



13 octobre 2011

Rapport explicatif

Révision totale de l'ordonnance sur l'application de garanties



1 Situation

Bien que l'ordonnance sur l'application de garanties ne soit pas en vigueur depuis longtemps, il convient de la soumettre à une révision complète. La pratique montre en effet que les dispositions de l'accord relatif à l'application de garanties et du protocole additionnel ne sont pas entièrement couvertes et que la terminologie ne concorde pas toujours. Il en résulte que la Suisse ne peut pas remplir toutes ses obligations vis-à-vis de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

La présente révision doit permettre d'inscrire véritablement les accords internationaux concernés dans le droit suisse. Elle porte avant tout sur la définition des matières nucléaires, sur la possibilité de lever les mesures de garanties, sur l'introduction de nouvelles notifications obligatoires touchant les travaux de recherche et développement ainsi que sur le réaménagement des annexes, qui sont simplifiées. De plus, il faut adapter ponctuellement l'ordonnance du 10 décembre 2004 sur l'énergie nucléaire (OENu; RS 732.11) et l'ordonnance du 25 juin 1997 sur le contrôle des biens (OCB; RS 946.202.1).

2 Objet

Actuellement, l'ordonnance du 18 août 2004 sur l'application de garanties (RS 732.12) règle l'exécution des dispositions de l'accord de 1978 relatif à l'application de garanties¹ ainsi que du protocole additionnel². L'accord s'appuie sur l'art. III du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires³, qui oblige les Etats ne possédant pas de telles armes à soumettre régulièrement les matières et les installations nucléaires qu'ils détiennent à des contrôles de l'AIEA. Ces contrôles sont appelés mesures de garanties.

3 Explications par section

Section 1

La section 1 fixe l'objet de l'ordonnance et son champ d'application. (défini de manière exhaustive à l'art. 2) ainsi que les compétences dans la mise en œuvre. Pour éviter les doublons, on a renoncé à inscrire les définitions dans la présente ordonnance alors qu'elles figurent dans l'ordonnance sur l'énergie nucléaire. C'est pourquoi l'art. 2, al. 1, let. a, renvoie à cette dernière.

¹ 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

² Protocole additionnel du 16 juin 2000 à 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 0.515.031.1

³ Traité du 1er juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires, RS 0.515.03



L'art. 5, al. 1, nomme désormais les critères déterminant le début des mesures de garanties. Quant à la possibilité d'être affranchi de telles mesures, inscrite dans l'accord, elle est précisée à l'art. 5, al. 2.

Section 2

Cette section régit l'application des mesures de garanties et des obligations de rendre rapport et de notifier, pour les installations abritant des matières nucléaires. Désormais, les installations nucléaires devront se doter de prescriptions internes concernant les mesures de garanties (art. 7). Les exploitants y définiront en particulier les tâches, les comportements et les contraintes de notification imposés à leurs collaborateurs. Quant à l'enregistrement des déplacements entre les aires constitutives d'une zone de bilan-matières (art. 8, al. 3), il correspond à une exigence de l'accord de garanties. Les obligations de comptabilité, fixées à l'art. 9, reprennent des éléments de l'actuelle annexe 4. L'Office fédéral de l'énergie (OFEN) devra fixer dans des directives le contenu, la forme et la fréquence des rapports à fournir (art. 10, al. 2). Il donnera ainsi une base formelle à ses exigences actuelles, restées à ce jour informelles.

Section 3

La section 3 se rapporte aux mesures de garanties concernant les installations qui n'abritent pas de matières nucléaires. Ces dispositions restent largement inchangées. En vertu de l'art. 13, al. 2, l'office est chargé d'élaborer des directives selon l'annexe 4, chiffre 2 ou 3.

Section 4

La section 4 de l'ordonnance actuelle est reprise sans changement.

Section 5

Cette section régit l'obligation de notifier et d'informer au sujet de l'importation et de l'exportation de biens. L'obligation inscrite à l'art. 16 est adaptée à la disposition correspondante figurant à l'art. 92 de l'accord de garanties, car les délais de notification actuels se sont révélés à peu près impraticables. L'art. 19, al. 2, signifie que le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) peut exercer son devoir de surveillance en toute indépendance. L'ancienne formulation pouvait donner à croire qu'une injonction de l'AIEA était nécessaire.

Section 6

L'art. 22 est reformulé plus clairement et harmonisé avec l'art. 2, let. b du protocole additionnel, En outre il est précisé que les personnes concernées peuvent être obligées de faire certaines déclarations indépendamment d'une requête de l'AIEA. L'art. 23 reprend des dispositions du proto-



cole additionnel qui ne figurent aujourd'hui que partiellement et de manière peu claire dans les annexes 7 et 8. L'office est chargé ici encore d'élaborer des directives sur les rapports exigés (art. 23, al. 3).

Section 7

La section 7 fixe les modalités des notifications obligatoires et des inspections prévues dans les sections 2 à 6. L'art. 26 introduit une énumération plus claire et plus explicite des compétences en matière d'inspection. L'art. 28, al.1, précise les circonstances permettant de limiter l'ouverture aux inspecteurs de l'AIEA. Nonobstant leur immunité, l'accès peut leur être refusé si les conditions indiquées dans le nouvel art. 28, al. 2, sont remplies. Tenus de respecter le droit suisse et le droit international, les inspecteurs ne peuvent forcer l'entrée. L'art. 29 est reformulé et complété par un deuxième alinéa, qui indique le délai convenu avec l'AIEA dans lequel l'accès doit être accordé. Quant à l'art. 30, il régit désormais le remboursement, par l'AIEA, des dépenses courantes pour les mesures de garanties, dépenses engendrées surtout par la transmission de représentations imagées et de résultats de mesurages par le réseau téléphonique.

Section 8

Les dispositions pénales englobent les nouvelles obligations et sont inchangées pour le reste.

Section 9

L'actuel art. 31 est abrogé, car le présent projet mentionne l'élaboration de directives dans les articles correspondants (cf. p. ex. l'art. 6, al. 3).

4 Annexes

Annexe 1

Pour éviter les doublons, on a renoncé à inscrire les définitions portant sur les matières nucléaires dans la présente ordonnance alors qu'elles figurent dans l'ordonnance sur l'énergie nucléaire (d'où le renvoi figurant à l'art. 2, al. 1, let. a).

Annexe 4

Cette annexe réunit l'annexe 4, chiffre 3 et les annexes 5 et 7 actuelles, et elle est restructurée.

Annexe 5

Les annexes 6 et 8 actuelles sont réunies ici.



Annexe 6

Il convient de modifier l'annexe 1 de l'ordonnance sur l'énergie nucléaire et de faire en sorte que les définitions actuelles, lacunaires, se trouvent élargies, précisées et harmonisées avec la terminologie de l'AIEA afin de correspondre à l'accord de garanties. Celui-ci ne fait par exemple aucune distinction entre matières nucléaires pour la production d'énergie et autres matières nucléaires. Il en va autrement dans la législation suisse. Ainsi l'art. 3, let. f, de la loi sur l'énergie nucléaire (LENu; RS 732.1) définit précisément les matières nucléaires par le fait qu'elles peuvent être utilisées pour produire de l'énergie nucléaire. C'est pourquoi on a créé la nouvelle catégorie des produits tirés de matières nucléaires à des fins non nucléaires, afin que l'ordonnance s'applique également à des substances qui renferment des matières nucléaires mais qui ne servent pas à la production d'énergie. Celles-ci ne sont pas considérées comme des matières nucléaires, mais elles justifient néanmoins des obligations de notifier au sens de l'art. 24 (cf. al. 2, let. d). Par ailleurs, il n'y a pas lieu de considérer séparément les matières fissiles spéciales jusqu'à un poids de 15 g, comme on le fait à l'art. 1, al. 2, let. c, OENu. Ces faibles quantités doivent être libérées de l'obligation d'une autorisation pour le transport de matières nucléaires. La systématique exige que l'exonération figure non pas dans les définitions, mais dans le nouvel art. 13a OENu.

En outre, il convient d'adapter l'ordonnance sur le contrôle des biens pour mieux répondre aux exigences de l'AIEA. Désormais, l'autorisation d'exporter des produits tirés de matières nucléaires à des fins non nucléaires sera accordée par l'OFEN et non plus par le SECO. Cela revient à concentrer dans un seul service et à simplifier les procédures liées à la surveillance des matières nucléaires et des produits qui en contiennent. L'OCB s'appliquera en l'occurrence, l'OFEN devant octroyer les autorisations. L'OFEN pourra également établir au besoin pour ces biens des certificats d'importation, en interdire le transit, les soumettre à des contrôles ou à des mesures administratives (chap. 3 et 4 OCB). Il faut observer que les dispositions de l'OENu relatives au maniement de matières nucléaires restent valables et qu'elles priment les dispositions divergentes de l'OCB.

5 Conséquences

La refonte de l'ordonnance se traduira, pour l'OFEN, par des travaux supplémentaires pour les inspections selon l'art. 24. Ces travaux pourront être partiellement facturés aux milieux concernés. Cela ressort de la loi sur l'énergie nucléaire et de l'ordonnance sur les émoluments et les taxes de surveillance dans le domaine de l'énergie (Oémol-En; RS 730.05). S'y ajouteront des travaux supplémentaires pour les autorisations liées à l'art. 3, al. 1^{bis}, OCB. On doit toutefois considérer que ceux-ci, comme d'autres activités dans le domaine de la non-prolifération, constituent des tâches de souveraineté, qui ne sont du reste pas très lourdes.

Ces nouvelles tâches représentent néanmoins une charge additionnelle non négligeable pour l'OFEN. De même, les compétences du SECO relatives au suivi des inspections de l'AIEA et aux mesures de contrôle lui vaudront sans doute des travaux supplémentaires.



Afin de tenir les engagements pris en matière de garanties, il faudra à l'avenir procéder à des inspections sans la participation de l'AIEA et à des audits dans les installations nucléaires. Ce sera encore une source de travaux supplémentaires.

Tous ces efforts nouveaux devront être déployés indépendamment d'une éventuelle sortie du nucléaire, car les obligations à assumer en vertu de l'accord de garanties subsistent par-delà la désaffectation des installations, jusqu'au stockage final des matières radioactives.

En revanche, il n'y a pas lieu de prévoir des retombées pour l'économie du pays, d'autant que les entreprises concernées sont très peu nombreuses. Quant aux exploitants d'installations renfermant des matières nucléaires, ils ont pour seule obligation nouvelle celle d'élaborer des prescriptions internes de garanties.

La refonte de l'ordonnance n'entraîne aucune conséquence pour les cantons.