DSN actuellement – un centre de compétences dans ce domaine, elle doit non seulement effectuer de la recherche elle-même, mais aussi soutenir les recherches de tiers de manière ciblée. La loi ici présentée pose les bases juridiques nécessaires à cette fin.

L'inspection peut déléguer certaines tâches à des tiers. La surveillance des appareils sous pression des installations nucléaires a notamment été effectuée jusqu'ici sur mandat de la DSN par l'Association suisse des inspections techniques (ASIT). Il est prévu que la délégation de ces tâches reste possible.

2.1.3 Prestations (art. 3)

Il n'est pas prévu que l'inspection exerce des activités commerciales. Du fait d'éventuels conflits d'intérêts, des prestations en faveur d'exploitants ou de constructeurs d'installations nucléaires plus particulièrement sont exclues.

Le projet de loi prévoit pour seule exception les prestations à des autorités étrangères, qui peuvent être effectuées contre une rémunération qui doit au moins couvrir les frais et qui doit être conforme aux conditions du marché, pour autant que cette activité ne nuise pas à l'accomplissement des tâches de souveraineté de l'inspection.

2.2 Organes

2.2.1 Organes (art. 4)

Les organes de l'autorité de surveillance sont le conseil de l'inspection, la direction et l'organe de révision. Cette organisation correspond à celle de divers établissements comparables (Swissmedic, IPI, p. ex.).

2.2.2 Conseil de l'inspection (art. 5)

Le conseil de l'inspection assume la direction stratégique de l'inspection, alors que les affaires courantes incombent à la direction.

Composé de cinq à sept membres, le conseil de l'inspection est nommé par le Conseil fédéral. Cette taille garantit un traitement efficace des affaires. On peut renoncer à la nomination de comités, mesure probablement nécessaire avec un nombre de membres plus élevé. Lors des nominations, il faudra veiller à ce que le conseil de l'inspection couvre un spectre suffisamment large de connaissances.

Il faut que l'indépendance financière soit assurée non seulement pour le président et le vice-président du conseil de l'inspection, mais aussi pour les autres membres: aucun des membres ne doit occuper une fonction fédérale ou cantonale susceptible d'affecter cette indépendance, plus particulièrement, en étant membre d'un organe ou en étant un employé d'une société surveillée. L'indépendance ne serait notam-

ment pas assurée chez celui qui aurait passé un contrat de conseil pour un exploitant ou un fabricant d'installations nucléaires.

Le Conseil fédéral définit les indemnités versées aux membres du conseil de l'inspection. Sont également applicables l'art. 6a, al. 1 à 5. LPers et l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et les membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération (Ordonnance sur les salaires des cadres)¹⁵. Les conditions d'embauche seront fonction du risque entrepreneurial, de la taille de l'entreprise ainsi que de la rémunération et des autres conditions usuelles dans la branche et à la Confédération.

L'al. 6 énumère les tâches du conseil de l'inspection. Celui-ci fixe les objectifs stratégiques. Ces objectifs comprennent notamment la définition de priorités dans les activités de l'inspection, la planification des ressources et du personnel et le développement de la gestion administrative de l'inspection. Le conseil de l'inspection ne peut toutefois pas rendre de décision et il n'est pas non plus responsable des expertises en matière de techniques de sécurité.

Le conseil de l'inspection a pour tâches de nommer les membres de la direction et de régler les aspects organisationnels de l'inspection. Il édicte le règlement d'organisation et, sous réserve de l'approbation par le Conseil fédéral, le règlement du personnel et le tarif des émoluments. Il a également compétence pour édicter d'autres dispositions d'exécution confiées par le Conseil fédéral (cf. ch. 2.6.4). La large autonomie de l'autorité de surveillance est renforcée par le fait que c'est non pas le Conseil fédéral, mais le conseil de l'inspection qui nomme la direction.

A certains égards, le conseil de l'inspection exercera aussi des fonctions de contrôle: afin de contrebalancer les pouvoirs de la direction dans la gestion des affaires courantes, il supervisera ses activités et assumera la gestion du risque d'exploitation. Si le conseil de l'inspection rencontre des problèmes d'organisation ou de conduite, il doit intervenir.

Le conseil d'inspection prépare le rapport d'activité et le rapport de gestion. Le rapport d'activité renseigne sur la surveillance et l'état des installations nucléaires pour l'exercice écoulé. Le contenu du rapport de gestion reposera sur le code des obligations¹⁶ (cf. art. 662 CO).

2.2.3 Direction (art. 6)

La direction est l'organe opérationnel de l'inspection et elle est responsable de la gestion. Placée sous la conduite d'un directeur, elle remplit toutes les tâches qui ne sont pas réservées au conseil de l'inspection de par la loi.

La direction est notamment responsable de prendre les décisions nécessaires à l'activité de surveillance de l'inspection et d'approuver les expertises que l'inspection doit réaliser dans le cadre des procédures d'autorisation.

Elle doit en outre préparer les bases de décision du conseil de l'inspection et informer ce dernier régulièrement, et spontanément en cas d'événements particuliers.

¹⁵ RS 172.220.12
¹⁶ RS 220

2.2.4 Organe de révision (art. 7)

Nommé par le Conseil fédéral, l'organe de révision contrôle la comptabilité, le compte de résultat et le bilan. A la différence des projets de lois concernant le secteur financier actuellement débattus au parlement (projet de loi fédérale sur la surveillance de la révision,¹⁷ projet de loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers¹⁸), la révision d'une autorité chargée de sécurité n'entraîne a priori pas de conflit d'intérêt avec les entreprises privées de révision. Il est donc possible, en l'occurrence, de recourir aux services d'un organe de révision privé.

L'organe de révision soumet son rapport au conseil de l'inspection. Sa mission découle des principes du droit des sociétés anonymes.

2.3 Personnel

2.3.1 Conditions d'engagement (art. 8)

Dans le secteur de l'énergie nucléaire, recruter du personnel qualifié s'avère de plus en plus difficile depuis quelques années. Pour être attrayante aux yeux des professionnels qualifiés, l'inspection doit être en mesure d'offrir la rémunération usuelle dans ce domaine.

Le personnel de l'inspection est engagé sur la base d'un contrat de droit public (cf. ch. 1.2.5). Il convient toutefois, pour que l'inspection dispose d'une liberté d'action suffisante dans sa gestion du personnel, qu'elle ne soit pas soumise à la LPers. Conformément au rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise)¹⁹, le conseil de l'inspection édicte, sous réserve de l'approbation par le Conseil fédéral, son propre règlement du personnel.

Pour la rémunération et les autres conditions contractuelles valables pour le conseil de l'inspection et les membres de la direction, l'art. 6, al. 1 à 5, LPers et l'ordonnance sur les salaires des cadres seront appliqués, comme c'est le cas pour le conseil de l'inspection (cf. ch. 2.2.2).

2.3.2 Caisse de pensions (art. 9)

La prévoyance professionnelle du personnel est organisée en vertu de la législation sur la caisse de pensions de la Confédération. L'art. 9 de la loi fédérale du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP)²⁰ offre la possibilité à l'inspection d'assurer ultérieurement son personnel auprès d'une autre caisse de pension, aux termes de la législation applicable à la caisse PUBLICA, pour autant que le Conseil fédéral autorise la sortie de la caisse PUBLICA. L'inspection est un employeur soumis à la loi sur la CFP (art. 3, let. c, de la loi sur la CFP).

17 FF 2004 3911 ss

18 FF 2006 2741 ss

19 FF 2006 7799 ss

20 RS 172.222.0

Cette disposition figure aussi dans le projet de la nouvelle loi sur la caisse PUBLI-CA²¹ actuellement débattue par le parlement.

2.4 Financement et budget

2.4.1 Emoluments et taxes de surveillance (art. 10)

En application de la loi sur l'énergie nucléaire et de la loi sur la radioprotection, l'inspection, tout comme la DSN jusqu'alors, perçoit auprès des détenteurs d'installations nucléaires des émoluments ainsi qu'une taxe annuelle de surveillance. Cette taxe de surveillance correspond aux coûts moyens des cinq dernières années; elle est répartie entre les différentes installations nucléaires au prorata des prestations soumises à émoluments qui ont été fournies (cf. art. 83, al. 2, LENu). Plus de 98 % des coûts de la DSN ou de l'inspection, sont couverts par les émoluments et les taxes de surveillance. Il en ira de même à l'avenir.

Le tarif des émoluments est fixé par le conseil de l'inspection et approuvé par le Conseil fédéral (cf. ch. 2.2.2). Les émoluments doivent être fixés en respectant les principes de l'équivalence et de la couverture des coûts.

2.4.2 Indemnisation (art. 11)

La Confédération confie à l'inspection diverses tâches d'intérêt public dont les coûts ne peuvent pas être répercutés sur les installations surveillées par l'inspection. Ces tâches consistent par exemple dans des réponses apportées à des demandes parlementaires, dans la collaboration concernant la préparation de textes de loi et dans la communication d'informations en général. Ces dépenses sont à la charge de la Confédération.

La Confédération encourage de plus la recherche appliquée dans le domaine de la sécurité des installations nucléaires et de la gestion des déchets nucléaires. Les coûts des travaux de recherche et de développement effectués dans le cadre de la surveillance peuvent être imputés aux installations surveillées. Les mandats de recherche portant sur des questions de sécurité qui ne sont pas imputables aux exploitants d'installations nucléaires sont en revanche à la charge de la Confédération. Les indemnités versées par la Confédération se montent actuellement à 3,5 millions de francs par an.

2.4.3 Trésorerie (art. 12)

L'inspection est associée à la trésorerie centrale de la Confédération pour la gestion de ses liquidités. Pour assurer les paiements de l'inspection, la Confédération a la possibilité de lui accorder des prêts. L'administration fédérale des finances peut lui octroyer des avances et des prêts dans le cadre de la trésorerie. Elle garantit également que l'inspection puisse en tout temps effectuer ses paiements (art. 60, al. 1, LFC).

²¹ FF 2005 5551 ss

Ces prêts sont effectués sur le compte courant de l'inspection auprès de la Confédération, l'inspection payant des intérêts aux taux du marché. En contrepartie, l'inspection investira ses excédents de trésorerie aux taux du marché auprès de la Confédération. L'inspection passera avec l'administration fédérale des finances une convention sur ce sujet.

2.4.4 Réserves (art. 13)

Le montant des émoluments et des taxes de surveillance doit être défini de sorte que les recettes couvrent les dépenses et que les réserves atteignent un montant approprié. Les réserves sont prévues pour compenser les fluctuations des recettes et pour couvrir les conséquences d'événements imprévisibles, lorsque la responsabilité de l'inspection est engagée notamment. Elles se montent à un tiers du budget annuel au moins.

Les réserves constituées par l'inspection visent en premier lieu à faire face à des événements imprévisibles non couverts par une assurance. C'est au conseil de l'inspection qu'il revient de fixer le montant de ces réserves, compte tenu de la gestion opérationnelle des risques de l'inspection. Au vu du budget actuel de la DSN, le montant maximal des réserves est de l'ordre de 12 à 36 millions de francs. Les réserves ne doivent toutefois pas excéder le montant d'un budget annuel. Si les réserves excèdent le montant fixé ou qu'elles ne l'atteignent pas, les émoluments et les taxes de surveillance devront être adaptés en conséquence.

Les réserves seront constituées plusieurs années durant, pour que la charge résultant de cette constitution soit économiquement supportable pour ceux qui sont surveillés.

2.4.5 Présentation des comptes (art. 14)

L'inspection établit ses comptes d'après les quatre éléments de base que sont le tableau de financement, le compte de résultat, le bilan et l'annexe. Les comptes sont établis selon les principes de la matérialité, de la clarté, de la continuité et de la présentation brute, et se fondent sur les normes généralement reconnues.

Afin que la présentation des comptes de l'inspection soit aussi claire que possible pour tous les groupes concernés, l'inspection est tenue à une publication exhaustive des règles de présentation découlant des principes généraux.

2.4.6 Responsabilité (art. 15)

Selon l'art. 22, al. 1, LENu, le détenteur de l'autorisation d'exploiter une installation nucléaire est responsable de la sécurité de l'installation nucléaire et de son exploitation et selon l'art. 3 de la loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN)²², il répond de manière illimitée des dommages d'origine nucléaire causés par des substances nucléaires se trouvant dans son installation. Il répond du dommage qui survient par suite des mesures ordonnées ou recommandées par les autori-

²² RS 732.44

tés afin d'écarter ou de réduire un danger nucléaire imminent. (Art. 2, al. 1, let. c, LRCN). La responsabilité de l'inspection vis-à-vis de tiers est ainsi exclue dans ce dernier cas. Le détenteur de l'autorisation n'a un droit de recours contre l'inspection que si les collaborateurs de cette dernière ont causé le dommage de manière intentionnelle (art. 6, let. a, LRCN).

Hormis ce cas, la responsabilité de l'inspection, de ses organes et de son personnel est en principe réglée par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité (LRCF)²³. La responsabilité est également réglée par la loi sur la responsabilité (art. 1, al. 1, let. f) dans le cas où l'inspection confie des tâches données à des tiers (cf. ch. 2.1.2, dernier par.).

Des dommages desquels l'inspection est susceptible de répondre (non-fonctionnement d'une installation nucléaire pour cause de retard dans l'octroi d'une autorisation par exemple) se chiffrent rapidement par millions. Sur la base du message du 1^{er} février 2006 concernant la loi fédérale sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (LAUFIN)²⁴, la responsabilité de l'inspection ne peut être engagée qu'en cas de violation de devoirs de fonction essentiels. L'inspection ne doit pas répondre de dommages causés par une violation des devoirs d'un assujetti.

2.4.7 Exonération fiscale (art. 16)

Cette disposition règle le statut fiscal de l'inspection, qui est exonérée de tout impôt direct de la Confédération, des cantons et des communes. Les moyens dont disposent les autorités chargées de sécurité ne doivent pas être diminués par le versement d'impôts. L'inspection reste par contre soumise à certaines taxes et redevances indirectes que sont la TVA, l'impôt anticipé et le droit de timbre.

Etant donné que l'inspection accomplit des tâches relevant de la souveraineté, les émoluments et taxes de surveillance perçus sont exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée, à l'exception des recettes provenant de prestations prévues à l'art. 3 de la loi.

2.4.8 Indépendance et surveillance (art. 17)

Il est déjà prévu, à l'art. 70, al. 2, LENu, que nul ne peut donner d'instructions techniques aux autorités de surveillance et que celles-ci sont formellement distinctes des autorités compétentes en matière d'autorisation. Par volonté de clarté, et étant donné l'importance de ce principe de l'indépendance technique de l'inspection (cf. ch. 1.2.1), celui-ci est répété dans cet article.

L'ensemble des activités de l'inspection est placé sous la surveillance du Conseil fédéral. Cette compétence découle de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²⁵ (art. 8, al. 4) et elle n'est pas aussi complète que pour l'administration fédérale centrale.

²³ RS 170.32

²⁴ FF 2006 2741

²⁵ RS 172.010

La surveillance se limite aux compétences attribuées par le Conseil fédéral, telles que la nomination du conseil de l'inspection (cf. ch. 2.2.2), l'approbation du règlement du personnel, du tarif des émoluments et de l'indemnisation de la Confédération. En approuvant le rapport d'activité et le rapport de gestion, le Conseil fédéral décide également de la décharge donnée au conseil de l'inspection. Un instrument prévu pour le droit des sociétés anonymes est ainsi appliqué par analogie à l'inspection. En donnant décharge au conseil de l'inspection, le Conseil fédéral confirme la justesse de sa gestion pour les affaires qui sont portées à sa connaissance.

Dans la pratique, le département assume la surveillance dans les domaines qui lui sont le plus proches. Dans le cas présent, il s'agit du DETEC, qui soumet au Conseil fédéral les propositions concernant l'inspection.

2.5 Procédure et voies de recours (art. 18)

En tant qu'autorité de surveillance, la DSN édicte les décisions en matière de radio-protection et d'énergie nucléaire. L'indépendance de l'inspection doit accorder à celle-ci le droit de déposer un recours au Tribunal fédéral. Une base juridique doit toutefois figurer dans une loi fédérale pour ce faire (cf. art. 89, al. 2, let. d, de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral²⁶, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2007).

La procédure à suivre pour l'édition des décisions de l'inspection et pour le recours contre celles-ci est déterminée par la législation sur les dispositions relatives aux procédures de l'administration fédérale et à l'organisation judiciaire fédérale.

2.6 Dispositions finales

2.6.1 Transfert des droits et des obligations (art. 19)

Etablissement de droit public doté de la personnalité juridique, l'inspection pourra s'engager juridiquement en son nom propre, actionner et être poursuivie en justice. Le Conseil fédéral fixera la date d'entrée en vigueur de la loi et celle de la création de l'inspection qui y est liée, ainsi que la date de transfert de l'actif et du passif. Il doit approuver l'inventaire de reprise ainsi que le bilan d'ouverture. Dans l'idéal, ces actes sont opérés simultanément. Le transfert de l'actif et du passif est opéré dans le cadre d'une succession universelle. La loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la fusion²⁷ n'est pas applicable. L'expérience montre qu'au moment de la création concrète d'une entreprise, il peut être nécessaire de réglementer certains points rapidement. Aussi le Conseil fédéral dispose-t-il de la compétence de prendre les mesures qui s'imposent pour le transfert et d'édicter les dispositions correspondantes. L'al. 3 assure que l'inspection dispose en permanence des moyens nécessaires pour accomplir ses tâches pendant la phase de transition.

²⁶ FF 2005 3829

²⁷ RS 221.301

2.6.2 Transfert des rapports de travail (art. 20)

Les employés actuels de la DSN sont repris par l'inspection. Il n'est pas mis fin aux rapports de travail pour en créer de nouveaux, ceux-ci sont transférés et poursuivis. En vertu de l'art. 333, al. 2, CO, les employés concernés par le transfert ont la possibilité de refuser le transfert de leurs rapports de travail. Dans ce cas, le rapport cesse au délai de résiliation légal, d'après la loi sur le personnel de la Confédération. Après la fondation de l'inspection, les frais de salaire qui en résultent seront pris en charge par l'inspection jusqu'à l'expiration des délais de résiliation (cf. art. 20 LIFSN).

L'art. 20 ne s'applique pas aux membres de la direction, qui sont nommés par le conseil de l'inspection.

2.6.3 Employeur compétent (art. 21)

Cet article précise expressément que l'inspection est l'employeur qui répond à tous les bénéficiaires de rentes vieillesse, invalidité ou survivants versées auparavant par la DSN et qu'elle est tenue de reprendre toutes les obligations de l'employeur qui en découlent. Le même principe vaut pour les invalidités survenant après l'entrée en vigueur de la LIFSN. Une disposition similaire figure aussi dans le projet de la nouvelle loi sur la caisse Publica et dans une modification de la loi sur le personnel de la Confédération actuellement débattue par le Parlement.

Selon l'art. 23 du projet de loi sur la caisse Publica, les bénéficiaires de rente vieillesse ou survivants de la caisse Publica dont les rentes ont débuté au plus tard la veille de l'entrée en vigueur de la loi sont transférés dans une institution de prévoyance fermée et affiliée à la caisse Publica. Pour le cas où, au moment du transfert du personnel de la DSN à l'inspection, la caisse de pensions dont il est question à l'art. 23 de la loi sur la caisse Publica existe déjà, les bénéficiaires de rente vieillesse ou survivants de la DSN seront attribués à l'inspection en tant que nouvel employeur au sein de cette institution de prévoyance fermée de la caisse Publica; l'inspection paie les frais administratifs qui en résultent et finance le cas échéant une adaptation au renchérissement extraordinaire. Les bénéficiaires de rentes d'invalidité de la DSN sont intégrés dans l'institution de prévoyance de l'inspection, tout comme les assurés actifs et tout comme tous les nouveaux bénéficiaires de rente de l'inspection. Si une telle caisse de rentes n'existe pas, tous les bénéficiaires de rentes (rentes de vieillesse, d'invalidité ou pour survivants) sont intégrés dans l'institution de prévoyance de l'inspection, tout comme les assurés actifs.

2.6.4 Dispositions d'exécution (art. 22)

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution de la loi. Pour ce faire, il peut autoriser le conseil de l'inspection à édicter des dispositions d'une importance inférieure dans les domaines de l'organisation, du personnel et de la comptabilité. Cette norme autorisant la délégation n'autorise pas l'édition de dispositions qui, en raison de leur importance, devraient être intégrées dans une loi (cf. art. 164 Cst.).

2.6.5 Modification du droit en vigueur (art. 23)

Partie intégrante de l'administration fédérale générale, la DSN est soumise à la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics²⁸ (LMP, cf. art. 2, al. 1, let. a, LMP). L'inspection doit également être soumise à cette loi, étant donné qu'elle reprend la fonction exercée jusqu'ici par la DSN et qu'elle remplit de ce fait une tâche relevant de la souveraineté de l'Etat qui devrait sinon être assumée par une unité de l'administration fédérale. La LMP doit donc être adaptée en conséquence.

Le projet mis en consultation prévoyait de dissoudre sans contrepartie la Commission fédérale pour la sécurité des installations nucléaires (CSA). Ce point a été sujet à débat pendant la consultation. Avec le conseil de l'inspection, cette dernière disposera d'un organe de pilotage stratégique compétent. Un second organe permanent chargé des questions fondamentales liées à l'utilisation de l'énergie nucléaire ne sera donc pas nécessaire.

Si le département ou le conseil de l'inspection estiment qu'un second avis est nécessaire pour les questions spécifiques, un organe ad-hoc composé de spécialistes indépendants pourra être institué. Par rapport à la variante qui prévoit une commission permanente, il n'en résulte aucun inconvénient pour la sécurité nucléaire.

Pour cette raison, le Conseil fédéral maintient la dissolution de la CSA. L'art. 71, LENu doit par conséquent être abrogé.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les coûts de l'inspection continuent d'être couverts par les émoluments et les taxes de surveillance. Le résultat net pour la Confédération est une charge annuelle de 3,6 millions de francs au maximum consacrée à l'inspection et à la CSN, que la Confédération supporte d'ores et déjà. Cette dépense se compose des indemnisations pour les prestations faites pour le compte de la Confédération, pour 1,5 million de francs, et de la contribution de la Confédération à la recherche réglementaire sur la sécurité, de 2,1 millions de francs. Les coûts du changement de système sont financés par le budget ordinaire de la DSN.

3.2 Conséquences pour les cantons

Dans le domaine de l'énergie nucléaire, la surveillance incombe à la Confédération. La nouvelle réglementation n'a donc pas de conséquences pour les cantons ni pour les communes.

²⁸ RS 172.056.1

3.3 Conséquences économiques

La nécessité d'une intervention étatique en matière de sécurité nucléaire découle du potentiel de risque que représente l'utilisation de l'énergie nucléaire pour l'être humain et l'environnement. L'indépendance requise sur le plan institutionnel doit permettre aux autorités de surveillance nucléaire de se concentrer sur les aspects de la sécurité, en veillant à ne pas se laisser influencer par des intérêts économiques ou par le processus politique.

Les réglementations en matière de sécurité nucléaire génèrent des coûts et des profits pour les différents acteurs concernés (producteurs et consommateurs de courant, population, collectivités publiques). Les coûts liés à la sécurité nucléaire comprennent les coûts directs dus aux autorités de surveillance nucléaire et les coûts indirects dus au respect des normes de sécurité et pris en charge par les exploitants de centrales nucléaires. Les coûts liés à la mise en œuvre des normes de sécurité sont difficiles à estimer, mais ne sont pas modifiés par le projet de loi actuel. En revanche, les coûts de l'actuelle DSN sont facilement quantifiables, relativement faibles et sont principalement pris en charge par les producteurs (mais par les consommateurs au final), selon le principe du pollueur-payeur. Ces coûts s'élèvent à l'heure actuelle à 0,13 centime par kilowattheure de courant nucléaire. Hormis les frais de conversion, le passage de la DSN, organe intégré à l'OFEN, à l'inspection de la sécurité nucléaire, organe indépendant, ne devrait pas générer de surcoûts permanents.

La surveillance nucléaire, notamment la prévention des accidents nucléaires majeurs, peut s'avérer très profitable pour la population. Ce profit est toutefois difficile à quantifier précisément, en raison d'une part de la difficulté de quantifier le risque d'une installation nucléaire, et d'autre part, de la difficulté tout aussi grande d'estimer concrètement, voire de chiffrer, dans quelle mesure la surveillance étatique diminue les risques.

En résumé, la séparation formelle entre les autorités de surveillance nucléaire et les autorités compétentes en matière d'autorisation engagées dans les processus politiques semble pouvoir améliorer davantage la sécurité nucléaire de la Suisse, en harmonie avec les directives internationales, alors que les frais supplémentaires sont de moindre importance.

4 Lien avec le programme de la législature

Le rapport sur le programme de la législature annonce un message concernant la loi fédérale sur la sécurité technique visant à la réorganisation de la surveillance de la sécurité technique²⁹. Initialement prévue dans le cadre de cette réorganisation, l'indépendance juridique de la Division principale de la Sécurité des Installations Nucléaires a par la suite été distinguée de celle-ci.

²⁹ FF 2004 1083

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Le projet repose sur l'art. 90 Cst., selon lequel la législation sur l'énergie nucléaire relève de la compétence exclusive et complète de la Confédération.

5.2 Délégation de compétences législatives

La LIFSN contient diverses normes de délégation permettant l'élaboration de textes d'ordonnance. Le Conseil fédéral est ainsi autorisé à édicter par voie d'ordonnance, selon les limites fixées par la loi, des normes complétant les lois. Selon la Constitution, le pouvoir de délégation n'est pas illimité, il ne peut porter que sur des objets définis. Les pouvoirs législatifs prévus par la LIFSN respectent cette exigence et sont suffisamment définis quant à leur contenu, leur but et leur portée. La compétence d'édicter des ordonnances dont dispose le Conseil fédéral respecte le principe de détermination et donc la Constitution.

L'art. 22, al. 2, LIFSN contient de plus une possibilité de délégation supplémentaire limitée dans les domaines de l'organisation, du personnel et de la comptabilité. Dans ces domaines, le Conseil fédéral a la possibilité, en tenant compte de la portée de celles-ci, de confier à l'inspection l'édiction de prescriptions.

