



25.068

**Message
concernant l'initiative populaire «De l'électricité pour
tous en tout temps (Stop au blackout)» et le contre-projet
indirect (modification de la loi sur l'énergie nucléaire)**

du 13 août 2025

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au blackout)» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de la rejeter. Nous vous soumettons simultanément un contre-projet indirect sous la forme d'une modification de la loi sur l'énergie nucléaire, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

13 août 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Karin Keller-Sutter
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Vue d'ensemble

L'initiative populaire «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au blackout)» demande que l'approvisionnement en électricité soit garanti en tout temps et que la Confédération attribue les responsabilités. Le Conseil fédéral reconnaît l'importance de la demande formulée par les auteurs de l'initiative d'autoriser toutes les formes de production d'électricité respectueuses de l'environnement et du climat. Il rejette toutefois l'initiative. D'une part, il ne veut pas modifier la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons. D'autre part, il pense qu'il est possible d'autoriser toutes les formes de production d'électricité respectueuses de l'environnement et du climat en adaptant la loi. Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose un contre-projet indirect.

Contenu de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au blackout)» a été déposée le 16 février 2024 auprès de la Chancellerie fédérale. L'initiative demande que l'art. 89 de la Constitution fédérale soit modifié de sorte que l'approvisionnement en électricité soit garanti en tout temps et que la Confédération attribue les responsabilités (al. 6). En outre, elle demande que la production de l'électricité respecte l'environnement et le climat en autorisant toutes les formes de production d'électricité respectueuses du climat (al. 7).

Avantages et inconvénients de l'initiative

Assurer l'approvisionnement en électricité de la Suisse est une préoccupation majeure. En demandant que la production d'électricité respecte l'environnement et le climat, l'initiative met l'accent sur les enjeux actuels. Elle souhaite qu'à long terme, en Suisse, l'électricité ne soit plus produite à partir d'énergies fossiles (notamment à partir de centrales à gaz fossile), afin d'éviter une augmentation des émissions de CO₂ nuisibles au climat et de ne pas compromettre l'objectif de zéro émission nette du Conseil fédéral. Pour remplacer la production d'électricité fossile, l'initiative demande implicitement la levée de l'interdiction de construire nouvelles centrales nucléaires, car les initiants considèrent que celles-ci représentent une solution de rechange respectueuse du climat.

Une série de raisons justifient que l'on examine le mix de production électrique actuel sous l'angle de la sécurité de l'approvisionnement en prenant en considération toutes les technologies possibles. Parmi ces raisons figurent notamment l'introduction de l'objectif de zéro émission nette pour les rejets de CO₂ d'ici 2050, l'évolution de la situation géopolitique suite à l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine et l'augmentation future des besoins en électricité liée à la croissance démographique et à la décarbonation. Dans le cadre de cet examen, il convient de prendre en compte la production d'électricité issue de l'énergie nucléaire. Compte tenu des longues procédures d'autorisation pour les projets de centrales solaires, hydrauliques ou éoliennes, le développement en temps voulu de la production d'électricité avec des énergies renouvelables n'est pas garanti à long terme. Dans les 10 à 20 prochaines années, il existe peu d'autres solutions que de développer ce type d'énergies. À long

terme, en revanche, il est justifié d'ouvrir la production d'électricité à toutes les technologies, y compris à l'énergie nucléaire. Cette ouverture suppose que la loi sur l'énergie nucléaire soit révisée en ce sens.

Le Conseil fédéral estime néanmoins que l'initiative populaire ne propose pas les bonnes solutions pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité à long terme. La levée de l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires ne nécessite pas une modification de la Constitution; une adaptation de la loi sur l'énergie nucléaire est suffisante.

Propositions du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons le rejet de l'initiative populaire «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au blackout)». Il lui oppose un contre-projet indirect visant à lever l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires en abrogeant les dispositions pertinentes de la loi sur l'énergie nucléaire.

Table des matières

Vue d'ensemble	2
1 Aspects formels et validité de l'initiative	6
1.1 Teneur de l'initiative	6
1.2 Aboutissement et délais de traitement	6
1.3 Validité	7
2 Contexte	7
2.1 Situation en Suisse du point de vue du comité d'initiative	7
2.2 Répartition actuelle des tâches en matière de politique énergétique	8
2.3 Énergie nucléaire en Suisse	9
2.4 Évolution concernant la politique énergétique de la Suisse depuis 2017	11
2.4.1 Développement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables	11
2.4.2 Modification des conditions géopolitiques et en matière de politique énergétique	14
2.4.3 Autres projets dans le domaine de la politique énergétique	16
2.4.4 Perspectives énergétiques de la Confédération	17
2.5 Résumé du contexte	18
3 Buts et contenu de l'initiative	19
3.1 Buts de l'initiative	19
3.2 Réglementation proposée	19
3.3 Explication et interprétation du texte de l'initiative	20
4 Appréciation de l'initiative	20
4.1 Appréciation des buts de l'initiative	20
4.2 Conséquences en cas d'acceptation	21
4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative	22
4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	23
5 Conclusions	23
5.1 Rejet de l'initiative populaire	23
5.2 Contre-projet indirect	24
5.2.1 Raisons pour abroger l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires	24
5.2.2 Autres aspects importants concernant l'énergie nucléaire	25
6 Contre-projet indirect	31
6.1 Procédure préliminaire, notamment procédure de consultation	31
6.2 Présentation du projet	33
6.3 Commentaire des dispositions	33

6.4	Conséquences	35
6.4.1	Conséquences pour la Confédération	35
6.4.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	36
6.4.3	Conséquences économiques	36
6.4.4	Conséquences sociales	38
6.4.5	Conséquences pour l'environnement	38
6.5	Aspects juridiques	39

Loi sur l'énergie nucléaire (LENu) (Contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale «De l'électricité pour tous en tout temps [Stop au blackout]») (Projet) FF 2025 2564

Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire fédérale «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au blackout)» (Projet) FF 2025 2565

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Teneur de l'initiative

L'initiative populaire fédérale «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au black-out)» a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 89, al. 6 et 7

⁶ L'approvisionnement en électricité doit être garanti en tout temps. À cet effet, la Confédération attribue les responsabilités.

⁷ La production de l'électricité respecte l'environnement et le climat. Toute forme de production d'électricité respectueuse du climat est autorisée.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire fédérale «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au black-out)» a fait l'objet d'un examen préalable par la Chancellerie fédérale le 16 août 2022¹, et elle a été déposée le 16 février 2024 avec le nombre requis de signatures. Par décision du 19 mars 2024, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 125 830 signatures valables et qu'elle avait donc abouti².

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral lui oppose un contre-projet indirect. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³, le Conseil fédéral a jusqu'au 16 août 2025 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a ensuite jusqu'au 16 août 2026 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons⁴.

¹ FF 2022 2037

² FF 2024 652

³ RS 171.10

⁴ Conformément à l'art. 105 LParl, le Parlement peut toutefois proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative.

1.3 Validité

L'initiative populaire remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, Cst.:

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

2.1 Situation en Suisse du point de vue du comité d'initiative

Selon les explications du comité d'initiative⁵, la Suisse ne sera bientôt plus en mesure d'assurer son approvisionnement électrique en tout temps. Le comité estime que l'on abandonne sans véritable nécessité la combinaison, respectueuse de l'environnement et du climat, de la force hydraulique et de l'énergie nucléaire. Selon lui, le développement forcé des énergies renouvelables ne peut pas compenser la pénurie d'électricité qui menace et a souvent un impact négatif sur la nature et le paysage. Compte tenu du changement climatique et de l'objectif de neutralité climatique, il estime que la construction en Suisse de nouvelles centrales à gaz fossile nuisibles pour le climat n'a pas de sens et qu'il faudrait plutôt abroger les interdictions visant certaines technologies, notamment celle de construire de nouvelles centrales nucléaires, de manière à favoriser un approvisionnement en électricité sûr, respectueux de l'environnement et du climat, abordable et autonome. Cette solution permettrait d'éviter une pénurie d'électricité coûteuse et dangereuse. Le comité d'initiative se réfère à l'analyse nationale des risques «Catastrophes et situations d'urgence en Suisse»⁶ de l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP). L'OFPP estime qu'une pénurie d'électricité constitue le plus grand risque pour la Suisse et que les dommages économiques et les coûts de gestion de la crise qui s'ensuivraient à près de 10 milliards de francs. La capacité économique serait réduite d'environ 90 milliards de francs.

Dans ce contexte, l'initiative demande, d'une part, de lever l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires afin de garantir la sécurité d'approvisionnement: l'art. 89, al. 7, Cst. proposé prescrit que la production de l'électricité respecte l'environnement et le climat et que toute forme de production d'électricité respectueuse du climat est autorisée. L'énergie nucléaire, qui fournit de manière fiable de l'énergie en ruban et permet de produire de l'électricité en émettant peu de CO₂⁷, est également

⁵ Argumentaire du comité d'initiative, disponible sous: www.stop-au-blackout.ch
> De quoi s'agit-il > Sécurité de l'approvisionnement.

⁶ www.babs.admin.ch > Autres domaines d'activités > Risques et dangers > Analyse nationale des risques

⁷ Voir par exemple: www.stop-au-blackout.ch > Actualités > Communiqué de presse du 28 août 2024.

visée. Depuis 2018, elle est le seul type d'énergie faisant l'objet d'une «interdiction technologique», en ce sens qu'aucune nouvelle centrale nucléaire ne peut être autorisée. Dans la documentation relative à l'initiative, les auteurs se prononcent pour la levée de l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires⁸.

D'autre part, la Confédération doit définir les responsabilités pour garantir l'approvisionnement en électricité en tout temps (art. 89, al. 6, Cst.).

2.2 Répartition actuelle des tâches en matière de politique énergétique

Conformément à la Constitution fédérale, les compétences dans le domaine de la politique énergétique sont réparties entre la Confédération et les cantons. La Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie (art. 89, al. 2, Cst.). La Confédération légifère en outre sur la consommation d'énergie des installations, des véhicules et des appareils et favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans le domaine des économies d'énergie et des énergies renouvelables (art. 89, al. 3, Cst.). Les cantons sont compétents pour le domaine de la production d'électricité, à l'exception de l'énergie nucléaire (art. 90 Cst.) et des centrales en eaux limitrophes. La plupart des entreprises d'approvisionnement en électricité appartiennent également aux cantons et aux communes, qui octroient les autorisations pour les centrales hydroélectriques ainsi que pour les installations solaires, éoliennes et géothermiques. Par ailleurs, les cantons – ou les communes en fonction du droit cantonal – octroient les concessions de droits d'eau.

Conformément à l'art. 6, al. 2, de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne)⁹, l'approvisionnement énergétique relève de la branche énergétique. La Confédération et les cantons créent les conditions générales nécessaires pour garantir cet approvisionnement. L'art. 6, al. 2, LEne concrétise ainsi la répartition des compétences prévue dans la Constitution.

Dans un communiqué de presse publié à l'occasion de l'ouverture de la consultation concernant le contre-projet indirect¹⁰, le comité d'initiative argumente qu'il ne suffit pas de supprimer l'interdiction d'octroi d'autorisations à l'art. 12a de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu)¹¹. La Confédération devrait, selon lui, plutôt régler la responsabilité d'un approvisionnement sûr en électricité. Le comité d'initiative estime que les dernières années ont montré que personne en Suisse n'assume la responsabilité de la sécurité de l'approvisionnement en électricité¹².

⁸ Communiqué de presse du 28 août 2024 «Contre-projet à l'initiative Stop au blackout»; disponible sous www.stop-au-blackout.ch > Actualités

⁹ RS 730.0

¹⁰ Communiqué de presse du 20 décembre 2024 disponible sous www.stop-au-blackout.ch > Actualités

¹¹ RS 732.1

¹² Voir à ce sujet par exemple: www.stop-au-blackout.ch > Actualités > Communiqué de presse du 28 août 2024.

Au demeurant, le Conseil fédéral est convaincu d'avoir pris ses responsabilités durant la période de crise de l'hiver 2022/2023 et d'avoir engagé toutes les mesures nécessaires pour éviter une pénurie d'énergie. Les mesures décidées après le début de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine au printemps et à l'été 2022 ont apporté une contribution importante à la sécurité de l'approvisionnement énergétique durant l'hiver 2022/2023. La réserve hydroélectrique a permis de créer une réserve d'énergie pour la période critique à la fin de l'hiver. La mise à disposition des centrales de réserve de Birr, Cornaux et Monthey ainsi que celle des groupes électrogènes de secours aurait pu permettre de fournir de l'énergie supplémentaire au système en cas de besoin. L'augmentation des capacités dans le réseau de transport d'électricité, le mécanisme de sauvetage pour les entreprises électriques d'importance systémique et l'abaissement temporaire du débit résiduel ont également renforcé l'approvisionnement durant l'hiver. Les réductions de la consommation y ont aussi contribué.

Comme cela a déjà été mentionné, les compétences sont clairement définies en cas de pénurie d'électricité. La Confédération a mis en place les conditions générales pour sécuriser l'approvisionnement en électricité, de sorte que le secteur de l'énergie puisse garantir en tout temps l'approvisionnement en énergie. Pour parer à une éventuelle grave pénurie, elle a pris, sur la base de l'art. 102 Cst., des mesures qui garantiraient un approvisionnement sûr en électricité même si le secteur de l'énergie n'était pas en mesure d'assurer l'approvisionnement par ses propres moyens.

En outre, la situation durant l'hiver 2022/2023 a été l'occasion pour le Conseil fédéral d'élaborer des bases légales permettant de constituer une réserve d'électricité avec des centrales de réserve (projet «Réserve d'électricité»). Le 1^{er} mars 2024, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message correspondant concernant la modification de la loi du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (LApEl)¹³. Le projet a été adopté par l'Assemblée fédérale lors de la session d'été 2025.

2.3 Énergie nucléaire en Suisse

Aujourd'hui, quatre centrales nucléaires sont encore en service en Suisse. Elles sont réparties sur trois sites (Beznau 1 et 2, Gösgen et Leibstadt). À l'origine, cinq centrales nucléaires avaient été mises en service, sur quatre sites, entre 1969 et 1984. La centrale nucléaire de Mühleberg a été mise définitivement hors service en 2019. Les centrales nucléaires restantes sont en service depuis plus de 40 ans, ce qui signifie qu'elles sont en exploitation à long terme. Elles disposent toutes d'une autorisation d'exploitation illimitée et peuvent être exploitées tant qu'elles satisfont aux exigences de sécurité. En sa qualité d'autorité de surveillance, l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) s'assure continuellement que la sécurité est garantie.

À la suite de l'accident de la centrale de Fukushima au Japon, le Conseil fédéral a décidé en 2011 d'abandonner l'énergie nucléaire. Le Parlement s'est rallié à cette décision:

¹³ FF 2024 710

lors de la session d'hiver 2011, il a transmis plusieurs motions¹⁴ en faveur de la sortie progressive du nucléaire et a chargé le Conseil fédéral d'élaborer une stratégie énergétique globale. Celle-ci devait garantir un approvisionnement en électricité sans énergie nucléaire aussi indépendant que possible de l'étranger. Le Conseil fédéral a ensuite fait élaborer la Stratégie énergétique 2050 qui contenait la décision de principe d'interdire la construction de nouvelles centrales nucléaires¹⁵. Pour remplacer l'énergie nucléaire, l'approvisionnement en électricité devait être assuré par une efficacité énergétique accrue, le développement des énergies renouvelables, y compris la grande hydraulique, la production supplémentaire d'électricité avec des agents énergétiques fossiles (installations de couplage chaleur-force et centrales à gaz à cycle combiné) ainsi que les importations. En septembre 2012, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la Stratégie énergétique 2050. Un an plus tard, le message relatif au premier train de mesures de la Stratégie énergétique 2050 a été transmis au Parlement¹⁶, avant d'être adopté par ce dernier le 30 septembre 2016. Un référendum a été lancé contre le projet, mais ce dernier a été approuvé en votation populaire le 21 mai 2017¹⁷. La LEne est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Les centrales nucléaires existantes continuent de contribuer de manière substantielle à la production d'électricité en Suisse (2023: près de 23 térawattheures [TWh], soit environ 32 % de la production nationale¹⁸). Au vu de ces éléments, l'exploitation à long terme de ces installations joue un rôle très important afin de garantir la sécurité d'approvisionnement. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) est en contact régulier avec les exploitants, afin de connaître leurs hypothèses de planification pour l'exploitation restante des centrales nucléaires. Ces connaissances sont prises en compte dans la mise à jour des perspectives énergétiques et permettent d'évaluer la sécurité de l'approvisionnement pour les prochaines années et décennies. En 2024, l'OFEN a publié une note sur l'exploitation à long terme des centrales nucléaires suisses¹⁹. En ce qui concerne la planification, peut actuellement partir du principe que la durée d'exploitation sera d'au moins 60 ans. Axpo veut exploiter la centrale de Beznau jusqu'en 2033 et prévoit d'investir 350 millions de francs à cet effet. Le bloc 2 de la centrale de Beznau doit rester en service jusqu'en 2032 et le bloc 1 jusqu'en 2033, après quoi la centrale sera mise hors service et désaffectée²⁰. En 2039 et 2044, les centrales de Gösgen et Leibstadt atteindront une durée d'exploitation de 60 ans. Les exploitants examinent actuellement la possibilité d'exploiter les centrales plus de 60 ans. Selon

¹⁴ Motion du groupe des VERT-E-S du 18 mars 2011 (11.3257 «Sortir du nucléaire»), motion du groupe BD du 14 avril 2011 (11.3426 «Centrales nucléaires. Ne pas renouveler les autorisations générales de construire»), motion Schmidt du 14 avril 2011 (11.3436 «Sortir du nucléaire par étapes»).

¹⁵ [news.admin.ch](https://www.admin.ch) > Communiqué de presse du 25 mai 2011

¹⁶ FF 2013 6771

¹⁷ FF 2017 4555

¹⁸ www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Statistiques de l'énergie > Statistique de l'électricité

¹⁹ Note de l'OFEN du 9 juillet 2024 sur l'exploitation à long terme des centrales nucléaires (en allemand) disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Énergie nucléaire > Tâches de l'OFEN.

²⁰ Communiqué de presse d'Axpo du 5 décembre 2024 disponible sous: www.axpo.com/ch > newsroom.

eux, une prolongation de la durée de vie de celles-ci serait techniquement faisable, mais des incertitudes demeurent, notamment concernant la rentabilité.

2.4 Évolution concernant la politique énergétique de la Suisse depuis 2017

2.4.1 Développement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables

Le Conseil fédéral et le Parlement ont pris différentes mesures en vue d'accélérer le développement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables. Les modifications de la LApEl et de la LEnE sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2025 et doivent permettre de renforcer et d'accélérer le développement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables d'ici 2050. La LEnE définit ainsi de nouveaux objectifs concernant le développement des énergies renouvelables jusqu'en 2035 respectivement 2050 et des mesures destinées à renforcer l'efficacité énergétique ont été décidées. Les mesures d'encouragement existantes sont également prolongées et se présentent sous une forme plus proche de la réalité du marché. Enfin, la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire²¹ a également été modifiée afin d'introduire des allègements en matière d'installations destinées à l'utilisation des énergies renouvelables²².

Pour accélérer le développement des énergies renouvelables, des modifications de la LEnE sont actuellement discutées au Parlement. Il s'agit de raccourcir les procédures de planification et de construction de grandes centrales électriques fonctionnant aux énergies renouvelables, afin de faire avancer rapidement le développement de la production (projet de loi pour l'accélération des procédures)²³. Par ailleurs, dans le cadre des débats portant sur le contre-projet indirect à l'initiative populaire «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)»²⁴, le Parlement a adopté une modification de la LEnE («mesures urgentes visant à assurer rapidement l'approvisionnement en électricité pendant l'hiver»²⁵). D'une durée limitée, cette «offensive solaire» doit faciliter l'autorisation des grandes installations photovoltaïques et permettre leur encouragement par la Confédération. Les modifications seront en vigueur jusqu'au 31 décembre 2025. Le 1^{er} février 2024, les modifications de la LEnE et de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral²⁶ sont entrées en vigueur (voir projet de «loi fédérale sur l'accélération des procédures d'autorisation pour les installations éoliennes»²⁷). Il s'agit d'accélérer les procédures d'autorisation pour les installations éoliennes. Ces nouvelles prescriptions prévoient des allègements procéduraux pour les installations éoliennes d'intérêt national disposant d'un plan d'affectation entré en force.

21 RS 700

22 FF 2023 2301

23 FF 2023 1602

24 FF 2021 1973

25 RO 2022 543

26 RS 173.110

27 RO 2023 804

État actuel de la production d'électricité issue des énergies renouvelables²⁸

Depuis l'an 2000, la production d'électricité issue de sources renouvelables (sans la force hydraulique) est en hausse constante. Selon le rapport de monitoring 2024²⁹ de l'Office fédéral de l'énergie, la production avoisinait 6800 gigawattheures (GWh) en 2023, soit 10,2 % de l'ensemble de la production nette d'électricité. À titre de comparaison, en 2010, la production d'électricité issue des énergies renouvelables s'élevait à 1400 GWh. Depuis 2011, la production d'électricité renouvelable (sans la force hydraulique) a augmenté en moyenne de 415 GWh par an (rapport de monitoring 2024 de l'OFEN), l'énergie solaire ayant elle augmenté de près de 800 GWh en 2023, poursuivant depuis lors sa progression. Afin d'atteindre la valeur cible de 35 térawattheures (TWh) prévue pour 2035 dans le nouvel art. 2, al. 1, LEne, la production annuelle devrait augmenter en moyenne de 2350 GWh. Si l'augmentation de la production d'énergie solaire enregistrée en 2023 sert de référence, celle-ci devrait donc être multipliée par trois en vue de respecter la valeur cible fixée pour 2035. Entre 2035 et 2050, il faudrait encore une augmentation totale de 10 TWh, soit 0,66 TWh par an en moyenne. La répartition par technologie montre que le rythme de l'expansion varie selon les types de production d'électricité renouvelable: depuis 2010, le photovoltaïque a connu la plus forte progression en valeur absolue. Il contribue aujourd'hui à près de 68 % de la production d'électricité issue des nouvelles énergies renouvelables. La croissance de la production d'électricité pour les autres technologies a été nettement plus faible: usines d'incinération des ordures ménagères et déchets renouvelables (part en 2023: 15,4 %), installations de combustion au bois ou en partie au bois (part en 2023: 7,9 %), biogaz (part en 2023: 6,1 %) et énergie éolienne (part en 2023: 2,5 %). S'agissant de l'énergie hydraulique, la production nette moyenne attendue en 2023 était de 36,7 TWh, contre environ 35,5 TWh en 2011. Depuis 2012, elle a augmenté en moyenne de 95 GWh par an.

Le nouvel art. 2, al. 2, LEne fixe pour la force hydraulique une valeur cible de 39,2 TWh d'ici à 2050. Pour atteindre la valeur cible, la production nette moyenne attendue devrait augmenter de 99 GWh par an en moyenne. Grâce aux modifications prévues dans le projet de loi pour l'accélération des procédures, les procédures de planification et de construction de grandes centrales doivent être raccourcies, afin d'accélérer le développement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables. Les valeurs cibles demeurent toutefois ambitieuses. Il apparaît également que pour des raisons techniques, certains des 16 projets hydroélectriques énumérés dans l'art. 9a, al. 3, en relation avec l'annexe 2 de la LAPeI³⁰ ne pourront peut-être pas voir le jour comme prévu, voire devront être redimensionnés. À cela s'ajoute le fait que lorsque des centrales hydroélectriques existantes doivent renouveler leur concession – et de tels renouvellements de concession seront nombreux dans les années à venir –, elles doivent maintenir un débit résiduel convenable afin de protéger les eaux. Cela signifie que ces centrales pourront utiliser moins d'eau à l'avenir, ce qui réduira leur production d'énergie par rapport à aujourd'hui.

²⁸ www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Statistiques > Statistiques de l'énergie

²⁹ Stratégie énergétique 2050, rapport de monitoring 2024, disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Statistiques > Monitoring Stratégie énergétique 2050.

³⁰ RS 734.7

Coûts liés au développement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables et coûts liés à l'extension du réseau

En Suisse, la production d'électricité renouvelable est encouragée depuis 2008 par la LEné, au moyen du fonds alimenté par le supplément (cf. art. 37 LEné). Selon le compte d'État³¹, les dépenses du fonds montrent qu'environ 14 milliards de francs ont été ou seront consacrés à l'encouragement de la production d'électricité renouvelable entre 2008 et 2025.

Les coûts liés à l'extension du réseau sont principalement imputables à l'entretien et à la rénovation des réseaux existants ainsi qu'à l'extension induite par la consommation (croissance démographique et économique, surface habitable, pompes à chaleur, mobilité électrique). Selon une étude de l'OFEN, le scénario prévoyant un essor des installations solaires entraînerait des coûts supplémentaires de 30 milliards de francs par rapport au scénario de base (coûts du réseau de distribution de 45 milliards de francs³² d'ici 2050). Toutefois, le développement du réseau de transport est également coûteux, avec des coûts du même ordre de grandeur. De manière générale, la part des coûts liés à l'extension du réseau qui est ou sera nécessaire uniquement en raison du développement des énergies renouvelables est difficile à estimer.

Obstacles au développement de la production d'électricité issue des énergies renouvelables

Le nouvel art. 9a LAPeI prévoit une augmentation des capacités des centrales pour la production d'électricité hivernale provenant de l'énergie hydraulique par accumulation, de l'énergie éolienne et des installations solaires alpines. L'encouragement et le financement sont réglés dans la LEné. Il est fait appel (jusqu'en 2035) au fonds alimenté par le supplément, financé par les consommateurs d'électricité à hauteur d'environ 1,3 milliard de francs par an. Selon la stratégie énergétique, les besoins en électricité (entre 68 et 81 TWh en 2050 selon les scénarios) doivent être couverts principalement par la production issue de la force hydraulique et du photovoltaïque. Le photovoltaïque sur les toits et les façades connaît une croissance rapide depuis quelques années, tandis que le progrès technologique permet de réduire davantage les coûts et d'accroître l'efficacité. Toutefois, le développement de l'énergie hydraulique, éolienne et solaire est entravé par des oppositions, des difficultés techniques, des questions de rentabilité et des décisions populaires négatives, comme dans les cas du projet de centrale sur le lac glaciaire du Trift des Forces motrices d'Oberhasli ou du parc

³¹ Le compte d'État 2024, et ceux des années précédentes, sont disponibles sous: www.efv.admin.ch > Rapports financiers. Il convient de relever que les dépenses du fonds alimenté par le supplément mentionnées dans le compte d'État ne sont pas toutes affectées à l'encouragement des installations destinées à l'utilisation des énergies renouvelables. C'est pourquoi les dépenses relevant des appels d'offres publics, du remboursement du supplément pour les entreprises à forte consommation et de l'assainissement des cours d'eau n'ont pas été prises en compte ici.

³² Étude de l'OFEN «Auswirkungen der Elektrifizierung und des starken Ausbaus der erneuerbaren Energien auf die Schweizer Stromverteilnetze (étude sur les effets d'une électrification poussée et d'un développement électrique massif des énergies renouvelables sur le réseau suisse de transport de l'électricité»; en allemand avec résumé en français), disponible sous: www.news.admin.ch > Communiqués du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication > Communiqué du 30 novembre 2022.

éolien de la Montagne de Buttes. Par ailleurs, la stratégie de retour poursuivie par différents cantons dans le cadre du renouvellement des concessions complique la situation pour l'énergie hydraulique.

Il n'est par conséquent pas certain que la consommation d'électricité durant le semestre d'hiver puisse être couverte uniquement par la force hydraulique et les énergies renouvelables d'ici 2050. La question de la manière dont gérer en 2050 des excédents d'électricité en été (et donc des prix qui pourraient tendre vers zéro, voire devenir négatifs) et des pénuries plus importantes en hiver se pose également³³, par exemple si, pendant une période prolongée, des conditions météorologiques défavorables à la production d'électricité issue des énergies renouvelables sont enregistrées en Suisse et à l'étranger. Si l'énergie en ruban fournie par les centrales nucléaires encore en service disparaît un jour, plus la part du photovoltaïque au niveau de la production d'électricité sera élevée – sans remplacement des centrales nucléaires –, plus la gestion des pics de charge en été et à midi sera difficile. La nouvelle loi sur l'électricité prévoit de continuer à importer des pays voisins en hiver, ce qui suppose toutefois une production suffisante et fiable à l'étranger, à des prix économiquement supportables, et les capacités de réseau nécessaires. Il n'est pas possible d'estimer aujourd'hui avec fiabilité dans quelle mesure le stockage saisonnier de l'électricité (par ex. sous forme de combustibles synthétiques) peut soutenir l'approvisionnement en électricité en hiver.

2.4.2 Modification des conditions géopolitiques et en matière de politique énergétique

Depuis que la Stratégie énergétique 2050 a été décidée, les conditions générales de la politique énergétique en matière de sources d'énergie fossiles ont fondamentalement changé. À la suite de l'objectif de zéro émission nette³⁴ défini par le Conseil fédéral en août 2019 après que l'Accord de Paris (Accord sur le climat du 12 décembre 2015)³⁵ soit entré en vigueur pour la Suisse le 5 novembre 2017, le système énergétique suisse doit remplacer toutes les sources d'énergie fossiles par des sources renouvelables d'ici 2050 (défossilisation du système énergétique). Le 18 juin 2023, le peuple suisse a accepté la loi fédérale du 30 septembre 2022 sur les objectifs en matière de protection du climat, sur l'innovation et sur le renforcement de la sécurité énergétique (LCI)³⁶ en tant que contre-projet indirect à l'initiative «Pour un climat sain (initiative pour les glaciers)»³⁷. La Suisse doit par conséquent atteindre la neutralité climatique d'ici à 2050. Différentes mesures sont prévues à cet effet dans la LCI: le remplacement des chauffages fonctionnant au mazout, au gaz ou à l'électricité par des installations de chauffage respectueuses du climat est encouragé à hauteur de

³³ Modellierung der Erzeugungs- und Systemkapazität (System Adequacy) in der Schweiz im Bereich Strom (en allemand avec résumé en français), disponible sous: www.news.admin.ch > Communiqués du Conseil fédéral > Communiqué du 21 décembre 2022.

³⁴ Communiqué du Conseil fédéral du 28 août 2019, disponible sous: www.news.admin.ch > Communiqués du Conseil fédéral.

³⁵ RS 0.814.012

³⁶ RS 814.310

³⁷ FF 2023 782

deux milliards de francs. Les entreprises artisanales et industrielles qui utilisent des technologies innovantes permettant de produire en respectant le climat peuvent bénéficier par ailleurs d'un soutien se montant à 1,2 milliard de francs au total³⁸.

Neutralité climatique et abandon des énergies fossiles

Le système énergétique peut uniquement être défossilisé si les secteurs de l'électricité, de la chaleur et de la mobilité sont couplés et si les combustibles et carburants fossiles sont remplacés directement par des applications de l'électricité ou par des substances de synthèse produites principalement à partir d'électricité renouvelable. Compte tenu de ces évolutions, le développement de la production d'électricité issue de nouvelles centrales à gaz exploitées avec des combustibles fossiles ne peut être envisagé que si le CO₂ rejeté est capté directement sur place³⁹, ce qui est toutefois très coûteux. La loi prévoit que les grandes centrales thermiques à combustibles fossiles (par ex. les centrales à gaz) sont intégrées dans le système d'échange de quotas d'émission. Les centrales devraient donc acheter des certificats d'émissions supplémentaires sur le marché, ce qui entraînerait une charge financière accrue. De telles centrales à gaz pourraient utiliser des gaz renouvelables. Toutefois, les combustibles renouvelables ne sont pas disponibles en quantité suffisante pour ce faire et il est impossible de prédire si l'on pourra disposer de suffisamment de combustibles renouvelables dans les années à venir. Les combustibles fossiles entrent uniquement en ligne de compte pour les centrales de réserve.

Hausse des besoins en électricité liée à la croissance démographique et à l'électrification des secteurs de la chaleur et de la mobilité

La population de la Suisse ne cesse d'augmenter. Entre l'an 2000 et 2023, elle a progressé de 24 %. Bien que la consommation d'électricité par habitant en Suisse ait diminué de 13,5 % entre l'an 2000 et 2023, la consommation supplémentaire absolue (consommation finale) a augmenté de 7,1 %⁴⁰. L'augmentation de l'efficacité énergétique due au progrès technologique et aux mesures politiques a certes permis de stabiliser la consommation d'électricité malgré la croissance démographique et économique. L'électrification croissante des secteurs de la mobilité et de la chaleur (chauffage des bâtiments) est toutefois nécessaire pour la décarbonation du système énergétique, afin d'atteindre l'objectif de zéro émission nette. La consommation d'électricité va donc augmenter. Il convient également de mentionner la hausse de la demande en électricité due à l'utilisation de l'intelligence artificielle. Les perspectives énergétiques de l'OFEN⁴¹ indiquent ainsi un renversement de tendance dans les prochaines années et une hausse constante des besoins en Suisse: se situant actuellement à environ 60 TWh, ces derniers pourraient atteindre 68 à 81 TWh en 2050 selon les scénarios. Le législateur a donc fixé une valeur cible de consommation par personne à atteindre à l'horizon 2050.

³⁸ Voir art. 6 LCI

³⁹ En revanche, les centrales de réserve actuellement prévues n'opèrent pas sur le marché et sont utilisées uniquement comme réserve (avec des combustibles renouvelables).

⁴⁰ Stratégie énergétique 2050, rapport de monitoring 2024, disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Statistiques > Monitoring Stratégie énergétique 2050.

⁴¹ Perspectives énergétiques 2050+, disponibles sous: www.bfe.admin.ch > Politique > Perspectives énergétiques 2050+.

Contexte géopolitique

Depuis que la Suisse a entamé son abandon progressif de l'énergie nucléaire, la situation géopolitique a radicalement changé. L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine révèle la vulnérabilité et la dépendance de l'Europe en matière de politique énergétique. En 2022, l'agression a provoqué un risque de pénurie d'énergie en Suisse également, ce qui contredit les hypothèses de la Stratégie énergétique 2050, cette dernière partant du principe qu'il y aurait toujours suffisamment d'énergie en Europe. Notamment du fait de la guerre en Ukraine, il y a eu une prise de conscience grandissante qu'un approvisionnement en énergie et en électricité sûr ne relève plus de l'évidence pour la Suisse et qu'une production nationale d'électricité suffisante représente une valeur ajoutée stratégique pour notre pays, en permettant, dans une situation mondiale incertaine, une plus grande indépendance vis-à-vis des importations d'électricité et de la disponibilité des centrales électriques étrangères⁴². Un accord sur l'électricité avec l'UE⁴³ – à condition qu'il puisse entrer en vigueur un jour – pourrait également contribuer à une telle valeur ajoutée en réglemant l'intégration de la Suisse dans le marché européen de l'électricité et en renforçant ainsi la sécurité de l'approvisionnement. Concernant l'énergie nucléaire, un changement de mentalité a eu lieu récemment dans d'autres États d'Europe: outre la France, la Finlande et la Grande-Bretagne, d'autres pays comme les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Slovaquie veulent à nouveau investir dans l'énergie nucléaire⁴⁴.

2.4.3 Autres projets dans le domaine de la politique énergétique

La loi fédérale du 30 septembre 2022 sur des aides financières subsidiaires destinées au sauvetage des entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique (LFiEI)⁴⁵, déclarée urgente et avec effet jusqu'au 31 décembre 2026, est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2022. Ses dispositions visent à assurer que l'approvisionnement électrique de la Suisse continue de fonctionner si de nouvelles hausses de prix importantes dans le négoce international de l'électricité entraînent au niveau de la branche de l'électricité une réaction en chaîne susceptible d'aboutir à l'effondrement du système. À partir de 2027, la LFiEI doit être remplacée par des mesures législatives d'une

⁴² La panne d'électricité survenue le 28 avril 2025 dans la péninsule ibérique et dont les causes sont encore en cours d'analyse a elle aussi rappelé dernièrement l'importance de la sécurité de l'approvisionnement en électricité.

⁴³ Le Conseil fédéral a ouvert la consultation sur le paquet Suisse-UE (y compris l'accord sur l'électricité) le 13 juin 2025 (voir www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation en cours).

⁴⁴ Voir monitoring technologique réalisé sur mandat de l'OFEN: Technology Monitoring of Nuclear Energy; www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Énergie nucléaire > Tâches de l'OFEN.

⁴⁵ RS 734.91

durée indéterminée⁴⁶. Lors de la session de printemps 2025, le Parlement a adopté une de ces mesures, à savoir les règles sur la surveillance et la transparence des marchés de gros de l'énergie⁴⁷. Dans le même temps, le Parlement a approuvé l'accord du 19 mars 2024⁴⁸ entre la Suisse, l'Allemagne et l'Italie concernant des mesures de solidarité visant à assurer la sécurité de l'approvisionnement en gaz en cas d'urgence⁴⁹. L'accord doit garantir à l'avenir l'approvisionnement en gaz en hiver également en période de crise⁵⁰. Une réserve d'électricité doit en outre être mise en place au niveau de la législation afin de fournir de l'énergie supplémentaire en cas de besoin (voir ch. 2.1).

Du fait de la transformation du système énergétique, les réseaux doivent faire face à de nouvelles exigences. Le 23 novembre 2022, le Conseil fédéral a approuvé le scénario-cadre 2030/2040 pour la planification du réseau électrique⁵¹. Le Conseil fédéral a également élaboré un projet visant à accélérer davantage les procédures dans le domaine des réseaux électriques⁵². Outre les réseaux électriques, d'autres réseaux gagneront en importance à l'avenir (par ex.: hydrogène, CO₂ ou chaleur). À cet égard également, la Confédération s'emploie déjà à élaborer les conditions générales correspondantes.

2.4.4 Perspectives énergétiques de la Confédération

En 2020, l'OFEN a fait réexaminer les bases de la stratégie énergétique dans le cadre des Perspectives énergétiques 2050+⁵³. Les résultats ont été intégrés dans la loi fédérale du 29 septembre 2023⁵⁴ relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables. Les perspectives énergétiques ne peuvent pas prédire l'avenir. Elles se fondent sur des scénarios qui décrivent des situations futures, comme un approvisionnement énergétique tenant compte de l'objectif de zéro émission nette à l'horizon 2050. Et elles montrent des voies susceptibles d'être empruntées pour atteindre cet objectif. Lors de l'actualisation des Perspectives énergétiques 2050+, le déclenchement de la guerre contre l'Ukraine ainsi que ses conséquences sur la sécurité

⁴⁶ Trois trains de mesures sont prévus à cet effet: la loi fédérale sur la surveillance et la transparence des marchés de gros de l'énergie (LSTE; FF 2023 2864) ainsi qu'une modification de la loi sur l'approvisionnement en électricité concernant les exigences pour les entreprises du secteur de l'électricité d'importance systémique et les mesures de gestion de la continuité des affaires (en cours d'examen). Du 14 mai au 14 juillet 2025, le Conseil fédéral a également mené une consultation relative à une éventuelle prolongation de la LFIEI (FF 2025 1538).

⁴⁷ Loi fédérale du 21 mars 2025 sur la surveillance et la transparence des marchés de gros de l'énergie, FF 2025 1102

⁴⁸ FF 2024 2322

⁴⁹ FF 2025 1116

⁵⁰ FF 2024 2318

⁵¹ Communiqué du Conseil fédéral, disponible sous: www.admin.ch > Communiqué du 23 novembre 2022.

⁵² Voir message relatif à la modification de la loi sur les installations électriques (Accélération de l'extension et de la transformation des réseaux électriques; FF 2025 1832)

⁵³ Voir www.bfe.admin.ch > Politique > Perspectives énergétiques 2050+

⁵⁴ RO 2024 679

de l'approvisionnement énergétique à très court et long terme en Europe et en Suisse n'ont pas pu être pris en compte. En raison de l'objectif de zéro émission nette, le système énergétique suisse doit être défossilisé d'ici à 2050. Autrement dit, l'électricité va devenir l'agent énergétique central en remplacement des énergies fossiles dans le secteur de la chaleur et de la mobilité. À cela s'ajoute le fait qu'en 2050, la Suisse dépendra encore des importations d'énergie, ce qui a été confirmé dans les Perspectives énergétiques 2050+. À cet égard, il convient de tenir compte du fait que selon la loi sur l'électricité, la quantité nette d'électricité importée durant le semestre d'hiver ne doit pas dépasser la valeur indicative de 5 TWh (art. 2, al. 3, LEn).

Des travaux préparatoires sont en cours à l'OFEN en vue de l'élaboration de nouvelles perspectives énergétiques, avec différents scénarios jusqu'en 2060 qui prévoient également le recours à la technologie nucléaire pour produire de l'électricité. Un tel scénario correspond à la situation dans laquelle le développement des énergies renouvelables ne progresserait pas comme il le faudrait. Les nouvelles perspectives énergétiques devraient paraître en 2027.

2.5 Résumé du contexte

En résumé, les buts de l'initiative s'inscrivent dans une période marquée par des bouleversements en matière de politique énergétique. Au cours des 15 dernières années, la Suisse a adapté son modèle qui avait fait ses preuves en matière de politique énergétique et alliait la force hydraulique et l'énergie nucléaire. À la suite de l'accident nucléaire de Fukushima au Japon, la Suisse a décidé d'abandonner l'énergie nucléaire et a adopté une nouvelle stratégie énergétique. Un élément essentiel de cette stratégie est le développement de la production d'énergie issue des énergies renouvelables, qui doit être accéléré à l'aide de diverses adaptations législatives (p. ex. le projet de loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables⁵⁵ et le projet de loi pour l'accélération des procédures). La décision d'atteindre l'objectif de zéro émission nette d'ici 2050 prévoit par ailleurs de renoncer à l'avenir aux sources d'énergie fossiles dans la mesure où leurs émissions ne peuvent pas être compensées. Les besoins en électricité vont augmenter à l'avenir en raison de la croissance démographique et de la défossilisation du système énergétique, de sorte que l'électricité va devenir la principale source d'énergie (électrification dans le secteur de la chaleur et de la mobilité). La menace concrète d'une pénurie d'énergie durant l'hiver 2022/23 et l'insécurité actuelle dans le monde ont notamment montré la vulnérabilité de l'Europe et de la Suisse en matière de politique énergétique.

Les développements sur les marchés de l'énergie (hausse parfois importantes des prix ces dernières années) devraient conforter à moyen terme les incitations en faveur du développement nécessaire de la production énergétique renouvelable et d'une consommation rationnelle d'énergie. Il y a cependant encore beaucoup à faire pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques d'ici à 2050: l'exploitation complète des potentiels d'efficacité concernant les bâtiments, les processus, les installations, les appareils et les transports de même qu'une forte accélération du développement des

⁵⁵ RO 2024 679

énergies renouvelables incluant la force hydraulique demeurent cruciales pour respecter l'objectif de zéro émission nette.

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts de l'initiative

L'initiative vise à étendre l'art. 89 de la Constitution fédérale (Cst.). L'approvisionnement en électricité doit être garanti en tout temps et la Confédération attribue les responsabilités à cet effet (al. 6). Un autre alinéa établit que la production de l'électricité respecte l'environnement et le climat et que toute forme de production d'électricité respectueuse du climat est autorisée (al. 7).

3.2 Réglementation proposée

Le nouvel al. 6 qui doit être ajouté à l'art. 89 Cst. dispose que l'approvisionnement en électricité doit être garanti en tout temps. La deuxième phrase de cet alinéa charge la Confédération d'attribuer les responsabilités à cet effet. À cet égard, le but de la réglementation n'est pas claire (voir ch. suivant).

Outre les arguments mentionnés au chiffre 2, le comité d'initiative fait valoir que ni le développement des énergies renouvelables ni d'éventuelles centrales à gaz ne contribuent à la sécurité d'approvisionnement. La Suisse a besoin de sources d'électricité dans le pays même, afin de disposer de suffisamment d'électricité, notamment en hiver. Au lieu d'interdictions technologiques, notre pays doit pouvoir compter sur un approvisionnement en électricité sûr, respectueux de l'environnement et du climat, abordable et autonome. Les auteurs de l'initiative estiment que la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables ne suffit pas à elle seule à garantir la sécurité d'approvisionnement en tout temps. Il convient également de renoncer aux sources d'énergie fossiles qui nuisent à l'environnement et au climat. La Suisse doit pouvoir assurer son approvisionnement en électricité par ses propres moyens et lever les interdictions technologiques⁵⁶. Le comité d'initiative fait ici principalement référence à l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires décidée par le peuple en 2017. Son objectif est de faire lever l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires, même si le texte de l'initiative ne le mentionne pas de manière explicite. Le comité d'initiative explique que l'énergie nucléaire émet peu de CO₂ et produit de l'électricité de manière fiable, également en hiver, la nuit et lorsque les conditions météorologiques sont défavorables.

Selon la législation en vigueur (art. 12a LENu), l'octroi d'autorisations générales pour la construction de centrales nucléaires est interdit. L'al. 7 de l'art. 89 Cst. proposé par les auteurs de l'initiative vise à faire en sorte que toute forme de production d'électricité respectueuse du climat soit autorisée à l'avenir. Selon le Conseil fédéral, une interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires est en contradiction avec

⁵⁶ Voir www.stop-au-blackout.ch > Arguments

cette disposition. Le Conseil fédéral estime donc que l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires figurant dans la LENu doit être abrogée si l'initiative est acceptée en votation populaire. Étant donné que l'interdiction est inscrite dans la LENu et non dans la Constitution fédérale, elle ne peut pas être levée directement au moyen d'une initiative populaire. Si le Parlement (ou le peuple) n'approuve pas le contre-projet, mais que l'initiative populaire est acceptée par le peuple, le Parlement devrait probablement mettre en œuvre l'initiative en adaptant la LENu (abrogation de l'art. 12a).

3.3 Explication et interprétation du texte de l'initiative

Concernant l'exigence posée par l'initiative à l'art. 89, al. 7, Cst., l'interprétation semble claire: le cadre légal doit être modifié afin d'abroger l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires (voir ch. 3.2).

La signification du nouvel al. 6 n'est toutefois pas claire, notamment en ce qui concerne le mandat donné à la Confédération d'attribuer les «responsabilités» pour que l'approvisionnement en électricité soit garanti en tout temps.

La question qui se pose est de savoir si la deuxième phrase de l'al. 6 doit habiliter la Confédération à modifier la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de l'énergie (art. 89, al. 1 à 5, 90 et 91, al. 1, Cst.). Les explications du comité d'initiative à ce sujet sont vagues et on ne discerne aucune demande explicite de modification des compétences actuelles de la Confédération et des cantons prévues dans la Constitution. Il n'est pas exclu que la volonté du comité d'initiative soit de créer, au moyen de la deuxième phrase de l'al. 6, une norme de délégation qui habilite le législateur à adapter la répartition des compétences prévues par la Constitution en vue de garantir l'approvisionnement en électricité. Seules les autorités disposant des compétences en une certaine matière peuvent en assumer la responsabilité. Toutefois, la Constitution ne permet pas de déléguer au législateur fédéral la compétence de répartir les compétences entre la Confédération et les cantons (art. 3 Cst.). Seul le constituant peut le faire. Par conséquent, la deuxième phrase de l'al. 6 ne peut pas être appliquée dans la mesure où elle vise à modifier la répartition constitutionnelle des compétences dans le domaine de l'énergie.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des buts de l'initiative

Créer les conditions générales appropriées pour garantir un approvisionnement en énergie fiable est une tâche centrale de l'État, de manière que les besoins de l'économie et de la population soient couverts. La guerre contre l'Ukraine, notamment, a provoqué une prise de conscience en Suisse: la sécurité de l'approvisionnement en énergie et en électricité ne relève plus de l'évidence. Cet approvisionnement est indispensable, tant pour l'économie que dans le domaine privé, si bien qu'une production nationale d'électricité suffisante représente une valeur ajoutée stratégique essentielle pour notre pays (voir ch. 2.4.2 «Contexte géopolitique»). La Constitution règle les

responsabilités en matière de politique énergétique aux art. 89 à 91. L'art. 89, al. 1, Cst. établit que dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement. L'art. 89, al. 1, Cst. ne crée aucune compétence pour la Confédération. Il s'agit d'une norme à caractère programmatique.

Il est cependant légitime de se demander si le cadre juridique régissant le mix de production d'électricité est toujours judicieux ou s'il doit faire l'objet d'un réexamen. Afin de garantir l'approvisionnement en énergie et en électricité, il y a lieu de comparer les moyens et les disponibilités de production existants aux conditions générales actuelles et évoluant au fil du temps (voir à ce sujet les explications du ch. 2). Du point de vue du Conseil fédéral, les auteurs de l'initiative lancent à juste titre un débat sur la question suivante: avec quel mix de production l'approvisionnement en électricité de la Suisse doit-il être assuré à long terme et les interdictions technologiques sont-elles encore justifiées? La mise à disposition de capacités de production supplémentaires nécessite de raisonner à plus long terme car il faut suivre des processus complexes. Il s'agit notamment de l'examen et éventuellement de l'adaptation des dispositions légales, des planifications des exploitants, des procédures d'autorisation administratives et, pour finir, de la phase de mise en œuvre. Il est donc légitime de soulever en temps utile les questions correspondantes, notamment celle des agents énergétiques qui permettront de garantir l'approvisionnement en électricité à long terme.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

En cas d'acceptation de l'initiative, deux nouvelles dispositions entreraient en vigueur dans la Constitution fédérale. D'une part, la Confédération devrait fixer les «responsabilités» de sorte que l'approvisionnement en électricité soit garanti en tout temps. D'autre part, toutes les formes de production d'électricité respectueuses du climat seraient autorisées.

Comme cela ressort du ch. 3.3, l'entrée en vigueur de l'art. 89, al. 6, Cst. n'entraînerait aucune modification des responsabilités prévues par la Constitution. En d'autres termes, elle ne créerait pas de nouvelles responsabilités (en matière de réglementation) pour la Confédération. Le Conseil fédéral part donc du principe que l'acceptation de cette disposition n'aurait aucune conséquence concernant la répartition des compétences.

En revanche, l'effet d'une acceptation de l'art. 89, al. 7, Cst. semble moins clair. Selon le sens et le but de l'initiative, la construction de nouvelles centrales nucléaires devrait aussi – comme expliqué plus haut – être à nouveau autorisée. L'interdiction visée à l'art. 12a LENu serait toutefois toujours en vigueur, ce qui introduirait une contradiction entre la Cst. et la LENu. On peut se demander si la nouvelle disposition constitutionnelle permettrait effectivement d'autoriser à nouveau la construction de nouvelles centrales nucléaires et si l'art. 89, al. 7, Cst. serait directement applicable (et primerait ainsi le droit antérieur et contradictoire). L'on peut supposer que les tribunaux seraient amenés à se pencher sur la question si le responsable d'un projet de nouvelle centrale

nucléaire invoquait la disposition de la Constitution. Pour des raisons de sécurité juridique, l'interdiction d'accorder des autorisations générales devrait être abrogée au préalable dans la LENu. Par conséquent, la mise en œuvre au niveau de la loi devrait être conçue comme le prévoit le contre-projet indirect. Les conséquences de la mise en œuvre sont exposées au ch. 6.4.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

À court et moyen terme, le développement des énergies renouvelables demeure la solution centrale pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité. Même si l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires était levée, il faudrait vraisemblablement plus d'une décennie avant qu'une nouvelle centrale puisse être mise en service. Le but des auteurs de l'initiative est néanmoins légitime, à savoir éviter une pénurie d'électricité à long terme pendant le semestre d'hiver grâce à une production d'électricité nationale ouverte aux différentes technologies et respectueuse du climat. Le 9 juin 2024, le peuple suisse a accepté la loi fédérale relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables qui doit permettre de renforcer et d'accélérer le développement de la production d'électricité renouvelable d'ici 2050. Des questions d'ordre économique, politique et technique constituent toutefois des obstacles à ce développement. Le développement prévu de la grande hydraulique reste notamment ouvert, car il faut s'attendre à des oppositions et donc à des retards pour les projets importants. Il en va de même pour l'énergie éolienne⁵⁷. Les procédures d'autorisation pour la construction de grandes installations photovoltaïques alpines représentent également des défis, la capacité des projets à réunir une majorité au niveau communal n'étant pas toujours acquise.

Si la levée de l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires constitue donc un objectif essentiel des auteurs de l'initiative, on peut se demander si cette dernière est la bonne solution pour atteindre ce but. Comme l'interdiction est ancrée dans la LENu, elle ne peut pas être levée directement par le biais d'une initiative populaire. C'est pourquoi le Conseil fédéral est d'avis que la demande du comité d'initiative de garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité grâce à une production d'électricité ouverte aux différentes technologies et respectueuse de l'environnement et du climat devrait être satisfaite par une révision de la LENu et non par une révision de la Constitution.

Le nouvel art. 89, al. 6, Cst. demande que l'approvisionnement en électricité soit garanti en tout temps, ce qui ne représente pas une modification matérielle de la Constitution fédérale. L'art. 89, al. 1, vise déjà un approvisionnement sûr en énergie. L'initiative réclame aussi que la Confédération définisse les «responsabilités» pour la garantie de l'approvisionnement en électricité. Les explications sur ce point restent toutefois vagues, de sorte qu'il est difficile de savoir ce qu'il faut entendre concrètement par là. Dans tous les cas, la mise en œuvre de cette disposition représenterait une gageure en raison de la complexité de l'approvisionnement énergétique. Le Conseil

⁵⁷ Exemples: projet de centrale sur le lac glaciaire du Trift des Forces motrices d'Oberhasli ou parc éolien de la Montagne de Buttes.

fédéral est d'avis que cela aboutirait à de nouvelles incertitudes concernant la répartition fédéraliste des compétences et serait potentiellement source de conflits en la matière avec les cantons.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les obligations internationales de la Suisse ne font pas obstacle à l'initiative.

5 Conclusions

5.1 Rejet de l'initiative populaire

Le texte de l'art. 89, al. 6, Cst. proposé par l'initiative ne permet pas de mettre en œuvre la demande correspondante. La répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et l'attribution de compétences à la Confédération doit être fixée au niveau de la Constitution elle-même (principe d'énumération, voir ch. 3.3). Le Conseil fédéral estime également qu'une nouvelle organisation des compétences dans le domaine de la politique énergétique n'est pas appropriée. La séparation demandée pourrait éventuellement être considérée comme un mandat donné au législateur d'élaborer un projet d'adaptation de la Constitution fédérale dans ce sens. En raison de la complexité de l'approvisionnement énergétique, la mise en œuvre d'un tel mandat constituerait un défi. Même en cas de redistribution provisoire des compétences, les cantons resteraient des acteurs importants de l'approvisionnement énergétique de la Suisse. Ils disposent en effet des ressources en eau et décident eux-mêmes de leur utilisation (art. 76, al. 4, Cst.) et sont, à ce titre, un pilier central de l'approvisionnement énergétique de la Suisse. Il est possible que la modification des responsabilités s'accompagne d'une adaptation des structures de propriété. Les cantons détiennent aujourd'hui environ 90 % du capital du secteur de l'énergie.

Le rapport potentiellement concurrentiel entre la séparation exigée au niveau de la politique énergétique et la souveraineté des cantons sur les ressources en eau donnerait lieu à des discussions longues et complexes. La valeur ajoutée d'un tel débat sur les compétences pour la sécurité d'approvisionnement semble toutefois modeste. Le Conseil fédéral est donc d'avis qu'il faudra mettre l'accent dans les années à venir sur la garantie d'un approvisionnement national suffisant en électricité, notamment durant le semestre d'hiver.

Concernant la demande contenue dans l'al. 89, al. 7, Cst. proposé par l'initiative, le Conseil fédéral constate que les conditions générales de l'approvisionnement énergétique ont radicalement changé depuis la votation populaire de 2017 d'abandonner progressivement l'énergie nucléaire (voir à ce sujet les explications au ch. 2.4.2). L'évolution du contexte, notamment concernant la sécurité de l'approvisionnement en électricité à long terme, nécessite une remise en question de l'abandon du nucléaire. Dans l'optique de la sécurité d'approvisionnement, l'actuel art. 89, al. 1, Cst. prescrit en principe une large diversification de la production d'énergie. Le Conseil fédéral considère donc que la demande formulée à l'al. 7 par les auteurs de l'initiative est

légitime. Du point de vue du Conseil fédéral, l'initiative ne constitue toutefois pas la bonne voie pour abroger l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires. Elle entraînerait avant tout une insécurité juridique (voir ch. 4.2). Le Parlement peut abroger la disposition correspondante de la LENu également sans modification de la Constitution.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative.

5.2 Contre-projet indirect

5.2.1 Raisons pour abroger l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires

Le Conseil fédéral soumet un contre-projet indirect visant à lever l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires.

L'ouverture technologique dans le domaine de la production d'électricité permettrait d'offrir à long terme des options supplémentaires pour garantir l'approvisionnement énergétique. Le Conseil fédéral revient donc sur sa décision de 2011 de sortir du nucléaire, car les conditions générales ont considérablement changé depuis. La situation géopolitique s'est notamment aggravée à la suite de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. La menace d'une pénurie durant l'hiver 2022/23 concernant l'approvisionnement énergétique a montré la vulnérabilité de l'Europe et de la Suisse en matière de politique énergétique. Dans le même temps, la Suisse aura besoin de plus d'électricité à l'avenir en raison de la forte croissance démographique et de la défosilisation accélérée du système énergétique. À la suite de l'engagement d'atteindre l'objectif de zéro émission nette de CO₂ d'ici 2050 et au-delà, il n'est plus possible de couvrir les besoins supplémentaires en électricité avec des centrales à gaz fossile, car leurs émissions doivent être compensées de manière coûteuse ou il faudrait utiliser des gaz renouvelables disponibles seulement en quantité limitée.

Pour le Conseil fédéral, la priorité reste le développement des énergies renouvelables, car il peut être réalisé relativement rapidement. En dépit des mesures introduites pour accélérer les procédures (voir ch. 2.3.1), des reports au niveau de la mise en œuvre de projets de centrales hydroélectriques, éoliennes et solaires (oppositions, défis techniques et économiques, décisions populaires négatives) ne peuvent pas être évités. Des doutes fondés subsistent donc quant à la possibilité de couvrir les besoins croissants en électricité uniquement par les énergies renouvelables.

La mise hors service des centrales nucléaires existantes et le remplacement de cette production d'électricité représentent par ailleurs un défi majeur pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité à long terme.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral estime que la future production énergétique de la Suisse devrait être ouverte à différentes technologies et qu'il faudrait permettre à long terme, en cas de besoin, la production d'électricité d'origine nucléaire, qui émet peu de CO₂.

Outre l'incertitude quant à l'évolution future de la production d'énergie, on ne sait pas non plus quels progrès la recherche sur l'énergie nucléaire réalisera dans les années à

venir. Selon le Conseil fédéral, l'État devrait réagir à ces incertitudes par une attitude d'ouverture, afin de ne pas exclure d'emblée des développements possibles. Cela implique une ouverture aux technologies qui comprend aussi l'énergie nucléaire. Le Conseil fédéral est d'avis que les conditions générales de l'approvisionnement en énergie devraient être conçues de sorte que les nouveaux développements technologiques puissent être appliqués au niveau de la production d'énergie.

Il considère que les énergies renouvelables et l'énergie nucléaire ne s'excluent pas. De nouvelles centrales nucléaires pourraient au contraire renforcer la sécurité de l'approvisionnement en électricité à long terme, en complément du développement continu des énergies renouvelables. L'augmentation des capacités de production des énergies renouvelables demeure essentielle et doit être poursuivie de manière cohérente. Les expériences des dernières années ont cependant montré que de nombreux projets durent très longtemps et doivent faire face à de multiples recours. À long terme, de nouvelles centrales nucléaires pourraient renforcer la sécurité de l'approvisionnement en électricité de manière complémentaire. Le Conseil fédéral estime que le contre-projet ne nuit pas à la sécurité des investissements ni à celle de la planification en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables.

5.2.2 **Autres aspects importants concernant l'énergie nucléaire**

Le Conseil fédéral a également pris en compte d'autres aspects importants concernant l'énergie nucléaire dans le cadre de sa décision relative au contre-projet indirect. Cela comprend notamment les coûts de l'énergie, la gestion des déchets radioactifs, les questions liées aux combustibles nucléaires, l'intégration internationale de l'énergie nucléaire ainsi que l'état des connaissances technologiques.

Coûts de l'énergie nucléaire

Selon des estimations basées sur le rapport de monitoring actuel de la technologie nucléaire⁵⁸, établi par l'Institut Paul Scherrer (PSI), les coûts de revient de l'électricité des nouvelles centrales nucléaires varient entre 7 et 12 centimes par kWh. Tant que la durée de construction reste inférieure à 8 ans, des coûts de revient de 7 centimes peuvent être atteints⁵⁹. D'après les auteurs du rapport, cela se situe dans la fourchette des coûts de revient actuels et futurs des sources d'énergie renouvelable et des centrales hydroélectriques existantes en Suisse. Selon le type de réacteur, il faut compter des coûts de construction proprement dits allant de 4 à 7 milliards de francs pour une tranche d'une puissance d'1 GW. Ce chiffre ne comprend toutefois pas les coûts de la gestion des déchets respectivement du stockage final des déchets radioactifs. Les coûts de revient des quatre centrales nucléaires suisses se situent actuellement entre 4 et 5,5 centimes par kWh. Une exploitation à long terme de ces centrales pendant

⁵⁸ Voir Technology Monitoring of Nuclear Energy 2024, PSI, ETHZ, EPFL, disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Énergie nucléaire > Tâches de l'OFEN.

⁵⁹ Voir Technology Monitoring of Nuclear Energy 2024, PSI, ETHZ, EPFL, page 13, disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Énergie nucléaire > Tâches de l'OFEN.

60 ans entraînerait une augmentation des coûts de revient de ces installations pouvant aller jusqu'à 1 centime⁶⁰. Des exemples récents à l'étranger montrent que les coûts peuvent aussi être nettement supérieurs: la construction des réacteurs d'Olkiluoto (Finlande) et de Flamanville (France) a coûté près de 11 respectivement 13,2 milliards d'euros (type réacteur à eau pressurisée [REP], 3^e génération; puissance de 1600 MW). Leur mise en service a par ailleurs été considérablement retardée. De façon générale, on constate que des incertitudes subsistent quant à l'investissement que représenteraient de nouvelles centrales nucléaires en Suisse. Toutefois, le développement de la production d'électricité à partir de sources renouvelables est lui aussi synonyme de coûts élevés, pour l'État également (cf. explications au ch. 2.4.1).

L'étude du PSI⁶¹ souligne que la notion de coût de revient de l'électricité a un intérêt limité dans un système énergétique de plus en plus complexe, avec une proportion grandissante d'énergies renouvelables fluctuantes. C'est pourquoi il ne faudrait pas seulement tenir compte des coûts de revient des technologies de production, mais aussi de l'ensemble des coûts du système (coûts de l'énergie d'ajustement, coûts de développement du réseau, coûts de réserve). À cet égard, les auteurs estiment que l'énergie nucléaire présente l'avantage de fournir une précieuse énergie en ruban. Ils constatent également que le problème des coûts du capital élevés pour les grandes centrales nucléaires est atténué par la technologie des petits réacteurs modulaires (*small modular reactors*, SMR) et largement éliminé grâce aux microréacteurs. Selon les auteurs, la réalisation de parties importantes avant le début de la construction, l'existence d'une chaîne d'approvisionnement bien établie, l'accès à une main-d'œuvre qualifiée et un cadre réglementaire stable figurent au nombre des autres facteurs ayant un impact positif sur les coûts de construction de nouvelles centrales nucléaires. Si l'on compare la production d'énergie annuelle (12 TWh/an) d'un REP européen à celle d'une centrale solaire alpine, il faudrait, selon l'étude du PSI, par exemple quelque 780 projets solaires alpins de type Gondosolar pour atteindre la production annuelle d'un REP⁶². Les coûts des centrales solaires alpines s'élèveraient à 29 milliards de francs⁶³. Il s'agit aussi de tenir compte du fait que la production d'électricité issue du nucléaire est prévisible et fiable, alors que l'énergie solaire ne permet pas une production permanente et dépend des conditions météorologiques. Selon la même étude, l'énergie nucléaire obtient également de meilleurs résultats que l'énergie solaire en matière d'empreinte écologique pour ce qui est de l'utilisation des sols⁶⁴. À titre de comparaison, l'utilisation des sols d'un REP est inférieure à 2 km². Des ins-

⁶⁰ Langzeitbetrieb von Kernkraftwerken 2024, OFEN, en allemand uniquement, disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Énergie nucléaire > Tâches de l'OFEN.

⁶¹ Voir résumé de l'étude, p. 25

⁶² Pour le calcul de la production d'électricité du projet Gondosolar, l'étude du PSI suppose une valeur de référence de 15 GWh/an. En juin 2025, cette valeur était légèrement plus élevée (18 GWh/an) (Zahlen und Fakten zum Projekt Gondosolar | Gondosolar). Le nombre de 780 projets solaires alpins mentionné dans l'exemple se réduirait dès lors à 667.

⁶³ Les exploitants estiment les coûts du projet Gondosolar à 42 millions de francs (News about the Gondosolar project | Gondosolar, 7 février 2022).

⁶⁴ Voir Technology Monitoring of Nuclear Energy 2024, PSI, ETHZ, EPFL; tableau 8.9 (p. 238); disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Énergie nucléaire > Tâches de l'OFEN.

tallations solaires alpines⁶⁵ d'une puissance comparable nécessiteraient une superficie d'environ 130 km². L'utilisation des sols de la centrale nucléaire de référence est donc environ 75 fois inférieure à celle des installations solaires alpines. La durée moyenne de construction (sans les procédures en amont pour l'autorisation des centrales nucléaires) des 38 réacteurs de nouvelle génération III/III+ en service dans le monde est de 7,7 ans, la valeur médiane étant de 8 ans. En comparaison, la durée moyenne de construction des 413 réacteurs de génération II et III est de 7,5 ans dans l'ensemble, la valeur médiane de 6,3 ans. Selon le rapport du PSI, il est techniquement possible de livrer un système clé en main en moins de 6 ans, à condition de disposer d'une chaîne d'approvisionnement performante pour les composants clés. Dans une étude⁶⁶ de 2008, la durée de construction d'une nouvelle centrale nucléaire en Suisse était estimée à 5 ans (sans les procédures en amont). Toutefois, il se pourrait aussi que la réalisation d'un éventuel projet de construction d'une nouvelle centrale nucléaire en Suisse nécessite jusqu'à deux décennies. Au cas où la production issue des énergies renouvelables ne suffirait pas à couvrir les besoins en matière d'approvisionnement en électricité, la levée de l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires a l'avantage d'offrir une assurance avec une approche ouverte à toutes les technologies, au sens d'une option permettant la construction de nouvelles centrales nucléaires.

Gestion des déchets radioactifs

En Suisse, les exploitants des centrales nucléaires sont tenus d'assumer eux-mêmes la totalité des coûts de la gestion des déchets radioactifs (art. 31 LENu). Le financement des coûts de désaffectation et de gestion des déchets radioactifs est assuré par des contributions des exploitants au fonds de désaffectation pour les installations nucléaires et au fonds de gestion des déchets radioactifs (STENFO; art. 77, al. 3, LENu). Ces fonds ont pour but de couvrir entièrement les coûts de désaffectation des centrales nucléaires et de gestion des déchets radioactifs (art. 77, al. 1 et 2, LENu). Fin 2023, le capital des fonds s'élevait à 2749 millions de francs pour le fonds de désaffectation et à 5972 millions de francs pour le fonds de gestion des déchets⁶⁷. Les fonds sont autonomes, c'est-à-dire indépendants des exploitants, et soumis à la surveillance du Conseil fédéral (art. 81, al. 1, LENu). Les coûts prévisibles de désaffectation et de gestion des déchets radioactifs sont réévalués tous les cinq ans et, si nécessaire, adaptés (art. 4 de l'ordonnance du 7 décembre 2007 sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion, OFDG⁶⁸). Depuis septembre 2022, on sait que la Nagra (Société coopérative nationale pour le stockage des déchets radioactifs) a l'intention de construire le dépôt en couches géologiques profondes dans la région Nord des Lägern (commune de Stadel, canton de Zurich). Elle a déposé la demande d'autorisation générale correspondante en novembre 2024. L'autorisation générale pour un dépôt en couches géologiques profondes, qui doit être délivrée par le Conseil fédéral, fixe notamment le site et la capacité maximale du dépôt. Dans sa demande, la Nagra table sur un scénario dans lequel les centrales nucléaires existantes sont exploitées pendant 60 ans. Comme

⁶⁵ Les responsables du projet Gondosolar tablent sur une superficie nécessaire de 0,17 km² (disponible sous: www.gondosolar.ch/das-projekt).

⁶⁶ Kosten neuer Kernkraftwerke, 2008, Prognos AG (en allemand uniquement), disponible sous: pubdb.bfe.admin.ch.

⁶⁷ STENFO, rapport annuel 2023, chiffre 2.8.1, disponible sous: www.stenfo.ch.

⁶⁸ RS 732.17

les centrales nucléaires peuvent être exploitées aussi longtemps qu'elles satisfont aux exigences de sécurité, la Nagra a également prévu des réserves de capacité dans sa demande. De nouvelles centrales nucléaires ne sont en revanche pas prises en compte dans ces réserves⁶⁹. Il faudrait mener une nouvelle procédure d'autorisation générale pour le stockage en couches géologiques profondes des déchets d'éventuelles nouvelles centrales nucléaires. À cette fin, le projet de dépôt en couches géologiques profondes existant pourrait être étendu et l'autorisation générale concernant la capacité maximale de stockage pourrait être adaptée en conséquence. Le sous-sol du domaine d'implantation prévu au Nord des Lägern offrirait en principe suffisamment d'espace pour accueillir un volume de déchets plus important.

Intégration internationale de l'énergie nucléaire

Dans le monde, 32 pays recourent à l'énergie nucléaire, 13 autres en sont à un stade avancé de planification ou de construction pour inclure le nucléaire dans leur mix d'électricité et 17 autres sont en phase de décision. Quatre pays prévoient de sortir du nucléaire. L'Allemagne a cessé de produire de l'électricité d'origine nucléaire en 2023. L'Espagne prévoit une sortie du nucléaire d'ici 2035, tandis que la Belgique, malgré sa décision de sortir du nucléaire, a prolongé la durée de vie de deux de ses sept réacteurs. En mars 2024, 415 centrales nucléaires au total étaient en service dans le monde, pour une puissance installée totale d'environ 373 gigawatts électriques (GWe). De plus, 57 centrales sont en cours de construction, pour une capacité supplémentaire de près de 59 GWe. En Europe, 167 centrales nucléaires sont en service (pour puissance de 148 GWe) et 9 sont en construction (pour une puissance de 10,1 GWe). Les pays dans lesquels se trouve le plus grand nombre de centrales nucléaires en service sont la Chine, la France, la Russie et les États-Unis. En 2023, 16 pays européens ont créé l'Alliance européenne du nucléaire. La France, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, la République tchèque, la Finlande, la Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'Estonie, la Suède, l'Italie et le Royaume-Uni en font partie. L'objectif est de planifier la mise en place d'une industrie nucléaire européenne intégrée. Les 16 pays s'engagent à atteindre d'ici 2050 une part de 150 GWe d'énergie nucléaire dans le mix d'électricité de l'UE, ce qui représente une augmentation de 50 % par rapport à la part actuelle du nucléaire. La production d'électricité au moyen de l'énergie nucléaire représente déjà aujourd'hui la plus grande part du mix électrique dans l'Union européenne, avec environ 21,9 %. Par ailleurs, lors de la 28^e Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques en décembre 2023⁷⁰, 22 pays dont les États-Unis, le Canada, la France, le Japon, la Corée du Sud, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni ont signé une déclaration sur le triplement de la production d'énergie nucléaire d'ici 2050. Le gouvernement suédois souhaite construire jusqu'à dix nouveaux réacteurs d'ici 2045. Pour ce faire, le Parlement suédois a notamment approuvé des modifications de loi permettant la construction de nouveaux réacteurs sur des sites autres que ceux existants. La collaboration entre les secteurs public et privé a également été renforcée dans tous les domaines de l'énergie nucléaire. Les expériences faites avec la construction de nouvelles

⁶⁹ Voir www.nagra.ch/fr/la-nagra-nenvisage-pas-de-deuxieme-depot-en-profondeur

⁷⁰ Voir article du département américain de l'énergie, disponible sous: www.energy.gov
> Articles > Article du 1^{er} décembre 2023.

centrales nucléaires à l'échelle internationale montrent qu'une chaîne d'approvisionnement performante, une main-d'œuvre dûment formée et des procédures d'autorisation efficaces sont indispensables pour limiter la durée de construction et les coûts. À défaut, d'importants retards ainsi que de fortes hausses des coûts sont à redouter, comme ce fut notamment le cas au Royaume-Uni (Hinkley Point, achèvement prévu en 2029, pour des coûts de près de 50 milliards d'euros) et en France (Flamanville, retard de 12 ans).

Disponibilité de l'uranium comme combustible

Afin que l'uranium puisse être utilisé comme combustible dans des centrales nucléaires, il doit passer par plusieurs phases de transformation pour obtenir des barres de combustible et des éléments combustibles. Des réserves naturelles d'uranium sont une ressource largement répandue et se trouvent sur tous les continents. Les pays extracteurs d'uranium disposant des plus grands gisements sont l'Australie, le Canada, le Kazakhstan, la Namibie, le Niger, l'Afrique du Sud et la Russie⁷¹. D'autres pays comme le Brésil, la Chine, l'Ukraine, la Mongolie, les États-Unis et l'Ouzbékistan ont des gisements significatifs. Le combustible faiblement enrichi utilisé dans les réacteurs à eau légère, comme dans nos centrales nucléaires, est produit dans plusieurs installations d'enrichissement dans le monde. D'après les experts du PSI, aucun risque à long terme n'est à prévoir en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement de la Suisse en combustible nucléaire⁷². Les centrales nucléaires suisses se procurent le combustible nucléaire dont elles ont besoin sur le marché mondial, pour partie depuis la Russie et parfois aussi auprès de pays occidentaux comme le Canada, l'Australie ou les États-Unis. S'agissant de la seconde moitié de ce siècle, le PSI estime que des besoins accrus en énergie nucléaire entraîneront une augmentation des activités d'exploration et donc des réserves d'uranium. Dans un avenir plus lointain, la technologie des réacteurs continuera à se développer pour aboutir à un cycle de combustible nucléaire fermé, ce qui permettra l'utilisation d'autres combustibles, à plus fort potentiel énergétique que l'uranium 235.

État de la technologie dans le domaine de l'énergie nucléaire

L'Office fédéral de l'énergie fait régulièrement réaliser un monitoring technologique de l'énergie nucléaire sur la base de l'art. 74a LENu. Le rapport actuel a été publié à l'automne 2024⁷³. Les explications suivantes se fondent sur ce rapport qui a été élaboré par des spécialistes du PSI, de l'EPF de Zurich et de l'EPF de Lausanne.

État des réacteurs de génération III/III+: il s'agit d'une nouvelle génération de centrales nucléaires basées sur la même technologie de réacteurs à eau légère (*light-water reactor*, LWR) que celle des centrales en service actuellement, mais qui se distinguent

⁷¹ Uranium Exploration Planning, Management and Practice, 2024, AIEA (en anglais uniquement). Voir aussi la représentation cartographique des gisements d'uranium dans *World Distribution of Uranium Deposits*, 3^e édition, AIEA.

⁷² Technology Monitoring of Nuclear Energy 2024, PSI, EPFZ, EPFL, disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Statistiques > Monitoring Stratégie énergétique 2050.

⁷³ Technology Monitoring of Nuclear Energy 2024, PSI, EPFZ, EPFL, disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Statistiques > Monitoring Stratégie énergétique 2050.

par une nette amélioration des dispositifs de sécurité dont les caractéristiques de conception tiennent compte des enseignements tirés des trois plus grands accidents nucléaires de l'histoire⁷⁴. En décembre 2023, 38 grandes unités LWR de génération III/III+ étaient en service et sur les 60 réacteurs actuellement en construction, 51 sont de grandes unités LWR de génération III/III+. D'autres unités ont été commandées ou des appels d'offres sont en cours (p. ex. trois unités en Pologne, deux unités en Grande-Bretagne, une unité en République tchèque) et plusieurs autres sont planifiées.

État des petits réacteurs modulaires (*small modular reactor*, SMR): les SMR sont des réacteurs modernes d'une puissance nominale pouvant atteindre 300 mégawatts électriques (MWe) par unité. Ils sont conçus pour être construits en usine et transportés sur le lieu où ils seront utilisés. Ils sont généralement installés sous terre. L'Agence pour l'énergie nucléaire de l'Organisation de coopération et de développement économique estime que les SMR constitueront près de 9 % de la capacité totale des nouvelles centrales nucléaires d'ici 2035⁷⁵. Dix SMR sont actuellement en service en Russie et en Chine et plusieurs autres sont en construction ou attendent une approbation (États-Unis, Canada).

État de la technologie des microréacteurs: au cours des sept dernières années, une tendance s'est dessinée en faveur de ce que l'on appelle les microréacteurs qui peuvent atteindre des puissances électriques allant jusqu'à environ 10 MWe. Plusieurs d'entre eux sont développés aux États-Unis. Il s'agit de réacteurs entièrement préfabriqués, qui tiennent dans un container ISO pour être aisément acheminés de l'usine au site d'utilisation et qui fonctionnent pendant 5 à 10 ans ou plus sans renouvellement du combustible. Ils peuvent fonctionner de manière indépendante, comme partie intégrante du réseau électrique ou au sein d'un micro-réseau. De telles centrales sont conçues pour être utilisées dans des zones isolées (par ex. dans des sites miniers) ou pour approvisionner en électricité et en chaleur des industries à forte consommation d'énergie (par ex. dessalement de l'eau, production d'hydrogène.). Elles présentent également un intérêt pour les industries qui ont besoin d'un certain degré d'indépendance vis-à-vis du réseau électrique en termes de sécurité d'approvisionnement. Le refroidissement se fait avec du gaz (hélium), du métal ou du sel liquide ou par des caloducs (sodium).

État des réacteurs à eau légère de génération IV et des autres réacteurs que ceux à eau légère: les réacteurs non refroidis à l'eau sont développés dans le but d'améliorer l'efficacité, soit en augmentant l'efficacité thermodynamique, soit en améliorant l'utilisation du combustible et en réduisant davantage la quantité de déchets hautement radioactifs, ce qui permet de boucler le cycle du combustible nucléaire.

État de la technologie de fusion: si la fusion nucléaire recèle un énorme potentiel en tant que source d'énergie future, elle n'en est encore qu'à la phase de recherche, et une installation de démonstration capable de produire de l'électricité doit encore être

⁷⁴ Agence internationale de l'énergie atomique, «Safety of nuclear power plants: design, AIEA Safety Standards Series No.SSR-2/1», 2016.

⁷⁵ Agence pour l'énergie nucléaire, «Small Modular Reactors: nuclear energy market potential for near-term deployment», NEA No. 7213, OCDE, 2016 (en anglais uniquement).

testée. Cette technologie est donc encore loin des applications commerciales. La fusion ne devrait pas jouer un rôle dans les scénarios énergétiques avant 2050.

Situation concernant le personnel qualifié dans le domaine de l'énergie nucléaire en Suisse: en Suisse, il n'y a actuellement pas de projet de nouvelle centrale nucléaire. Il faut également partir du principe qu'il manque actuellement en Suisse le personnel qualifié qui serait nécessaire pour la conception, la construction et l'exploitation de nouvelles centrales nucléaires. Il serait donc d'autant plus important de lever l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires pour donner un signal à la relève en personnel qualifié. Selon les estimations de l'IFSN et des exploitants de centrales, l'un des défis est de disposer de suffisamment de personnel qualifié en Suisse et d'éviter que celui-ci quitte notre pays. Cela concerne notamment la recherche et l'exploitation des installations nucléaires existantes⁷⁶. En effet, de nombreux jeunes spécialistes ne souhaitent pas travailler dans un pays qui, en interdisant les nouvelles autorisations générales, ne permet plus l'utilisation d'une technologie à long terme. La recherche de l'administration fédérale, en particulier dans le cadre de programmes spécifiques pour la sécurité de l'énergie nucléaire (voir notamment art. 83 et 86, LENu et art. 77 de l'ordonnance du 10 décembre 2004 sur l'énergie nucléaire⁷⁷), permet certes depuis des années de motiver les chercheurs à travailler dans ce domaine. Il s'avère toutefois que les postes fortement limités dans la recherche ne suffisent pas à long terme à mettre à disposition de l'économie les spécialistes nécessaires. La disponibilité de personnel qualifié est également essentielle pour garantir l'exploitation à long terme des centrales nucléaires.

6 Contre-projet indirect

6.1 Procédure préliminaire, notamment procédure de consultation

Une consultation relative au contre-projet indirect a eu lieu du 20 décembre 2024 au 3 avril 2025.

Une majorité des cantons ainsi que la conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) rejettent le contre-projet indirect. À l'inverse, les cantons d'Argovie, des Grisons, de Nidwald, de Saint-Gall, du Tessin, d'Uri, de Zoug et de Zurich soutiennent le contre-projet. Toutefois, ce soutien est, dans l'ensemble, soumis à la condition que le cadre (notamment le financement et la procédure d'autorisation) soit défini et que l'existence des énergies renouvelables (en particulier la force hydraulique) soit garantie. La plupart des cantons se rallient à l'avis négatif de l'EnDK qui demande au Conseil fédéral de dresser un état des lieux stratégique et technique concernant une éventuelle levée de l'interdiction des autorisations générales pour les nouvelles centrales nucléaires et de définir les conditions générales pour de nouvelles centrales nucléaires avant de prendre une décision aussi décisive en matière de politique énergétique.

⁷⁶ Voir ch. 6.4 de la note de l'OFEN, «Langzeitbetrieb von Kernkraftwerken», 2024, en allemand uniquement, disponible sous: www.bfe.admin.ch > Approvisionnement > Énergie nucléaire > Tâches de l'OFEN.

⁷⁷ RS 732.11

Parmi les partis représentés à l'Assemblée fédérale, le PLR, l'UDF et l'UDC soutiennent le projet, tandis que les autres partis (Le Centre, PVL, PS, Les VERT-E-S, PEV) le rejettent.

La majorité des organisations du secteur économique soutiennent le contre-projet, tandis que les organisations environnementales le rejettent. L'Association des entreprises électriques suisses et les trois grands fournisseurs d'énergie BKW, Alpiq et Axpo sont favorables au contre-projet.

Outre les points critiqués par l'EnDK, les principaux arguments opposés au contre-projet sont les suivants: le contre-projet indirect doit soit confirmer explicitement les conditions générales réglementaires pour la planification et la construction d'éventuelles nouvelles centrales nucléaires, soit les redéfinir. Les coûts élevés attendus pour la construction de nouvelles centrales nucléaires, le financement peu clair, la gestion des déchets et le stockage final, les aspects liés à la sécurité, la longue durée de construction de nouvelles centrales nucléaires ainsi qu'une situation de concurrence avec les énergies renouvelables et la crainte que le développement rapide des énergies renouvelables soit ainsi entravé inutilement sont par ailleurs critiqués. Du côté des partisans, les arguments suivants l'emportent: l'ouverture technologique, le maintien d'options pour l'approvisionnement énergétique à l'avenir, la production d'énergie en ruban, la garantie des importants besoins supplémentaires en électricité dans le futur, notamment durant le semestre d'hiver, et la correction de la Stratégie énergétique 2050.

Le Conseil fédéral renvoie à ce propos aux explications et scénarios présentés ici, aux défis décrits ainsi qu'aux conditions générales actuellement en vigueur. Il a présenté les nouvelles conditions stratégiques sous-tendant la future politique énergétique (voir en particulier ch. 2.4.2), qui requièrent une décision de principe rapide sur le plan politique. Concernant les perspectives énergétiques, il convient de relever que leur mise à jour est en préparation et qu'elles seront vraisemblablement publiées en 2027. L'appel d'offres OMC pour l'élaboration des perspectives est en cours. Les travaux devraient débuter au second semestre 2025 avec la participation d'un groupe d'accompagnement externe à l'administration. Parallèlement, le Conseil fédéral est légalement tenu de soumettre au Parlement le message concernant une initiative populaire et le contre-projet dans un délai de 18 mois à compter du dépôt de l'initiative⁷⁸. Le contre-projet ne propose pas de projet de nouvelle construction, mais pose la question fondamentale de savoir comment garantir à long terme la sécurité d'approvisionnement en Suisse et quel rôle l'énergie nucléaire doit jouer à cet égard. Un débat de fond doit avoir lieu à ce sujet.

Le Conseil fédéral ne pense pas que les énergies renouvelables et l'énergie nucléaire s'excluent. Il estime par ailleurs que le contre-projet ne nuit pas à la sécurité des investissements ni à celle de la planification en ce qui concerne le développement des énergies renouvelables. À noter encore que les possibilités d'encouragement des énergies renouvelables ne sont pas touchées par le contre-projet indirect, qui n'entrave ainsi pas leur développement.

⁷⁸ Voir à ce propos l'art. 97, al. 2, de la loi sur le Parlement (LParl; RS 171.10)

6.2 Présentation du projet

Dans le cadre du contre-projet indirect à l'initiative, l'interdiction d'accorder des autorisations générales pour les centrales nucléaires doit être levée dans la LENu. L'interdiction d'octroi d'autorisations générales se compose de deux dispositions dans la LENu: aucune autorisation générale ne peut plus être octroyée tant pour la construction de nouvelles centrales nucléaires que pour les modifications de centrales nucléaires existantes.

Dans le cadre du présent contre-projet indirect à l'initiative populaire «De l'électricité pour tous en tout temps (Stop au blackout)», ces deux dispositions (art. 12a et 106, al. 1^{bis}, LENu) doivent être abrogées sans remplacement. Un renvoi à l'art. 12a est également supprimé (art. 12, al. 1, deuxième phrase).

6.3 Commentaire des dispositions

Art. 12, al. 1, deuxième phrase

L'art. 12, al. 1, 1^{re} phrase, LENu prévoit que quiconque entend construire ou exploiter une installation nucléaire doit avoir une autorisation générale délivrée par le Conseil fédéral (obligation d'autorisation). Toutefois, conformément à l'art. 12, al. 3, LENu, l'autorisation générale n'est pas nécessaire pour les installations nucléaires à faible potentiel de risque. Ces réglementations continueront de s'appliquer. La deuxième phrase de l'art. 12, al. 1, LENu, qui dispose que l'art. 12a LENu est réservé, est toutefois supprimée.

Art. 12a

Comme déjà indiqué plus haut, la future politique énergétique suisse doit être ouverte à différentes technologies. L'actuel art. 12a LENu s'oppose à cette exigence en empêchant la construction de nouvelles centrales nucléaires. Une autorisation générale (art. 12 à 14 ss et 42 à 48 ss LENu) est en principe nécessaire pour pouvoir construire une installation nucléaire. Les installations nucléaires sont définies à l'art. 3, let. d, LENu et comprennent, outre les installations permettant d'exploiter l'énergie nucléaire comme les centrales nucléaires, notamment les installations servant à stocker des matières nucléaires ou encore à évacuer des déchets radioactifs.

L'arrêté fédéral concernant la loi du 6 octobre 1978 sur l'énergie atomique⁷⁹ a introduit l'obligation d'une autorisation générale pour la construction de certaines installations nucléaires. Cette autorisation générale a permis d'impliquer la population dans la procédure d'autorisation. En raison de l'importance politique des installations nucléaires, la décision concernant leur construction devait désormais être prise par une autorité politique ou par le Parlement. Avec l'introduction de la LENu, le contenu et la procédure d'autorisation générale ont été étendus, la décision relative à l'approbation d'une autorisation générale est notamment sujette au référendum (art. 48, al. 4, LENu).

⁷⁹ FF 1978 II 895

L'autorisation générale est avant tout de nature politique: il s'agit d'une décision de principe pour déterminer si un certain type d'installation nucléaire peut être construit à un endroit donné. Elle constitue une condition pour les autres autorisations. Il n'existe aucun droit à l'octroi d'une autorisation générale, ce qui signifie qu'une décision de non-octroi ne donne pas droit à une indemnité pour les auteurs du projet.

La procédure d'autorisation générale prévoit une large participation du public. La demande, les expertises et les avis des services spécialisés de la Confédération ainsi que de tous les cantons doivent être mis à l'enquête (art. 45 LENu). Chacun peut présenter des objections et quiconque a qualité de partie peut faire opposition à l'octroi d'une autorisation générale (art. 46 LENu). Le canton d'implantation ainsi que les cantons et États voisins situés à proximité immédiate de l'emplacement prévu ont un rôle particulier: ils doivent être associés à la préparation du projet de décision d'octroi de l'autorisation générale et leurs préoccupations doivent être prises en compte dans la mesure où elles n'entravent pas le projet de manière disproportionnée (art. 44 LENu).

Le Conseil fédéral décide de la suite à donner à la demande d'autorisation générale ainsi qu'aux objections et aux oppositions (art. 48, al. 1, LENu). Il soumet sa décision à l'approbation de l'Assemblée fédérale (art. 48, al. 2, LENu). La décision de l'Assemblée fédérale relative à l'approbation d'une autorisation générale est sujette au référendum (art. 48, al. 4, LENu). Le peuple suisse a donc le dernier mot concernant la décision de principe relative à la construction d'une nouvelle installation nucléaire soumise au régime de l'autorisation générale.

La Stratégie énergétique 2050 a introduit l'art. 12a LENu qui dispose que l'octroi d'autorisations générales pour la construction de centrales nucléaires est interdit. Le contre-projet prévoit d'abroger cette disposition. Par conséquent, la deuxième phrase de l'art. 12, al. 1, LENu qui dispose que l'art. 12a est réservé devient également obsolète.

La situation juridique se présentera donc à l'avenir comme lors de l'introduction de la LENu. La construction de nouvelles centrales nucléaires est donc à nouveau possible, pour autant qu'une autorisation générale soit accordée et que les conditions d'autorisation pour leur construction et leur exploitation soient remplies.

Art. 106, al. 1^{bis}

Les dispositions transitoires de la LENu précisent que les installations nucléaires en service peuvent continuer d'être exploitées sans autorisation générale aussi longtemps qu'aucune modification exigeant la modification de l'autorisation générale prévue à l'art. 65, al. 1, n'y est apportée (voir art. 106, al. 1, LENu). En raison de l'interdiction d'accorder de nouvelles autorisations générales pour des centrales nucléaires, l'octroi d'autorisations générales pour la modification de centrales nucléaires existantes a également été interdit (art. 106, al. 1^{bis}, LENu).

L'art. 65, al. 1, LENu prévoit qu'une modification de l'autorisation générale est nécessaire si des modifications importantes sont apportées aux installations nucléaires soumises au régime de l'autorisation générale. On entend par importantes des modifications touchant au but ou aux grandes lignes d'une installation nucléaire ou des rénovations de grande ampleur afin d'en prolonger de manière significative la durée d'exploitation, notamment par le remplacement de la cuve de pression du réacteur.

Même si le remplacement de la cuve de pression des centrales existantes n'était pas possible, ou du moins pas rentable, l'interdiction d'accorder des autorisations générales pour des modifications apportées aux centrales nucléaires existantes ne se justifie plus en raison de l'ouverture aux différentes technologies.

C'est pourquoi la disposition de l'art. 106, al. 1^{bis}, LENu doit également être abrogée.

Clause conditionnelle

Enfin, le projet prévoit sous le chiffre romain II, al. 2, ce qu'on appelle une clause conditionnelle: la révision de la LENu constitue le contre-projet indirect à l'initiative populaire «De l'électricité pour tous, en tout temps (Stop au blackout)». Les deux projets sont ainsi reliés entre eux, ce qui rend possible un retrait conditionnel de l'initiative en faveur du contre-projet indirect. Le comité d'initiative peut ainsi retirer son initiative populaire à la condition que la révision de la LENu puisse entrer en vigueur⁸⁰.

Si l'initiative populaire et le contre-projet indirect étaient tous les deux acceptés, la partie concernant la révision de la LENu (voir art. 89, al. 7, deuxième phrase, Cst.) serait déjà mise en œuvre. Les autres éléments de l'initiative (art. 89, al. 6 et 7, première phrase) devraient encore être précisés dans une loi fédérale.

Il convient de renoncer à une clause alternative⁸¹. Une telle clause serait nécessaire si l'initiative populaire et le contre-projet indirect se contredisaient au niveau du contenu. Par ailleurs, dans le cas d'une clause alternative, la modification de la LENu ne serait pas publiée dans la Feuille fédérale et soumise au référendum immédiatement après son adoption par l'Assemblée fédérale, comme il en va habituellement. Si l'initiative populaire «De l'électricité pour tous, en tout temps (Stop au blackout)» était acceptée, sa mise en œuvre déjà partiellement élaborée sous la forme du contre-projet indirect deviendrait obsolète. Le projet de modification de la LENu devrait être repris et présenté à nouveau au Parlement. Un tel retard ne semble pas opportun.

6.4 Conséquences

6.4.1 Conséquences pour la Confédération

Conséquences financières

La nouvelle réglementation dans la LENu a pour but de lever l'interdiction d'octroyer des autorisations générales pour de nouvelles centrales nucléaires. Il doit à nouveau être possible de présenter au Conseil fédéral des demandes pour la construction de nouvelles centrales nucléaires. Il ne s'agit pas de décider de la construction de nouvelles centrales nucléaires. C'est pourquoi le financement de futures centrales nucléaires ne fait pas l'objet du présent projet. Le projet n'a donc aucune conséquence pour les finances fédérales au niveau des recettes et des dépenses.

⁸⁰ Voir art. 73a, al. 2, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)

⁸¹ Sa formulation serait la suivante: «Elle [la loi] est publiée dans la Feuille fédérale dès que l'initiative populaire [titre de l'initiative] est retirée ou rejetée».

Le financement de nouvelles installations de production d'énergie (également des centrales nucléaires) relève, en principe, de la responsabilité des exploitants. Conformément à l'art. 6, al. 2, LEné, l'approvisionnement énergétique relève de la branche énergétique. La Confédération et les cantons créent les conditions générales nécessaires pour que cette branche puisse assurer l'approvisionnement énergétique de manière optimale dans l'intérêt général. Les domaines bénéficiant d'un soutien fédéral sont spécifiquement indiqués dans la loi. Conformément au droit en vigueur (notamment la LEné), cela comprend les énergies renouvelables, telles que la force hydraulique, le solaire, l'éolien, la biomasse et la géothermie⁸². Depuis l'abandon de l'énergie nucléaire et la Stratégie énergétique 2050, l'encouragement des énergies renouvelables a été fortement développé, afin de compenser la disparition à venir de l'électricité d'origine nucléaire. Le présent contre-projet ne prévoit aucune modification des dispositions en matière de financement et d'encouragement.

Conséquences sur l'état du personnel

Le projet visant à lever l'interdiction de construire de nouvelles centrales n'a pas de conséquences directes sur l'état du personnel de la Confédération. Si des demandes d'autorisation générale pour de nouvelles centrales nucléaires devaient être déposées, il en résulterait une charge supplémentaire de travail en particulier à l'IFSN, qui est extérieure à l'administration fédérale centrale et procède à l'examen de la sécurité technique. Le cas échéant, de nouveaux postes devraient être créés. Tous les frais liés à la procédure d'autorisation générale peuvent être mis à la charge des responsables de projets sous forme d'émoluments (art. 83 LENu).

6.4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Dans le cadre de la consultation, la majorité des cantons se sont montrés critiques à l'égard de la levée de l'interdiction de construire de nouvelles centrales nucléaires. Le Conseil fédéral estime en revanche que le projet soutient un approvisionnement en électricité de la Suisse technologiquement neutre, respectueux de l'environnement et du climat, en rendant possible à long terme la production supplémentaire d'électricité émettant peu de CO₂ grâce à de nouvelles centrales nucléaires. Cette option supplémentaire pour un approvisionnement en électricité sûr à long terme renforce la sécurité d'approvisionnement énergétique dans toutes les régions de la Suisse.

6.4.3 Conséquences économiques

Un approvisionnement énergétique sûr, disponible en tout temps et avantageux est essentiel pour la compétitivité d'une économie nationale. Une production diversifiée d'électricité, qui prend également en compte l'utilisation économe de la ressource li-

⁸² cf. art. 34a, al. 1, loi sur le CO₂ (RS 641.71)

mitée qu'est le sol sous toutes ses formes (terrains à bâtir, terres agricoles, espaces de loisirs, etc.), augmente la marge de manœuvre d'une économie nationale.

L'énergie nucléaire fournit de l'électricité 24 heures sur 24, en toute saison et indépendamment des conditions météorologiques, sans générer de frais d'acquisition supplémentaires. Les centrales nucléaires ne nécessitent pas d'installations de stockage et ont l'avantage de contribuer à la stabilité du réseau. Si le réseau électrique est instable, des pannes d'électricité risquent de se produire. Des événements survenus dans le passé, comme la grande panne électrique de 2003 en Amérique du Nord ou celle dans la péninsule ibérique au printemps 2025, ont montré que de tels incidents entraînent des coûts considérables pour l'économie.

La possibilité d'autoriser à nouveau les demandes d'autorisation générale pour de nouvelles centrales nucléaires peut également être considérée comme une mesure supplémentaire de garantie à long terme contre les situations de pénurie d'électricité en Suisse. On parle de situation de pénurie d'électricité lorsque la demande en énergie électrique dépasse l'offre pendant plusieurs jours ou semaines. Dans son analyse nationale des risques «Catastrophes et situations d'urgence en Suisse», l'OFPP considère qu'une pénurie d'électricité constitue le plus grand risque pour la Suisse. L'OFPP estime les dommages économiques et les coûts de gestion de la crise à près de 10 milliards de francs. La capacité économique serait réduite d'environ 90 milliards de francs. À l'inverse, dans son dossier sur les dangers, l'OFPP estime qu'un accident dans une centrale nucléaire entraînerait des dommages économiques de plusieurs dizaines de milliards de francs, de nombreuses victimes, l'évacuation de milliers de personnes et des dommages environnementaux considérables. Il estime que les répercussions d'un tel événement seraient très importantes, mais que la probabilité qu'il se produise est très faible⁸³.

Lors de l'élaboration de la Stratégie énergétique 2050, le Conseil fédéral partait encore du principe que l'Europe disposerait en tout temps de suffisamment d'énergie et d'électricité. Cette position initiale a changé de manière fondamentale. La guerre contre l'Ukraine révèle la vulnérabilité de l'Europe en matière de politique énergétique. La Suisse est également concernée. Sur la base du projet de «Loi relative à un approvisionnement en électricité sûr reposant sur des énergies renouvelables (Modification de la LENE et de la LAPeI)»⁸⁴ adopté par le peuple, l'approvisionnement en électricité sera renforcé à court et moyen terme grâce au développement des énergies renouvelables. La levée de l'interdiction de demandes d'autorisation générale pour de nouvelles centrales nucléaires offre une option supplémentaire pour garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité à long terme, dans le cas où le développement des énergies renouvelables n'atteindrait pas le niveau souhaité. Grâce à cette réassurance effective en matière d'approvisionnement en électricité, le projet crée une confiance supplémentaire dans la compétitivité de notre économie, tant au niveau national qu'international. Lors de la consultation, les acteurs de l'économie se sont également prononcés majoritairement en faveur du contre-projet du Conseil fédéral (voir ch. 6.1).

⁸³ Dossier sur les dangers «Accident dans une centrale nucléaire», disponible sous: www.babs.admin.ch > Autres domaines d'activités > Risques et dangers > Analyse nationale des risques > Dossiers sur les dangers.

⁸⁴ RO 2024 679

6.4.4 Conséquences sociales

La Suisse dispose d'un système énergétique qui fonctionne très bien. La fiabilité élevée de l'approvisionnement en énergie et en électricité constitue un fondement important de la prospérité de notre pays. Il s'agit aussi d'une raison pour laquelle les entreprises exportatrices peuvent produire de manière fiable et économique, ce qui leur permet d'être très bien positionnées face à la concurrence internationale et de créer des emplois en Suisse. Cela constitue pour la Suisse un avantage concurrentiel sur le plan international. L'implantation d'entreprises actives à l'échelle internationale a un effet positif sur la valeur ajoutée nationale et sur la situation en matière d'emploi pour la population suisse. L'artisanat, les prestataires de services, l'industrie et le tourisme en profitent, tout comme la Suisse en tant que site de recherche et de formation ainsi que la société en général. Même si le projet ne prévoit pas la construction de nouvelles centrales, il relancera le débat de société sur le rôle futur de l'énergie nucléaire et d'un approvisionnement en électricité national ouvert aux différentes technologies. Cette discussion ouverte sur le futur approvisionnement en énergie est souhaitable et correspond aux us et coutumes de la démocratie en Suisse. Outre ses avantages, l'énergie nucléaire présente également des risques (voir explications au ch. 6.4.3). Dans son dossier «Accident dans une centrale nucléaire», l'OFPP table sur des dommages économiques s'élevant à des dizaines de milliards de francs, sur des milliers de personnes évacuées et des dommages considérables pour l'environnement. Il estime que les conséquences négatives d'un tel événement sont très élevées, mais la probabilité d'occurrence est très faible⁸⁵. Il existe en Suisse des exigences et des normes strictes qui doivent être respectées et surveillées pour garantir la sécurité de l'exploitation des installations nucléaires. Si une nouvelle centrale nucléaire devait être construite, il serait possible de s'appuyer sur une expérience de plusieurs décennies concernant la maîtrise de cette technologie, tant au niveau des exploitants que des autorités ou de la recherche.

6.4.5 Conséquences pour l'environnement

Le projet autoriserait à nouveau la construction de centrales nucléaires. Ces nouvelles constructions participeraient à la réalisation de l'objectif de zéro émission nette puisque les centrales nucléaires sont respectueuses du climat. De plus, elles ne nécessiteraient que peu de terrain par rapport à leur puissance et favoriseraient ainsi une production suisse d'électricité économe en surface (cf. ch. 5.2.2). En cas de demande d'autorisation pour des projets concrets, d'autres conséquences pour l'environnement devraient être examinées au cas par cas. La protection de l'homme et de l'environnement devrait notamment être assurée et aucun autre motif prévu par la législation en matière de protection de l'environnement ne devrait s'y opposer (voir à ce sujet l'art. 13, al. 1, LENu ainsi que les explications au ch. 5.2.2 «*Gestion des déchets radioactifs*»).

⁸⁵ Dossier sur les dangers «Accident dans une centrale nucléaire», disponible sous: www.babs.admin.ch > Autres domaines d'activités > Risques et dangers > Analyse nationale des risques.

6.5 Aspects juridiques

Le projet se fonde sur l'art. 90 Cst. qui confère à la Confédération une compétence exclusive et globale de légiférer dans le domaine de l'énergie nucléaire. Les obligations internationales de la Suisse ne font pas obstacle au projet. Le Conseil fédéral rejette les modifications demandées par l'initiative à l'échelon de la Constitution, mais propose par le biais du contre-projet indirect de procéder à une adaptation au niveau de la loi. Les changements proposés concernant la LENu doivent être réalisés dans le cadre de la procédure législative ordinaire et sont sujets au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. a, Cst. Le contre-projet indirect ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou un nouveau plafond de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique ou de nouvelles dépenses périodiques supérieures aux seuils fixés. Cela vaut également pour l'initiative, que le Conseil fédéral recommande de rejeter.

