



3 août 2009

Rapport explicatif

Révision totale de l'ordonnance sur la protection en cas d'urgence au voisinage des installations nucléaires (ordonnance sur la protection d'urgence), RS 732.33

1. Motif

Lors de la révision totale de l'ordonnance relative à l'organisation d'intervention en cas d'augmentation de la radioactivité (OROIR, RS 520.17), devenue l'ordonnance sur l'organisation fédérale d'intervention en cas d'événements ABC et de catastrophes naturelles (OI-ABCN), le conseil de projet a décidé au début de juillet 2008 qu'il fallait faire subir aussi une révision totale à l'ordonnance sur la protection en cas d'urgence au voisinage des installations nucléaires (ordonnance sur la protection d'urgence, RS 732.33). Un groupe de projet a alors été formé, qui est à l'origine du projet d'ordonnance sur la protection d'urgence (OPU) et du présent rapport explicatif. Ce groupe réunissait des représentants des services fédéraux (OFEN, OFSP, OFPP, CENAL, Bureau de protection ABC nationale, IFSN), ainsi que des cantons de site d'installations nucléaires (Argovie, Berne et Soleure) et du groupement des directeurs de centrales nucléaires suisses (GSKL). Les dispositions à adopter étaient en bonne partie incontestées. De fortes divergences de vue sont apparues notamment sur l'imputation des coûts des mesures de protection en cas d'urgence (voir ci-après les remarques au sujet de l'art. 13).

2. Commentaire de quelques dispositions

Le commentaire ne porte que sur les dispositions du projet qui réclament une explication.

Art. 1 Objet et champ d'application

Al. 1

Fixe le champ d'application de la protection en cas d'urgence exclusivement pour les installations nucléaires suisses.

L'OI-ABCN s'applique en outre dans les situations ci-après:

- accidents d'installations nucléaires étrangères
- accidents survenus avec des armes nucléaires
- engagement d'armes nucléaires ou de bombes sales.

Seules font l'objet de la présente réglementation la préparation des mesures à prendre et la phase aiguë d'un événement, où il s'agit de décider rapidement.

Al. 2

Il ne faut pas appliquer l'OPU aux installations nucléaires où le rejet d'une quantité non négligeable de radioactivité (qui justifierait la mise en œuvre des mesures prévues dans l'OROIR, puis dans l'OI-ABCN) peut être exclu d'emblée (p. ex. les petits réacteurs de recherche). Pour plus de transparence et de clarté, l'annexe 1 énumère toutes les installations nucléaires qui relèvent de l'ordonnance.



Art. 2 But de la protection en cas d'urgence

Al. 1, let. b

En vue d'atténuer les effets du rejet d'une quantité non négligeable de radioactivité, le concept des mesures à prendre en fonction des doses de l'OI-ABCN exige certaines interventions qui peuvent imposer à la population de sensibles restrictions au quotidien.

Il faut donc se préparer à assurer à la population l'indispensable, p.ex. lors

- d'un séjour temporaire à la maison, à la cave ou dans un local de protection (évacuation verticale),
- d'une évacuation temporaire préventive (horizontale)¹, ou
- **d'une évacuation temporaire différée en phase du sol.**

Art. 3 Zones

Al. 1

Les zones 1 et 2 couvrent l'aire dans laquelle il faut définir et préparer de manière détaillée les mesures de protection à prendre pour faire face au danger que représenterait le passage d'un nuage radioactif. Lors d'un événement, des mesures de protection de la population, spécifiques aux différentes zones, sont ordonnées en se basant sur le concept des mesures en fonction des doses de l'OI-ABCN.

En vertu de l'ordonnance sur la distribution de comprimés d'iode (RS 814.52), ces comprimés sont distribués à l'avance en surdotation dans les ménages et les entreprises des zones 1 et 2.

Des installations nucléaires proches l'une de l'autre peuvent avoir des zones 1 et 2 communes (comme p. ex. les centrales de Beznau et Leibstadt).

Let. a

La zone 1, où un "accident soudain" exige que la centrale alarme directement la population rapidement par l'intermédiaire du canton, s'étend sur 3 à 5 kilomètres autour des centrales actuelles.

Let. b

La zone 2 couvre une aire entourant la zone 1. Pour les centrales actuelles, son rayon a été fixé à une vingtaine de kilomètres. Elle est divisée en secteurs.

La signification des secteurs ressort de l'annexe 2 de l'OPU.

Al. 2

Désigne le territoire suisse en-dehors des zones 1 et 2 d'une installation nucléaire comme formant la zone 3. Celle-ci est aussi appelée zone éloignée.

Le passage d'un nuage radioactif sur la zone 3 ne doit faire craindre aucun danger notable pour la population, même après un accident grave. Des mesures de protection pendant ce passage ne seront très probablement pas nécessaires. Quant aux mesures qui devraient tout de même être prises, les services de l'organisation de protection d'urgence les ordonneront conformément à l'OI-ABCN sans qu'il soit besoin d'une préparation détaillée. Une seule mesure préventive est à préparer dans cette zone, c'est la distribution de comprimés d'iode (art. 4 de l'ordonnance à ce sujet).

¹ La praticabilité de mise en œuvre des plans d'urgence doit être considérée en vertu de IAEA Safety Guide NS-R-3, chap. 2.1 et 2.2. Les mesures d'urgence sont détaillées dans IAEA Safety Guide GS-R-2 et GS-G-2.1.



Al. 3

Définit la compétence d'attribuer les communes et parties de communes à une zone donnée.

Art. 4 Dérogation

Les zones définies à l'art. 3, al. 1 se rapportent aux centrales nucléaires. Pour les installations nucléaires potentiellement moins dangereuses, une autre réglementation s'applique. On peut imaginer par exemple de renoncer à la zone 2 et de se contenter d'une zone 1 de moindre extension que pour une centrale (p. ex. avec une zone spécifique de danger IPS/SCSI, voir annexe 3 à la fin).

Art. 5 Fusion de communes

On peut s'attendre à ce que des communes fusionnent dans tous les cantons au cours des années qui viennent. Pour la mise à jour de l'OPU, le Conseil fédéral délègue à l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN) l'adaptation de la liste des communes dans l'annexe 3.

Art. 6 à 12 Tâches

Les tâches des services compétents sont définies ici, réparties au besoin entre la préparation / conception et l'intervention en cas d'accident.

Art. 6 Tâches communes

Certains cantons répondent d'ores et déjà aux besoins de la protection de la population à travers des réseaux intercommunaux à l'échelle régionale. C'est pourquoi on a introduit ici la notion de région.

Art. 7 Exploitants d'installations nucléaires

Pour plus de clarté, l'OPU parle d'*exploitants d'installations nucléaires* et non de *détenteurs d'autorisation*. C'est le terme utilisé dans les milieux concernés et on le trouve également dans l'ordonnance actuelle sur la protection en cas d'urgence et dans le "Concept de protection en cas d'urgence au voisinage des installations nucléaires" de la Commission fédérale pour la protection ABC (ComABC).

Al. 2, let. c

Pour l'information en temps utile, on distingue les services de l'IFSN et de l'OFPP, qui doivent être informés dans tous les cas et, s'il se produit un accident soudain, les services cantonaux, chargés en l'occurrence d'alarmer la population en déclenchant les sirènes dans la zone 1.

Al. 2, let. d

Le terme-source indique la quantité et le type de radionucléides rejetés, ainsi que le déroulement chronologique de l'émission. Les exigences auxquelles doit répondre cet indicateur figurent dans une directive de l'IFSN.



Art. 8 IFSN

Al. 1, let. b

Le soutien aux cantons, aux régions et aux communes est accordé sur demande et concerne une participation à la formation:

- des membres de la protection civile participant à des cours du laboratoire de Spiez
- des membres des états-majors de conduite de communes et de régions dans les cantons.

L'IFSN exerce une fonction analogue en s'associant à l'élaboration de notices instruisant la population sur le comportement à adopter en cas d'événement.

Al. 2

Complète l'art. 15, al. 4 de l'OI-ABCN en fixant les tâches de l'IFSN en cas d'événement au sens de l'art. 1.

Art. 9 MétéoSuisse

Al. 1

Après la suppression des tours météo sur le site des centrales nucléaires, l'IFSN a besoin des données météorologiques (prévisions concernant la direction et la force des vents et les précipitations locales) pour calculer la dispersion et les doses de radiations dans les zones 1 et 2.

Al. 2

En cas de dispersion sur une grande surface s'étendant au-delà de la zone 2, MétéoSuisse (ou en cas de situation spéciale et extraordinaire, le DDPS) établit des prévisions afin de déterminer le domaine concerné par les dépôts dus au nuage radioactif. L'OFPP s'appuie sur ces indications pour charger l'organisation de mesure de déterminer la contamination.

Art. 10 OFPP

Les tâches de l'OFPP sont limitées à la conception et à la préparation. Si un événement survient, ces tâches seraient principalement assumées par la Centrale nationale d'alarme (CENAL). Les rôles respectifs sont précisés pour l'OFPP dans l'OI-ABCN et pour la CENAL dans l'OCENAL (RS 520.18).

Let. a

Etant donnée la réorientation de la ComABC vers des mandats d'analyse stratégique, l'OFPP valide les documents de travail actuels et futurs de cette commission et les publie comme directives de l'OFPP.

Let. b

Le soutien aux cantons, aux régions et aux communes est accordé sur demande et concerne une participation à la formation des:

- membres de la protection civile participant à des cours de l'OFPP
- membres des états-majors de conduite de communes et de régions dans les cantons.

L'OFPP exerce une fonction analogue en s'associant à l'élaboration de notices instruisant la population sur le comportement à adopter en cas d'événement.



Let. c

La population des zones 1 et 2 est informée par écrit (publications informatives, notices, cf. aussi l'art. 11, al. 2, lettre a). L'OFPP coordonne l'élaboration de ces documents et leur distribution. Dans ce cadre il convient de les uniformiser dans la mesure du possible.

Art. 11 Tâches des cantons

Al. 2, let. c

L'évacuation horizontale préventive a lieu lorsqu'il faut craindre un rejet avec dispersion de radioactivité; elle dépend des doses de seuil fixées dans le concept des mesures à prendre en fonction des doses qui figure dans l'annexe du projet de l'OI-ABCN

Si la dose prévue est supérieure au seuil de dose, l'évacuation préventive devra être ordonnée dans la mesure où il est possible et judicieux d'y procéder. Des doutes se sont élevés quant à la faisabilité de cette mesure. A ce jour, elle n'a jamais été étudiée en détail.

Al. 2, let. d

Le point de contact doit assurer la prise en charge (médicale et psychologique) des personnes lors d'un événement avec augmentation de la radioactivité, selon le concept de la ComABC (KomABC 2006-06-D).

Al. 2, let. e

La documentation-cadre est une notion bien connue des milieux de la protection de la population. Elaborée par la ComABC avec des représentants des cantons, elle décrit les mesures à préparer en cas d'événement avec augmentation de la radioactivité dans une centrale nucléaire.

Elle s'adresse aux cantons, régions, communes, entreprises, écoles, homes, hôpitaux, prisons et entreprises publiques et privées de transport. Ses modèles de formulaires et de listes de contrôle facilitent la préparation des mesures à prendre et la maîtrise des événements.

Al. 3, let. a

Les cantons, sur mandat de l'OFPP, transmettent l'alarme aux organes de conduite des régions et des communes (art. 3 OAL).

Al. 3, let. b

L'alarme de la population a lieu sur mandat de l'OFPP ou, en cas de dérangement soudain, sur mandat de la centrale (art. 5, al. 2 et art. 6 OAL).

Art. 12 Tâches des communes

Les tâches des communes sont fixées dans la documentation-cadre, tant pour la préparation des mesures à prendre que pour l'intervention en cas d'un événement au sens de l'art. 1.

Art. 13 Coûts assumés par les exploitants d'installations nucléaires

L'ordonnance actuelle sur la protection en cas d'urgence, qui date de 1983, règle dans ses art. 26 et 27 la question de l'imputation des coûts. Ces dispositions sont caduques depuis l'entrée en vigueur de la LENU, le 1^{er} février 2005. La loi prévoit (art. 83 et 84) le prélèvement de redevances (avec remboursement des frais) par la Confédération et les cantons, précisant ainsi les dépenses qui peuvent être mises à la charge des exploitants d'installations nucléaires. L'OPU n'a donc pas à y pourvoir.



Pour la Confédération, l'art. 83, al. 1 LENU précise que les autorités compétentes obtiennent des exploitants d'installations nucléaires certaines redevances et la compensation de leurs frais. L'art. 84 constitue une disposition analogue pour les cantons. On relèvera cependant que celle-ci est potestative, c'est-à-dire qu'il appartient aux cantons de décider s'ils veulent faire supporter les frais par les exploitants d'installations nucléaires, et dans quelle mesure ils le feront, par exemple pour

- la formation professionnelle et la documentation
- les exercices accomplis par les organes de conduite et d'engagement dans le domaine de la protection en cas d'urgence
- l'acquisition des matériels nécessaires à la protection en cas d'urgence
- en prévision des barrages à établir dans la zone 1 et autour d'elle:
 - les coûts de planification,
 - le matériel nécessaire aussi bien pour la formation que pour les exercices.

Le report des dépenses consenties par le canton a soulevé dans le groupe de projet des opinions très divergentes. Les cantons de site ont aujourd'hui des pratiques différentes, ce qui influe sur leur attitude quant à la réglementation à inscrire dans l'OPU. L'éventail va de la facturation détaillée des coûts imputables jusqu'à l'abandon de toute compensation au vu des charges fiscales non négligeables déjà assumées par les exploitants.

Les entretiens approfondis avec des représentants des cantons de site des centrales nucléaires ont abouti à la formulation du nouvel art. 13. Des cantons ont souhaité cette solution parce que l'art. 11 leur attribue certaines tâches; c'est pourquoi ils ont tenu à retrouver à l'échelon de l'ordonnance la disposition leur permettant de reporter les dépenses assumées. La formulation adoptée est conforme à l'art. 84 LENU.

3. Modification du droit actuel

Les ordonnances ci-après doivent être modifiées.

3.1 Ordonnance sur les comprimés d'iode

La liste des communes assignées aux zones 1 et 2 figurera désormais dans l'OPU. Ainsi l'annexe de l'ordonnance sur les comprimés d'iode peut être supprimée et cette ordonnance complétée à son art. 3 par un renvoi à l'ordonnance sur la protection en cas d'urgence.

3.2 Ordonnance sur l'alarme

L'information de la population dans les zones 1 et 2 des installations nucléaires est réglementée dans l'OPU (art. 10, let. c et art. 11, al. 2, let. a). Cette réglementation y est plus détaillée qu'à l'art. 16, al. 5 de l'ordonnance sur l'alarme, parce qu'elle prescrit également la participation de l'OFPP et de l'IFSN. Il faut donc supprimer le passage y relatif dans l'art. 16, al. 5 de l'ordonnance sur l'alarme.