



12 juillet 2016

Révision partielle de l'ordonnance sur l'énergie nucléaire (OENu)

Rapport explicatif



1. Partie générale

1.1 Contexte

Le 8 décembre 2014, le Conseil national a décidé, dans le cadre des délibérations sur le message relatif au premier paquet de mesures de la Stratégie énergétique 2050 (révision du droit de l'énergie) et sur l'initiative populaire fédérale «Pour la sortie programmée de l'énergie nucléaire (Initiative «Sortir du nucléaire»)» (FF 2013 6771), d'intégrer au projet de loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu, RS 732.1) un «concept d'exploitation à long terme» selon lequel:

- le détenteur de l'autorisation doit communiquer à l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), avant l'expiration de 40 années d'exploitation, un concept d'exploitation à long terme complet permettant, au moyen de rééquipements, d'assurer la sécurité pour la durée d'exploitation restante. Il convient notamment de garantir en permanence que les parties de l'installation importantes pour la sécurité technique maintiennent une marge de sécurité suffisante par rapport à leurs limites de dimensionnement;
- conformément au concept, l'IFSN peut autoriser l'exploitation à long terme de la centrale nucléaire pour une période de 10 ans au maximum. Si des éléments essentiels du concept d'exploitation à long terme ne sont pas réalisés ou respectés, l'IFSN décide une mise hors service provisoire;
- avant l'expiration d'un concept approuvé d'exploitation à long terme, l'exploitant peut présenter un nouveau concept pour 10 ans supplémentaires. Les exploitants de centrales nucléaires exploitées depuis plus de 40 ans au moment de l'entrée en vigueur des modifications ne peuvent toutefois déposer qu'une seule fois un concept d'exploitation à long terme. Concrètement, cette réglementation se serait appliquée en premier lieu à la centrale de Beznau (mise en service en 1969 pour Beznau I, resp. en 1972 pour Beznau II) et, le cas échéant, à la centrale de Gösgen (mise en service en 1979).

Le 23 septembre 2015, le Conseil des Etats a décidé de biffer ces dispositions. Dans le cadre de la procédure de règlement des divergences du 2 mars 2016, le Conseil national est ensuite revenu sur sa décision et a lui aussi rejeté le concept d'exploitation à long terme. Le concept d'exploitation à long terme ayant été rejeté par les Chambres fédérales, il s'agit maintenant de reprendre dans l'ordonnance du 10 décembre 2004 sur l'énergie nucléaire (OENu, RS 732.11) les éléments du concept qui n'ont pas été contestés ou qui ne nécessitent pas de bases formelles dans la LENu, conformément au souhait du Parlement. La Commission pour l'environnement, l'aménagement du territoire et l'énergie (CEATE) du Conseil national et la CEATE du Conseil des Etats ont respectivement pris connaissance du projet le 11 avril et le 18 avril 2016.

Contrairement au concept d'exploitation à long terme selon la décision du Conseil national du 8 décembre 2014, le projet de révision de la LENu n'inclut pas la marge de sécurité, l'autorisation et la mise hors service provisoire.

1.2 Grandes lignes de la révision

Dans le présent projet, le justificatif de sécurité pour l'exploitation à long terme fait partie intégrante du réexamen périodique de la sécurité (RPS). Ce dernier est inscrit à l'art. 34 OENu actuellement en vigueur. La teneur des art. 34 et 34a proposés correspond pour l'essentiel à celle de la directive correspondante et à la pratique de l'IFSN (ENSI-A03, Réexamen périodique de la sécurité des centrales nucléaires, octobre 2014, ch. 5.8, cf. <http://www.ensi.ch/de/wp-content/uploads/sites/2/2014/10/ensi-a03-web.pdf>).



Deux centrales nucléaires procéderont vraisemblablement à un RPS en 2017, et présenteront simultanément le justificatif de sécurité pour l'exploitation à long terme requis. Les exigences auxquelles doit répondre le justificatif de sécurité devront être transposées à cet effet au niveau de l'ordonnance. Les RPS prévus à partir de 2017 généreront pour les exploitants une nouvelle obligation, qui n'existait pas jusque-là au niveau de la directive. L'ancrage à l'échelon de l'ordonnance aura par ailleurs pour effet de concrétiser les exigences minimales auxquelles doit répondre le certificat de sécurité. Il en résultera pour les exploitants et les autorités une sécurité du droit accrue dans les futurs cas d'application.

1.3 Dispositions transitoires

Aucune disposition transitoire n'est nécessaire. Les nouvelles dispositions devraient entrer en vigueur le 1^{er} mai 2017, à la condition toutefois que l'initiative Sortir du nucléaire (FF 2013 6771) soit rejetée lors de la votation populaire du 27 novembre 2016.

Si l'initiative devait être acceptée, il faudrait encore préciser dans l'ordonnance qu'aucun RPS avec justificatif de sécurité pour l'exploitation à long terme ne doit plus être présenté pour la centrale de Beznau I. Les centrales de Beznau II et de Mühleberg ne seraient plus concernées dans la mesure où, selon l'initiative, elles devraient être mises hors service après 45 ans, soit avant le délai de présentation prévu pour le RPS visé à l'art. 34, al. 3.

2. Explications par article

Comme expliqué ci-dessus, l'IFSN requiert déjà un justificatif de sécurité pour l'exploitation à long terme, en application de sa directive ENSI-A03. L'art. 34a du présent projet requiert des exploitants, en sus de cette directive, les indications suivantes:

- la durée d'exploitation prévue (al. 1, let. a),
- les mesures visant à assurer que l'on dispose du personnel et des connaissances techniques nécessaires (al. 1, let. d).

Art. 34: Réexamen approfondi de la sécurité des centrales nucléaires

Selon l'art. 22, al. 2, let. e, LENu, le détenteur de l'autorisation d'exploiter doit effectuer périodiquement une inspection approfondie de la sécurité de la centrale nucléaire. L'art. 34 OENu définit les principaux éléments et la fréquence du RPS. Le contenu requis des RPS est défini de manière détaillée dans la directive ENSI-A03.

Le nouvel art. 34 proposé dans le projet ne diffère que légèrement de l'actuel art. 34 OENu. Les al. 3 et 4 sont nouveaux. L'al. 3 garantit la coordination dans le temps du RPS et du justificatif de sécurité. La mention «à partir de la quatrième décennie d'exploitation» (al. 4) signifie que le justificatif de sécurité doit être présenté au plus tard après 38 années d'exploitation (art. 34, al. 3) et ensuite tous les 10 ans.

L'IFSN a déjà réglé les exigences auxquelles doivent répondre le RPS et le justificatif de sécurité dans sa directive ENSI-A03. Les art. 34, al. 5, et 34a, al. 2, chargent l'IFSN d'apporter à sa directive les modifications et les compléments nécessaires.

Par ailleurs, les al. 1 et 2 ont été remaniés sur les plans grammatical et stylistique. Aucune modification n'a été apportée quant au fond.



Art. 34a: Justificatif de sécurité pour l'exploitation à long terme

Cet article décrit les exigences auxquelles doit répondre le justificatif de sécurité pour l'exploitation à long terme. Ces exigences correspondent pour l'essentiel à celles du concept d'exploitation à long terme visé dans la décision 8 décembre 2014 du Conseil national, exception faite de la notion de «marge de sécurité». La notion d'«exploitation à long terme» est par ailleurs utilisée depuis longtemps dans la branche, et notamment dans la directive ENSI-A03, pour traduire cette réalité.

La «durée d'exploitation prévue» (al.1, let. a) est la durée d'exploitation sur laquelle se fonde la planification. Il ne s'agit pas d'une définition contraignante de la durée d'exploitation restante.

L'obligation de démontrer que les limites de dimensionnement ne sont pas atteintes pendant la durée d'exploitation prévue (al.1, let. b) concerne notamment les grands composants difficilement remplaçables. Lors de la conception de ces composants, on tient compte des effets des mécanismes de vieillissement connus. Une fois la durée d'exploitation initialement prévue atteinte, il convient de vérifier les marges qui existent entre l'état réel du matériel imputable à l'exploitation et les limites de dimensionnement autorisées, qui figurent dans les prescriptions relatives au bâtiment et les règles en vigueur.

Concernant les «mesures de rééquipement prévues» (al. 1, let. c), l'exploitant doit notamment démontrer, dans un concept de rééquipement, de quelle manière et dans quel délai les écarts par rapport aux exigences légales visées à l'art. 22, al. 2, let. g, LENu doivent être corrigés. Les écarts éventuels par rapport au concept de rééquipement doivent être soumis à l'IFSN.

Par «mesures d'amélioration» (al. 1, let. c), l'IFSN désigne aujourd'hui déjà des mesures qui ne sont pas des mesures de rééquipement au sens strict, mais en particulier des mesures relatives à l'organisation et au personnel.

L'arrêt définitif du fonctionnement de puissance ne met pas fin aux obligations du détenteur de l'autorisation d'exploiter en lien avec cette dernière. Il va cependant de soi qu'aucun justificatif de sécurité pour l'exploitation à long terme ne doit plus être présenté après l'arrêt définitif du fonctionnement de puissance. De même, les exigences applicables au RPS doivent dans ce cas être adaptées aux circonstances et aux besoins concrets.

3. Conséquences pour la Confédération et les cantons (finances, personnel, autres effets) et conséquences pour l'économie, l'environnement et la société

Les cantons ne sont pas touchés par le projet. L'IFSN requiert déjà dans sa directive ENSI-A03, en vigueur depuis 2014, des indications concernant l'exploitation à long terme des centrales nucléaires. Les conséquences de la nouvelle réglementation pour la Confédération sont donc limitées. Il en va de même pour les conséquences pour les exploitants et pour l'économie en général. Aucune conséquence immédiate pour l'environnement et la société n'est à prévoir.