



Septembre 2020

Rapport explicatif concernant la révision totale de l'ordonnance sur l'application de garanties (RS 732.12)

Table des matières

1.	Présentation du projet	1
1.1	Contexte	1
1.2	Objet	1
2.	Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes	1
3.	Conséquences économiques, environnementales et sociales	2
4.	Comparaison avec le droit européen	2
5.	Commentaire des dispositions	2
5.1	Section 1 de l'ordonnance sur l'application de garanties	2
5.2	Section 2 de l'ordonnance sur l'application de garanties	3
5.3	Section 3 de l'ordonnance sur l'application de garanties	4
5.4	Section 4 de l'ordonnance sur l'application de garanties	4
5.5	Section 5 de l'ordonnance sur l'application de garanties	4
5.6	Section 6 de l'ordonnance sur l'application de garanties	4
5.7	Section 7 de l'ordonnance sur l'application de garanties	5
5.8	Section 8 de l'ordonnance sur l'application de garanties	5
5.9	Section 9 de l'ordonnance sur l'application de garanties	5
5.10	Annexes	6

1. Présentation du projet

1.1 Contexte

L'ordonnance du 21 mars 2012 sur l'application de garanties (RS 732.12) a connu une première révision totale en 2012. Néanmoins, une nouvelle révision est à présent nécessaire. La pratique a montré la nécessité d'apporter de plus amples modifications au texte en vigueur de l'ordonnance qui règle l'exécution de l'Accord du 6 septembre 1978 entre la Confédération suisse et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (RS 0.515.031; ci-après *accord de garanties*) ainsi que du Protocole additionnel du 16 juin 2000 à l'Accord entre la Confédération suisse et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties dans le cadre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (RS 0.515.031.1; ci-après *protocole additionnel*). La terminologie doit, par endroits, être corrigée ou précisée afin que la Suisse puisse remplir pleinement ses obligations envers l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Comme les adaptations impliquent des modifications dans la plupart des articles, il est procédé ici à une révision totale de l'ordonnance sur l'application de garanties.

Les points principaux de la révision concernent les éléments suivants: la définition correcte des matières¹ et des infrastructures soumises aux mesures de garanties, l'introduction du concept «Safeguards by Design», qui désigne la prise en compte des mesures de garanties dès la planification de nouvelles installations (telles qu'un dépôt en couches géologiques profondes et ses installations de surface), l'application améliorée et axée sur la pratique des mesures de garanties aux matières présentes en dehors des installations, l'introduction d'obligations de déclaration et de validation incombant au détenteur d'une autorisation, ainsi qu'un remaniement et une simplification des annexes.

1.2 Objet

L'ordonnance sur l'application de garanties en vigueur règle l'exécution des dispositions de l'accord de garanties et de son protocole additionnel. L'accord de garanties se fonde sur l'art. III du Traité du 1^{er} juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires (RS 0.515.03), qui prévoit que les États non dotés d'armes nucléaires s'engagent à soumettre leurs matières et installations nucléaires aux mesures d'application de garanties de l'AIEA (mesures de garanties).

2. Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

La présente révision totale n'occasionne pas de coûts supplémentaires pour l'Office fédéral de l'énergie (OFEN). Au contraire, on peut s'attendre à ce que la définition plus précise des matières soumises à contrôle débouche sur une meilleure sécurité du droit et mette fin à bon nombre de discussions liées aux définitions divergentes de la «matière nucléaire» selon l'AIEA et selon la Suisse.

S'agissant des matières présentes dans des emplacements hors installation, avec la formulation désormais claire des responsabilités, un certain assouplissement pour les instances impliquées, à

¹ L'accord de garanties ne fait pas de distinction entre les matières nucléaires destinées à la production d'énergie et celles servant d'autres buts. La législation suisse en matière d'énergie nucléaire établit pourtant une distinction dans ce domaine.

savoir l'OFEN, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva), est attendu en ce qui concerne l'application des mesures de garanties en raison de l'allègement de la collecte d'informations.

Les nouvelles dispositions formulées tiennent notamment compte du fait que la Suisse sortira du nucléaire à moyen terme et construira un dépôt en couches géologiques profondes. Elles sont sans conséquence pour les installations en cours d'exploitation.

La révision totale est sans conséquence pour les cantons et les communes.

3. Conséquences économiques, environnementales et sociales

Aucune conséquence économique n'est attendue. Par rapport à l'ordonnance sur l'application de garanties actuelle, seules deux nouvelles obligations sont introduites, à savoir que la nomination des responsables des garanties par l'exploitant d'installations abritant des matières soumises aux mesures de garanties doit être confirmée, et que les prescriptions internes concernant les garanties (règlements sur l'application des garanties) pour de telles installations doivent être approuvées.

4. Comparaison avec le droit européen

La révision totale n'a pas de conséquence en ce qui concerne le rapport avec le droit européen.

5. Commentaire des dispositions

5.1 Section 1 de l'ordonnance sur l'application de garanties

La section 1 définit le but et le champ d'application de l'ordonnance, et réglemente les compétences pour son exécution.

Le champ d'application matériel et territorial est défini de manière exhaustive à l'art. 2.

À la let. a, la définition des matières concernées est entièrement remaniée. L'emploi du terme «matières nucléaires» est systématiquement évité dans l'ordonnance. On évite ainsi tout lien avec la définition du terme figurant dans l'ordonnance du 10 décembre 2004 sur l'énergie nucléaire (OENu; RS 732.11). Seul le ch. 1, se réfère encore à l'art. 1, al. 1, let. a et b, OENu. Ainsi, la matière soumise aux mesures de garanties est dorénavant systématiquement définie de façon analogue à l'accord de garanties et au statut de l'AIEA. Les exceptions et les seuils quantitatifs établis pour les domaines de la sécurité et de la sûreté à l'art. 1, al. 2, OENu, ne s'appliquent pas, à juste titre, au domaine des garanties. Par ailleurs, les déchets radioactifs contenant les matières en question (p. ex. éléments combustibles usés) sont explicitement soumis aux mesures de garanties. En outre, aux fins de la mise en œuvre des prescriptions découlant du protocole additionnel, les minerais contenant de l'uranium ou du thorium sont intégrés à la liste des matières figurant à l'art. 2, al. 1, let. a.

S'agissant des installations, à la let. b, le dépôt en couches géologiques profondes est ajouté en sus des entrepôts. En effet, le dépôt en couches géologiques profondes est une installation particulière, y compris sous l'aspect des garanties, pour laquelle des mesures de garanties pour l'heure nouvelles doivent être développées, qui diffèrent sensiblement de celles applicables aux entrepôts conventionnels abritant des matières visées à l'art. 2, al. 1, let. a.

La let. c prévoit l'extension du champ d'application non seulement aux installations en construction, mais aussi à celles qui se trouvent encore au stade de la «planification».

L'énumération est complétée par les emplacements hors installation à la let. d (p. ex. instituts de recherche, entreprises industrielles).

Dans le cadre de la révision de l'ordonnance du 3 juin 2016 sur le contrôle des biens (OCB; RS 946.202.1), les art. 2, al. 1, let. g, et 21, al. 2, de l'ordonnance sur l'application de garanties existante ont été uniquement modifiés et non abrogés. Les deux domaines seront dorénavant réglementés exclusivement dans le cadre de l'OCB, ce qui est suffisant.

L'art. 3 remplace l'annexe 1 actuelle. Les définitions sont élargies et précisées pour s'aligner sur l'accord de garanties et sur la terminologie de l'AIEA. Des erreurs sont par ailleurs corrigées, notamment dans certaines définitions, telles que «installation», «emplacement hors installation», «site» et «activités de recherche-développement liées au cycle du combustible nucléaire». La définition de «Significant Quantity» est supprimée car elle ne s'applique qu'aux inspections de l'AIEA. La notion de «kilogramme effectif» est désormais introduite. Elle permet de distinguer une «installation» d'un «emplacement hors installation» et d'établir les obligations qui en découlent.

Par ailleurs, les expressions «matières pour lesquelles les garanties ont été levées» et «équipement essentiel» sont également introduites, car elles sont employées à l'art. 18 pour la première et aux art. 9 et 13 pour la seconde.

La description de tous les termes est conforme à celle utilisée au niveau international.

L'art. 4 prévoit que l'OFEN est chargé au besoin de préciser dans des directives les exigences détaillées permettant la mise en œuvre des mesures de garanties (liste non exhaustive). C'est le cas lorsque le degré de détail dans la description des exigences quant à la mise en œuvre de l'accord de garanties, tel qu'il est requis pour une application pleine et entière de l'accord de garanties vis-à-vis de l'AIEA, dépasserait le cadre d'une ordonnance.

5.2 Section 2 de l'ordonnance sur l'application de garanties

Cette section règle la mise en œuvre des mesures de garanties ainsi que les obligations de présentation de rapports et de déclaration des installations abritant les matières considérées.

Désormais, l'OFEN doit approuver la nomination du responsable des garanties et de son suppléant et peut contrôler leur aptitude à l'exercice de cette fonction (art. 5). Les prescriptions internes des installations concernant les mesures de garanties (règlements sur l'application des garanties) doivent être soumises à l'OFEN pour approbation (art. 6).

Pour répondre aux exigences du protocole additionnel, l'obligation de tenir une comptabilité (art. 8) aussi bien que l'obligation de présenter des rapports (art. 9) sont étendues pour inclure les matières qui n'ont pas encore atteint le stade du cycle du combustible (appelées «*pre-34(c) material*»²).

Les modalités d'exécution des inspections aux sections 2 à 6 ont été intégralement supprimées. Elles sont désormais traitées exclusivement à la section 7.

² En référence à l'art. 34, let. c, de l'accord de garanties

5.3 Section 3 de l'ordonnance sur l'application de garanties

La section 3 concerne les mesures de garanties dans les installations n'abritant pas des matières visées à l'art. 2, al. 1, let. a. La section a été entièrement remaniée.

Le nouvel art. 10 ancre dans l'ordonnance la réalisation du concept de mesures de garanties intégrées à la conception (Safeguards by Design). Il s'agit en particulier de prendre en compte dès la phase de planification les mesures de garanties qui seront mises en œuvre ultérieurement. Il est prévu que ces mesures soient intégrées dans la démarche de conception d'une installation au même titre que des aspects liés à la sécurité et à la sûreté. Le but est non seulement d'éviter que des infrastructures doivent être mises en place après coup pour l'application des mesures de garanties, mais aussi, en particulier, de faciliter la mise en œuvre des mesures de garanties grâce à une planification appropriée.

L'obligation de définir des zones de bilan matières ainsi que la subdivision de ces zones sont désormais limitées aux installations en cours de planification ou de construction (voir art. 11).

À l'art. 13, les obligations de présenter des rapports pour les installations en cours de démantèlement sont étendues pour inclure une obligation de déclaration lors du retrait d'équipements essentiels (*essential equipment*)³. La nécessité de ce changement est devenue manifeste dans le cadre de la mise hors service et du démantèlement subséquent de la centrale nucléaire de Mühleberg.

5.4 Section 4 de l'ordonnance sur l'application de garanties

Par rapport à l'ordonnance en vigueur, la section 4 demeure inchangée.

5.5 Section 5 de l'ordonnance sur l'application de garanties

Cette section règle les obligations de déclarer et de fournir des renseignements lors de l'importation, de l'exportation et du transport de matières soumises aux mesures de garanties ainsi que l'obligation de présenter des rapports lorsque de telles matières sont détenues à l'étranger. La section a déjà été modifiée le 1^{er} juillet 2016 dans le cadre de la révision de l'OCB. Dorénavant, les inspections en lien avec le contrôle des biens ne seront plus réglées dans l'ordonnance sur l'application de garanties.

Au sens de l'art. 17, est considéré comme propriétaire tout possesseur, qu'il soit originaire ou dérivé (p. ex. locataire, fermier, dépositaire).

La personne responsable visée à l'art. 17, al. 1, let. c, peut aussi être une personne morale.

L'utilisation prévue doit être indiquée en vertu de l'al. 1, let. f, que les matières soient destinées à l'usage propre ou au négoce.

5.6 Section 6 de l'ordonnance sur l'application de garanties

La section portant sur les mesures de garanties particulières a été entièrement remaniée. L'art. 22 de l'ordonnance du 21 mars 2012 sur l'application de garanties a été subdivisé en trois articles distincts correspondant aux différents aspects des garanties (art. 18 à 20) pour une meilleure compréhension. L'art. 18 règle les modalités applicables aux matières citées pour lesquelles des mesures de garanties prévues par l'accord de garanties ont été levées («levée des garanties»). Des obligations de déclaration,

³ Il s'agit des équipements qui revêtent une importance cruciale pour l'entreposage, la gestion, le traitement ou l'utilisation des matières, tels que la machine de chargement pour éléments combustibles.

certaines allégées, subsistent néanmoins pour ces matières en application du protocole additionnel. Les matières qui ne sont pas explicitement citées et pour lesquelles la levée des garanties a été autorisée par l'AIEA ne sont plus soumises à d'autres mesures de garanties dès le moment de leur levée.

L'art. 19 règle l'application de mesures de garanties à des matières situées dans des emplacements hors installation (*location outside facilities*; voir art. 3, al. 1, let. b, de l'ordonnance) qui relèvent de la surveillance de l'OFSP (autorisation dans le cadre de la loi sur la radioprotection, LRaP; RS 814.50). L'expérience montre que la réglementation actuelle n'est pas adaptée à la pratique, notamment en ce qui concerne la collecte de renseignements, car les besoins sont très différents selon qu'il s'agit de protection contre les rayonnements ou de garanties. Comme à l'accoutumée, l'OFSP informe l'OFEN des autorisations délivrées pour des matières soumises à des mesures de garanties. La collecte des renseignements en lien avec les garanties relève de l'OFEN. Les deux offices, à savoir l'OFEN et l'OFSP, sont chargés de définir la procédure exacte pour les détenteurs d'autorisations ainsi que l'échange d'informations entre ces deux offices et leur participation à des inspections. En fonction du domaine de surveillance, la Suva doit également être impliquée.

L'art. 20 règle les modalités applicables aux matières qui peuvent être temporairement exclues des mesures de garanties de l'AIEA. Il est question de quantités relativement faibles, mais l'utilisation joue également un rôle. Sont par exemple concernés l'uranium entrant dans la composition des conteneurs d'entreposage du tritium, des sources de calibration, des solutions standard pour des analyses contenant de l'uranium, du thorium ou du plutonium, ou encore des blindages en uranium. L'OFEN n'est pas autorisé à octroyer de telles exemptions lui-même, mais peut uniquement soumettre une demande en ce sens à l'AIEA. Les utilisations admises sont définies à l'art. 36 et les quantités totales admises à l'art. 37 de l'accord de garanties. L'obligation de tenir une comptabilité en vertu de l'accord de garanties ne s'applique pas à ces matériaux exemptés, mais les obligations de déclaration en application du protocole additionnel subsistent.

L'art. 21 fixe la mise en œuvre de l'obligation de déclaration concernant l'exploration et l'exploitation de mines d'uranium et de thorium prévue par le protocole additionnel. Cet aspect n'avait pas été pris en compte dans l'ordonnance du 21 mars 2012 sur l'application de garanties.

5.7 Section 7 de l'ordonnance sur l'application de garanties

La section 7 règle les modalités des inspections prévues aux sections 2 à 6. Celles-ci sont regroupées dans le nouvel art. 23.

À l'art. 25, l'introduction de moyens informatiques dans les installations est désormais explicitement mentionnée, la nouvelle réglementation des mesures internes à l'installation dans le domaine de la cybersécurité ayant induit des discussions récurrentes ces dernières années. L'art. 28, al. 1, prévoit des restrictions visant la protection de l'infrastructure informatique.

L'art. 30, al. 2 (art. 30, al. 2, de l'ordonnance du 21 mars 2012) est conservé. Une disposition similaire figure à l'art. 39, al. 4, de l'ordonnance du 21 août 2013 sur le contrôle des produits chimiques (OCPCh; RS 946.202.21). Le cas de figure est celui où une personne est lésée lors de l'inspection par des tiers (à savoir par d'autres participants à l'inspection, tels que des inspecteurs de l'AIEA). Le nouvel art. 30, al. 3, portant sur la responsabilité en cas de comportement illicite de représentants de la Confédération est ajouté à des fins d'exhaustivité.

5.8 Section 8 de l'ordonnance sur l'application de garanties

Les dispositions pénales tiennent compte des nouvelles obligations, et demeurent pour le reste inchangées.

5.9 Section 9 de l'ordonnance sur l'application de garanties

Les modifications sont uniquement d'ordre rédactionnel.

5.10 Annexes

Les annexes de l'ordonnance du 21 mars 2012 sur l'application de garanties portant essentiellement sur des aspects de la réalisation d'inspections de l'AIEA, tels que leur fréquence et leur étendue, sont supprimées. Ces aspects ne peuvent pas être réglementés dans une ordonnance de la Suisse, car ils sont déterminés par l'AIEA et sont susceptibles d'évoluer au fil du temps.

L'actuelle annexe 1 est désormais intégrée à l'art. 3, ce qui a pour effet de modifier la numérotation des annexes (l'actuelle annexe 2 devient l'annexe 1 et l'actuelle annexe 3 devient l'annexe 2).

Annexe 1

Par rapport à l'actuelle annexe 2, seules des modifications d'ordre rédactionnel sont apportées.

Annexe 2

Le ch. 1 porte sur les obligations de présenter des rapports pour les installations abritant des matières soumises aux mesures de garanties. Par rapport à l'ordonnance sur l'application des mesures actuelle, outre un certain nombre de modifications mineures, l'énumération des types de rapport est complétée par la notification. De plus, les délais pour le préavis (*advance notification*) sont formulés de façon plus claire.

Le ch. 2 porte sur les obligations de présenter des rapports pour les installations n'abritant pas de matières soumises aux mesures de garanties, autrement dit pour les installations en cours de construction ou de démantèlement. Pour les installations en construction, la présentation d'un rapport sur les garanties intégrées à la conception (concept «Safeguards by Design»)⁴ est introduite.

⁴ Voir art. 10