

Évaluation sommative du Plan d'action radium 2015-2023 : prise de position du comité de pilotage du plan d'action

1. Introduction

Jusque dans les années 1960, l'industrie horlogère a utilisé de la peinture luminescente contenant du radium pour faire briller les cadrans et les aiguilles des montres. Elle a ainsi laissé derrière elle des contaminations dans des biens-fonds et des anciennes décharges, qui constituent aujourd'hui des héritages radiologiques. En mai 2015, le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) de mettre en œuvre le Plan d'action radium en collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva) afin de régler ce problème et, ainsi, de protéger la population, les travailleurs et l'environnement. Le plan d'action se composait de deux projets sectoriels : le « projet sectoriel bâtiments » et le « projet sectoriel décharges ». Le premier avait pour objectif d'identifier les sites potentiellement contaminés au radium, de les inspecter et de procéder, si nécessaire, à leur assainissement. Le second visait à recenser les anciennes décharges susceptibles de contenir des déchets contaminés au radium et à définir des mesures de radioprotection appropriées, en particulier en cas de travaux d'excavation. En juillet 2023, l'OFSP a chargé la société EBP Schweiz AG de procéder à une évaluation pour faire le point sur la mise en œuvre du plan d'action et sur l'atteinte des objectifs.

2. Principaux résultats de l'évaluation

L'évaluation montre que les objectifs du plan d'action et des deux projets sectoriels (bâtiments et décharges) ont été atteints. Les objectifs ont été jugés ambitieux et pertinents, et la mise en œuvre du plan d'action a présenté un bon rapport coûts-efficacité. Les actions (recherche de bâtiments et de décharges potentiellement contaminés, examen et assainissement des bâtiments, surveillance des décharges) ont été qualifiées de pertinentes et leur effet a été considéré comme durable. L'évaluation conclut que le Plan d'action radium a permis de régler avec succès la problématique des héritages radiologiques.

Les principaux points forts du plan d'action ont été le rôle moteur assuré par l'OFSP, la rapidité de la mise en œuvre, l'approche scientifique adoptée, la communication ainsi que la collaboration de l'OFSP avec les autorités et les propriétaires concernés. Parmi les points faibles figurent le lancement tardif du plan d'action, la modeste contribution financière de l'industrie horlogère et la faible participation du groupe d'accompagnement du plan d'action. Par ailleurs, des questions ouvertes ont été mises en évidence, notamment celle du financement des assainissements futurs, qui ne repose pas actuellement sur des bases légales claires. L'évaluation considère que l'OFSP doit conserver son rôle central dans le traitement de la problématique des héritages radiologiques, en insistant sur l'échange régulier d'informations avec les autorités communales et cantonales ainsi que sur la traçabilité des contaminations résiduelles.

3. Réponse aux recommandations et aux questions ouvertes de l'évaluation

3.1. Recommandations à l'OFSP

Recommandations 1 et 2 : maintien des compétences et soutien sur le terrain

L'évaluation considère que la recherche des biens-fonds potentiellement contaminés a été très pertinente car étendue et ciblée. Néanmoins, comme il n'est pas possible de se prononcer objectivement sur l'exhaustivité de l'inventaire des biens-fonds potentiellement contaminés au radium, il n'est pas exclu que l'on découvre à l'avenir d'autres biens-fonds potentiellement contaminés. C'est pourquoi l'évaluation formule les deux recommandations suivantes :

- *S'assurer qu'à l'avenir, des personnes au sein de l'OFSP restent familiarisées avec la problématique du radium ainsi qu'avec le soutien sur place (lors d'investigations / d'assainissements / d'ouvertures de décharges), si possible en faisant appel à des bureaux spécialisés externes.*
- *Sur demande, mettre à disposition un soutien sur place et, si nécessaire, faire clarifier les points en suspens par un tiers.*

Le comité de pilotage du plan d'action estime que ces deux recommandations sont pertinentes. L'OFSP veillera au maintien à long terme de ses compétences en matière de diagnostic et d'assainissement afin d'être en mesure de traiter, en tant que prestation de base permanente, les héritages au radium dans les biens-fonds ou les anciennes décharges. En outre, des échanges réguliers et une collaboration durable seront assurés avec les entreprises d'assainissement afin de garantir le maintien de leurs compétences techniques et de faire en sorte qu'elles puissent être associées aux futurs travaux d'assainissement.

Recommandations 3 et 4 : documentation et information

L'évaluation souligne l'importance d'assurer une traçabilité à long terme de l'inventaire du radium, en particulier des contaminations résiduelles dans les bâtiments. Elle encourage l'OFSP à partager (et à mettre à jour régulièrement) ces informations avec les autorités communales et cantonales concernées. À ce sujet, elle formule les deux recommandations suivantes :

- *Envoyer aux communes et aux cantons concernés un extrait de l'inventaire des biens-fonds contenant du radium (extrait des cas pertinents pour la commune/le canton), afin que les autorités d'exécution puissent assurer la traçabilité des contaminations résiduelles dans les biens-fonds.*
- *Informér régulièrement (p. ex. deux fois par an) par voie électronique toutes les communes et tous les cantons concernés des évolutions générales et des nouveautés dans le domaine du radium ; en outre, en cas de changements dans des communes et des cantons concernés, les contacter directement et encourager un échange sur des questions techniques.*

Le comité de pilotage approuve ces recommandations. Dans le cadre du Plan d'action radium, l'OFSP a tenu un inventaire des biens-fonds potentiellement contaminés au radium et consigné les résultats des mesures et des assainissements. L'OFSP communiquera les données correspondantes aux autorités communales et cantonales concernées afin qu'elles puissent assurer la traçabilité des contaminations résiduelles identifiées dans les biens-fonds situés sur leur territoire. L'OFSP prévoit d'accorder aux autorités communales et cantonales concernées un accès électronique à cet inventaire. Pour cela, les bases légales nécessaires doivent être élaborées dans le cadre de la prochaine révision de l'ordonnance sur la radioprotection (ORaP).

Recommandations 5 et 6 : anciennes décharges et collaboration entre l'OFSP et l'OFEV

L'évaluation considère le recensement des décharges contenant du radium au moyen de données cadastrales et de recherches historiques complémentaires comme efficace et pertinent. Elle estime que la gestion et la surveillance à long terme des anciennes décharges ont été bien conçues et qu'elles sont durables. La procédure de gestion des contaminations mixtes, notamment en collaboration avec l'OFEV, est jugée très pertinente et efficace. Sur cette base, l'évaluation formule les recommandations suivantes :

- *S'assurer que les services impliqués s'efforcent de créer les capacités nécessaires pour les héritages radiologiques dans les décharges.*
- *Poursuivre la collaboration entre l'OFSP et l'OFEV pour la gestion des contaminations mixtes, notamment lors de travaux d'excavation dans d'anciennes décharges susceptibles de contenir des déchets contaminés au radium.*

Le comité de pilotage approuve les deux recommandations. L'OFSP a récemment élaboré une directive décrivant la procédure à appliquer lors de travaux d'excavation dans d'anciennes décharges susceptibles de contenir des déchets contaminés au radium. Les travaux d'excavation importants requièrent par exemple une autorisation pour la manipulation de matières radioactives. Ainsi, de nouvelles compétences en matière de radioprotection peuvent être développées au sein des bureaux d'études spécialisés dans les polluants chimiques. La prochaine révision de l'ORaP permettra d'y inscrire ces exigences. De plus, en concertation avec les cantons concernés et l'OFEV, l'OFSP surveillera périodiquement le processus de classification des anciennes décharges sur la base des retours de la pratique et des nouvelles connaissances. Il est également prévu que l'OFSP associe les cantons concernés et l'OFEV si des contaminations mixtes devaient être observées lors de travaux d'assainissement ou d'élimination de déchets.

3.2. Recommandation aux autorités chargées de délivrer les permis de construire

L'évaluation montre que la majorité des biens-fonds assainis comportent encore de faibles traces de radium même si les objectifs d'assainissement ont été atteints. Lors de futurs travaux de rénovation dans ces bâtiments, il faudra donc prendre des mesures pour éviter toute propagation

de la contamination résiduelle au radium. Dans ce contexte, la recommandation suivante est formulée à l'intention des autorités chargées de délivrer les permis de construire :

- *Dans le cadre de l'octroi des permis de construire, les communes et les cantons veillent, par le biais de conditions, à ce que des mesures de radioprotection soient prises pendant les travaux de construction dans les biens-fonds contenant des traces résiduelles de radium, de sorte que les travailleurs soient protégés et les déchets éliminés de manière conforme.*

Le comité de pilotage demande à l'OFSP de transmettre cette recommandation aux autorités délivrant les permis de construire, en précisant que les autorisations doivent être assorties de charges exigeant la mise en œuvre de mesures de radioprotection lors de la rénovation de bâtiments contenant des traces de radium, car celles-ci, bien qu'inoffensives en l'état pour les habitants, présenteraient un risque de propagation en cas de travaux importants.

3.3. Questions ouvertes

L'évaluation formule trois questions ouvertes pour l'après-plan d'action :

- *Il convient de clarifier la question du financement par l'OFSP de futurs travaux d'assainissement sur des biens-fonds pour lesquels l'entité responsable de la contamination au radium ne peut pas être identifiée.*
- *En raison de la révision partielle en cours de la loi sur la radioprotection (LRaP) et de l'absence de pratique d'exécution qui en découle, on ne sait pas si et dans quelle mesure l'OFSP entend exercer un recours contre les propriétaires fonciers (en tant que perturbateurs par situation) lors de futurs assainissements de biens-fonds contaminés au radium.*
- *Contrairement à la législation sur les sites contaminés, il n'existe pas de base légale dans la législation sur la radioprotection permettant de tenir un cadastre des biens-fonds et des terrains contaminés par le radium qui soit accessible au public (qui serait p. ex. rattaché au cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière [cadastre RDPPF]).*

Les deux premières questions de l'évaluation mettent en évidence les lacunes actuelles des bases légales concernant la prise en charge des coûts d'assainissement des contaminations au radium dans les biens-fonds. La révision en cours de la LRaP doit permettre de combler ces lacunes. Il est prévu de mettre en place un mécanisme similaire à celui figurant dans la législation sur la protection de l'environnement pour l'investigation et l'assainissement des sites contaminés, avec une clé de répartition des coûts entre les parties prenantes. La troisième question concerne la traçabilité à long terme des contaminations résiduelles au radium dans les biens-fonds. Le comité de pilotage recommande à l'OFSP de clarifier la question du cadastre RDPPF dans le cadre de la prochaine révision de l'ORaP.

4. Conclusions

Le comité de pilotage remercie la société EBP Schweiz AG pour son rapport d'évaluation, qui servira de base au rapport final du Plan d'action radium 2015-2023 à l'intention du Conseil fédéral. Les recommandations et les questions ouvertes formulées dans l'évaluation seront prises en compte pour apprécier l'atteinte des objectifs et définir les futures nécessités d'action.

Pour le comité de pilotage :

Responsable de l'unité de direction Protection de la santé
Vice-directrice, membre de la direction

Andrea Arz de Falco

Andrea Arz de Falco

Liebefeld, novembre 2024

Membres du comité de pilotage « Plan d'action radium 2015-2023 » :

- Andrea Arz de Falco, OFSP, responsable de l'unité de direction Protection de la santé, vice-directrice, membre de la direction
- Sébastien Baechler, OFSP, responsable de la division Radioprotection
- Sandro D'Amato, Suva, responsable Radioprotection
- Sybille Estier, OFSP, responsable de la section Radioactivité de l'environnement, responsable suppléante de la division Radioprotection
- Bettina Hitzfeld, OFEV, cheffe de la division Sols et biotechnologie