24.xxx

# Message concernant la modification de la loi sur la radioprotection (LRaP)

du …

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur la radioprotection, en vous proposant de l'adopter.

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

…

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

## Condensé

***La loi sur la radioprotection ne contient pas de dispositions clarifiant le principe de causalité. Le présent projet introduit une réglementation relative à la prise en charge des frais dans différents domaines, comblant ainsi cette lacune. Par ailleurs, il crée les bases légales nécessaires en matière de protection des données et renforce l'approche en fonction du risque dans la surveillance en radioprotection en ajustant les dispositions pénales.***

***Contexte***

*Selon le principe de causalité, quiconque est à l'origine d'une mesure nécessaire en supporte les frais. Ce principe, qui figure déjà dans la loi sur la radioprotection, n'est cependant pas suffisamment précis pour être appliqué directement, d'après la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il doit donc être précisé dans le texte de loi. Étant donné que la loi sur la radioprotection ne contient pas de dispositions précises correspondantes dans un certain nombre de domaines, la base légale n'est pas suffisante pour répercuter les frais sur les personnes à l'origine des mesures nécessaires et pour que la Confédération supporte les coûts de défaillance. Cela concerne les règles de prise en charge des frais liés à l'approvisionnement de la population en comprimés d'iode, aux mesures d'assainissement des sites ou des biens-fonds avec des contaminations radioactives, à l'évacuation des déchets radioactifs et à la surveillance des immissions dans le voisinage des entreprises titulaires d'une autorisation de rejet de substances radioactives dans l'environnement.*

*Il a également été constaté que la loi sur la radioprotection obligeait les autorités à poursuivre les contraventions dans les cas où le niveau de risque radiologique est très faible. Le montant maximal de l'amende en vigueur pour les contraventions graves semble au contraire trop bas. Il en résulte un déséquilibre entre la poursuite des cas de peu de gravité et des cas graves, en contradiction non seulement avec le principe de célérité inscrit dans le code de procédure pénale, mais aussi avec le principe de surveillance en radioprotection selon lequel toutes les mesures doivent être proportionnées au risque.*

*En outre, la loi sur la radioprotection ne contient pas encore de dispositions concernant le traitement et la communication de données personnelles, y compris de données sensibles, étant donné qu'elle est entrée en vigueur avant la loi sur la protection des données et qu'elle n'a encore jamais été révisée.*

***Contenu du projet***

*Le projet introduit dans la loi sur la radioprotection une réglementation relative à la prise en charge des frais qui impute aux personnes à l'origine des mesures les coûts générés par ces mesures.*

*Concernant l'approvisionnement de la population en comprimés d'iode, le projet prévoit que les exploitants des centrales nucléaires assument la totalité des coûts dans un rayon défini autour d'une centrale nucléaire suisse ainsi que la moitié de ces coûts dans les autres régions du pays. Il appartiendra au Conseil fédéral de définir ce rayon*

*en tenant compte de l'état de la science et de la technique sur la protection de la thyroïde contre l'iode radioactif, sur les rejets d'iode radioactif en cas d'événement et sur sa dispersion dans l'environnement. Concernant les coûts résiduels, le projet prévoit que la Confédération, les cantons et les communes prennent à leur charge les frais générés par les tâches qui leur incombent.*

*S'agissant de la prise en charge des frais liés aux mesures d'assainissement des sites ou biens-fonds avec des contaminations radioactives (p. ex. héritages radiologiques liés à l'utilisation de radium), le projet prévoit que les coûts soient supportés en premier lieu par les personnes à l'origine des mesures, mais aussi, à certaines conditions, par les propriétaires actuels, en s'appuyant sur les dispositions en vigueur de la législation en matière de protection de l'environnement. Si la radioactivité est d'origine naturelle, les propriétaires supportent dans tous les cas le coût des mesures d'assainissement. Le projet délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer l'exposition aux radiations à partir de laquelle le propriétaire doit assainir les lieux.*

*Aujourd'hui, la loi sur la radioprotection dispose déjà que la personne qui a produit des déchets radioactifs en supporte les frais d'évacuation, mais elle ne réglemente pas la prise en charge des coûts de défaillance dans le cas où cette personne ne peut plus être identifiée ou est insolvable. Le projet prévoit que la Confédération assume ces coûts de défaillance. Il prévoit également qu'outre la personne à l'origine d'une source radioactive, la personne qui trouve une telle source a aussi l'obligation de la remettre de manière appropriée pour qu'elle soit ensuite éliminée.*

*Enfin, le projet règle la prise en charge des frais liés à la surveillance des immissions. Si une entreprise possède une autorisation de rejet de substances radioactives dans l'environnement et que la quantité de rejets autorisés nécessitent une surveillance des immissions dans le voisinage de cette entreprise, cette dernière doit supporter les coûts générés par la surveillance.*

*En introduisant une clause de minimis dans le chapitre consacré aux dispositions pénales, le projet évite aux autorités de poursuite pénale de déployer des efforts disproportionnés pour les contraventions dans les cas où le niveau de risque radiologique est très faible. En effet, il sera possible de renoncer aux poursuites pénales dans ces cas. Le projet crée également un cadre adapté aux exigences actuelles pour les poursuites dans les cas graves en alignant le montant maximal de l'amende pour les contraventions avec celui de lois comparables et en prolongeant le délai de prescription.*

*Le nouveau chapitre sur le traitement des données crée, à l'échelon formel de la loi, la base légale qui manquait jusqu'à présent sur le traitement et la communication de données personnelles, et le cas échéant de données sensibles.*

## Table des matières


**Condensé** **2**

**1 Contexte** **6**

1.1 Nécessité d'agir et objectifs 6
1.1.1 Clarification du principe de causalité 6
1.1.2 Dispositions pénales 9
1.1.3 Protection des données 10
1.1.4 Autres modifications 10
1.2 Solutions étudiées et solution retenue 11
1.3 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral 12

**2 Procédure préliminaire, consultation comprise** **12**

**3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen** **14**

3.1 Principe de causalité 14
3.2 Protection des données 15

**4 Grandes lignes du projet** **16**

4.1 Principe de causalité 16
4.2 Dispositions pénales 18
4.3 Protection des données 18
4.4 Autres adaptations 19

**5 Commentaire des dispositions** **20**

5.1 Loi sur la radioprotection 20
5.2 Loi sur l'énergie nucléaire 29

**6 Conséquences** **30**

6.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons, les communes et les entreprises 30
6.2 Conséquences pour la société 32
6.3 Conséquences dans d'autres domaines 32

**7 Aspects juridiques** **32**

7.1 Constitutionnalité 32
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 33
7.3 Forme de l'acte à adopter 34
7.4 Frein aux dépenses 34
7.5 Délégation de compétences législatives 34
7.5.1 Loi sur la radioprotection 34
7.5.2 Loi sur l'énergie nucléaire 35
7.6 Protection des données 35

**Annexes** **xx**

**Titre du texte de loi** *(projet)* FF **2024** …

# Message

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs

En vigueur depuis le 1er octobre 1994, la loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP)[1] a pour but de protéger l'homme et l'environnement contre les dangers dus aux rayonnements ionisants. La présente révision partielle vise à adapter les points de la LRaP devant impérativement être révisés et qui ont trait au principe de causalité, aux dispositions pénales et à la protection des données. Par ailleurs, d'autres dispositions sont modifiées ou supprimées.

Ce projet ne modifie pas les principes de la réglementation en matière de radioprotection.

#### 1.1.1 Clarification du principe de causalité

L'arrêt du Tribunal fédéral du 15 octobre 2018[2] et la décision du Conseil fédéral du 14 avril 2021[3] sur les coûts pour l'approvisionnement de la population de la Suisse en comprimés d'iode, mis en œuvre par les distributions de comprimes d'iode, ont conduit à cette révision partielle. Selon le principe de causalité, qui fait partie des dispositions générales en matière de radioprotection, celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la loi en supporte les frais (cf. art. 4 LRaP). Dans son arrêt du 15 octobre 2018, le Tribunal fédéral a estimé que le principe de causalité visé à l'art. 4 LRaP n'était pas assez précis pour être appliqué directement.

Ce projet vise donc à préciser le principe de causalité pour les distributions de comprimés d'iode, mais aussi pour les mesures d'assainissement des héritages radiologiques, l'évacuation des déchets radioactifs et la surveillance des immissions.

*Distributions de comprimés d'iode*

Les comprimés d'iode sont utilisés sur l'ordre des autorités en cas d'accident grave dans une centrale nucléaire provoquant la libération d'une quantité dangereuse d'iode radioactif. Leur prise en temps opportun empêche l'iode radioactif, qui se propage dans l'air, de s'accumuler dans la thyroïde, prévenant ainsi l'apparition d'un cancer thyroïdien. Pour que les comprimés d'iode puissent être pris en temps opportun, il faut qu'en cas d'événement, ils soient disponibles à toute personne résidant ou séjournant régulièrement dans les environs d'une centrale nucléaire.

Les comprimés d'iode ont été remis à la population pour la première fois en 1991/1992. En 2004, ils ont été distribués à titre préventif aux ménages, entreprises,

1 RS **814.50**
2 Arrêt du Tribunal fédéral concernant l'affaire 2C_888/2016 (ATF 144 II 454)
3 Décision du Conseil fédéral du 14 avril 2021 relative à la garantie du financement des campagnes de distribution de comprimés d'iode de 2020 à 2024

écoles, administrations et autres institutions publiques ou privées se situant dans un rayon de 20 km autour d'une centrale nucléaire suisse. Au-delà de ce rayon de 20 km, ils ont été stockés de matière décentralisée dans les cantons. Les sociétés exploitant des centrales nucléaires en Suisse ont assumé la totalité des coûts occasionnés dans le rayon de 20 km et la moitié des coûts générés au-delà de ce rayon. L'ordonnance du 22 janvier 2014 sur les comprimés d'iode[4], qui s'appuie sur la LRaP, a été révisée en 2014 en raison de l'accident survenu à la centrale de Fukushima. Le rayon autour des centrales nucléaires à l'intérieur duquel leurs exploitants sont tenus de prendre en charge l'intégralité des coûts pour l'acquisition et la distribution des comprimés d'iode a alors été élargi à 50 km dans l'ordonnance sur les comprimés d'iode. Les exploitants d'installations nucléaires ont fait recours auprès du Tribunal fédéral contre cette réglementation de prise en charge des coûts.

Dans son arrêt du 15 octobre 2018, le Tribunal fédéral a admis le recours, estimant que la base légale formelle n'était pas suffisante pour mettre à la charge des exploitants de centrales nucléaires les coûts occasionnés par l'approvisionnement de la population en comprimés d'iode. Il est parvenu à la conclusion qu'il s'agit d'une contribution publique dont le prélèvement doit faire l'objet d'une base légale formelle. Il considère que la disposition correspondante prévoyant cette répercussion des coûts, qui figure à l'art. 10 de l'ordonnance sur les comprimés d'iode, ne saurait reposer uniquement sur l'art. 4 LRaP et que le principe de causalité inscrit dans la LRaP n'est pas suffisamment précis pour être appliqué directement. Le Tribunal fédéral conclut également que l'art. 83 de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu)[5], l'art. 46*a* de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration[6] et l'art. 4 de la loi du 13 juin 2008 sur la responsabilité civile en matière nucléaire[7] ne constituent pas non plus une base légale suffisante pour la répercussion des coûts.

Par ailleurs, le Tribunal fédéral estime que l'acquisition et la distribution à titre préventif, les contrôles, le remplacement et l'élimination des comprimés d'iode qui ont atteint leur date de péremption ainsi que l'information de la population et des spécialistes constituent des mesures préventives qui servent à limiter un dommage auprès de la population. Il considère que l'acquisition et la distribution effectuées par l'État à titre préventif, les contrôles ainsi que le remplacement et l'élimination des comprimés d'iode peuvent s'appuyer aussi bien sur l'art. 5, al. 2, en relation avec l'al. 4 LENu, que sur les art. 17 à 22 LRaP. En ce qui concerne la répercussion des coûts sur les exploitants de centrales nucléaires, le Tribunal fédéral est d'avis qu'il s'agit toutefois d'un transfert de charges publiques à des acteurs privés pour des mesures d'urgence et qu'il n'existe pas de base légale suffisante pour une telle imputation des coûts.

Dans l'intervalle, le financement des campagnes de distribution de comprimés d'iode de 2014 et de 2024 (dans les deux cas, pour les régions situées dans un rayon de 50 km) et de 2020 (au-delà du rayon de 50 km) a pu être assuré grâce à une convention

4 RS **814.52**
5 RS **732.1**
6 RS **172.010**
7 RS **732.44**

avec les exploitants d'installations nucléaires, approuvée dans le cadre de la décision du Conseil fédéral du 14 avril 2021. Dans le même temps, le Conseil fédéral a chargé le département compétent de lui soumettre d'ici fin 2022 un projet de consultation pour les modifications nécessaires des bases légales concernant la prise en charge, par les exploitants des centrales nucléaires, des coûts pour l'approvisionnement à titre préventif de comprimés d'iode à partir de 2030[8]. Le présent projet permet à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) de s'acquitter de ce mandat.

*Mesures d'assainissement pour les héritages radiologiques*

En Suisse, jusque dans les années 1960, l'industrie horlogère a apposé de la peinture luminescente contenant du radium sur les cadrans des montres, ce qui permettait de lire l'heure dans l'obscurité. La manipulation de peinture luminescente au radium dans les ateliers de posage ou dans les locaux où du travail à domicile était effectué a entraîné la contamination par de la matière radioactive de biens-fonds et de décharges. Des biens-fonds contaminés par l'utilisation passée de peinture luminescente au radium et nécessitant donc un assainissement ont été identifiés dans le cadre du Plan d'action radium 2015-2023 adopté par le Conseil fédéral. Avant le lancement de ce plan d'action, l'OFSP a demandé un avis de droit afin de clarifier les compétences et la prise en charge des frais générés par ces mesures d'assainissement[9]. Selon cet avis, la base légale actuelle ne permet de répercuter les frais ni sur les personnes à l'origine des contaminations ni sur les propriétaires actuels. De toute manière, les personnes à l'origine des contaminations ne pourraient aujourd'hui être identifiées que dans de très rares cas. En conséquence, la Confédération a supporté presque tous les frais générés par les mesures d'assainissement dans le cadre du Plan d'action radium[10]. Le présent projet vise à introduire dans la LRaP des dispositions relatives à la prise en charge des frais analogues à celles de la législation en matière de protection de l'environnement qui répercutent les coûts aussi bien sur les personnes à l'origine des contaminations que (à certaines conditions) sur les propriétaires actuels.

*Évacuation des déchets radioactifs*

En ce qui concerne les déchets radioactifs ne provenant pas de l'utilisation de l'énergie nucléaire, l'actuel art. 27 LRaP précise déjà que la personne qui produit ces déchets doit les livrer en un lieu désigné par l'autorité compétente et qu'elle supporte les frais d'évacuation. Toutefois, la prise en charge des frais n'est pas fixée dans les cas où la personne qui a produit des déchets ne peut plus être identifiée ou est insolvable et où il revient à la Confédération de supporter les coûts de défaillance.

Pour également tenir compte de la pratique actuelle, des mesures supplémentaires s'imposent afin que les personnes qui trouvent des déchets radioactifs puissent les remettre à un organisme désigné par l'autorité compétente de manière adéquate. De nouvelles règles sont prévues à cet effet.

8 Au moment de l'arrêté du Conseil fédéral, la première campagne menée après 2024 était prévue pour 2030. Toutefois, elle débutera sûrement en 2029 déjà.

9 Romy, I., 2015 : Avis de droit à l'attention de l'Office fédéral de la santé publique sur les héritages radiologiques. Accessible sur le site : www.ofsp.admin.ch > Stratégie & politique > Mandats politiques & plans d'action > Plan d'action radium 2015-2023

10 Voir également l'interpellation Munz du 20 septembre 2022 (22.3936 Peintures radioactives. Le principe du pollueur-payeur ne s'applique-t-il pas à l'industrie horlogère ?). Accessible sur le site : www.parlement.ch > 22.3936 > Avis du Conseil fédéral du 09.11.2022

*Surveillance des immissions*

Les rayonnements ionisants et la radioactivité dans l'environnement font l'objet d'une surveillance depuis 1956 en Suisse. En collaboration avec l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), la Caisse nationale suisse d'assurance (CNA), la Centrale nationale d'alarme (CENAL) et les cantons, l'OFSP établit le programme national de prélèvement d'échantillons et de mesures, et coordonne sa mise en œuvre. L'OFSP exploite également le réseau automatique de mesure URAnet pour la surveillance continue de la radioactivité dans l'air et les cours d'eau. En se basant sur les valeurs mesurées, l'OFSP détermine l'exposition du public et publie les résultats dans un rapport annuel intitulé « Radioactivité de l'environnement et doses de rayonnements en Suisse ».

Dans le cadre du programme de surveillance, les immissions sont surveillées de manière ciblée dans le voisinage des entreprises titulaires d'une autorisation de rejet de substances radioactives dans l'environnement, dans la mesure où les rejets rendent cette surveillance nécessaire. Actuellement, cela concerne le voisinage des centrales nucléaires et des entreprises utilisant du tritium[11]. Jusqu'à présent, seuls les exploitants d'installations nucléaires ont participé volontairement au financement de cette surveillance ciblée des immissions dans leur voisinage.

La loi ne contient pas de dispositions formelles relatives à la participation financière des entreprises concernées par cette surveillance spécifique. Il est réglé, par voie d'ordonnance, que les entreprises pour lesquelles un rejet important de radioactivité ne peut être exclu contribuent aux coûts d'acquisition et d'exploitation des stations de mesure du réseau automatisé qui servent à surveiller la radioactivité dans leur voisinage (art. 192, al. 3, de l'ordonnance du 26 avril 2017 sur la radioprotection [ORaP][12]). Cette réglementation dans l'ORaP cible la participation financière des centrales nucléaires à URAnet. Le présent projet crée la base légale formelle pour la prise en charge des coûts de surveillance des immissions par les entreprises possédant une autorisation de rejeter des substances radioactives dans l'environnement.

### 1.1.2 Dispositions pénales

La poursuite des délits et des crimes visés aux art. 43 et 43*a* LRaP est du ressort du Ministère public de la Confédération. Par contre, les contraventions visées à l'art. 44 LRaP sont poursuivies par l'autorité qui a délivré l'autorisation ou l'autorité de surveillance, à savoir l'OFSP (art. 11, al. 1, et 184, al. 2, ORaP) et l'IFSN (art. 11, al. 2, et 184, al. 3, ORaP), ainsi que l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) en tant qu'autorité de surveillance compétente pour la surveillance du personnel navigant professionnellement exposé aux radiations (art. 197 ORaP).

L'art. 44 LRaP oblige les autorités de poursuite pénale à poursuivre les contraventions même dans les cas où le niveau de risque radiologique est très faible. Il peut s'agir, par exemple, d'une exécution trop tardive de maintenance ou de contrôles d'état de petites installations radiologiques dentaires, d'une élimination incorrecte de montres

11 Le CERN met en œuvre un programme de surveillance dans son voisinage conformément à un accord conclu entre le CERN et les autorités françaises et suisses. Ces mesures sont vérifiées par échantillonnage dans le cadre du programme de surveillance de l'OFSP.

12 RS **814.501**

contenant de la peinture luminescente au radium dans les usines d'incinération des ordures ménagères ou d'une soumission trop tardive de demandes de prolongation d'autorisations pour l'affectation de personnel professionnellement exposé aux radiations dans d'autres installations nucléaires. La poursuite de ce type de cas mobilise des ressources disproportionnées.

En revanche, les cas plus graves, tels que l'élimination contraire aux dispositions légales de dizaines de détecteurs de fumée contenant des substances radioactives (américium-241), relèvent de la compétence du Ministère public de la Confédération (cf. art. 43 et 43*a* LRaP). Pourtant, dans de tels cas, celui-ci décide souvent de ne pas entrer en matière, estimant que les conditions d'une infraction pénale (plus sévère) ne sont pas remplies dans son domaine de compétence. Généralement, il reste peu de temps pour poursuivre ces cas en tant que contraventions au sens de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)[13] avant l'expiration du délai de prescription.

Ce déséquilibre entre la poursuite des cas de peu de gravité et des cas graves ainsi que les retards qui en découlent sont en contradiction non seulement avec le principe de célérité inscrit dans le droit de procédure pénale, mais aussi avec l'approche graduée en fonction du risque visée à l'art. 8 ORaP. La présente révision a pour objectif de remédier à ces problèmes.

### 1.1.3 Protection des données

Conformément à la loi fédérale du 25 décembre 2020 sur la protection des données (LPD)[14], les organes fédéraux ne sont en droit de traiter des données personnelles que s'il existe une base légale à cet effet (art. 34, al. 1, LPD). Par principe, ces organes ne peuvent traiter des données sensibles que si une loi au sens formel le prévoit expressément (art. 34, al. 2, LPD).

Dans le cadre de leurs tâches administratives, les autorités délivrant les autorisations, les autorités de surveillance et les autorités d'exécution traitent des données dans différents domaines de la radioprotection, notamment des données sensibles au sens de la LPD. En outre, l'OFSP gère un certain nombre de bases de données, de registres ou d'inventaires qui sont réglés par ordonnance et traitent des données personnelles, mais aucune donnée sensible[15].

Actuellement, aucune disposition relative à la protection des données ne figure dans la LRaP. La présente révision vise à combler cette lacune et à créer les bases légales nécessaires au niveau de la loi en tenant déjà compte de la LPD, révisée et entrée en vigueur récemment.

### 1.1.4 Autres modifications

En plus des ajustements qui concernent les trois domaines évoqués plus haut, le projet met à jour trois dispositions et un titre. Il adapte également certains termes dans la

13 RS **313.0**
14 RS **235.1**
15 Les données sensibles qui sont citées sont consignées dans les systèmes de gestion électronique des affaires de la Confédération.

version italienne et introduit les abréviations LENu et DPA, qui se réfèrent respectivement à la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire et à la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif. Ces modifications n'entraînent pas des changements matériels.

## 1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Le présent projet vise à répercuter les frais sur la personne à l'origine de mesures, conformément au principe de causalité inscrit à l'art. 4 LRaP. Il s'agit d'un principe reconnu sur le plan international, issu de la protection de l'environnement. La prise en charge totale des frais par la Confédération, comme cela a largement été le cas pour les mesures d'assainissement prises dans le cadre du Plan d'action radium, est en contradiction avec ce principe. Toutefois, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la prise en charge des coûts générés par les distributions de comprimés d'iode, l'art. 4 LRaP est trop vague pour être appliqué directement. Il faut donc le préciser dans la loi pour que ces coûts puissent être répercutés sur les personnes à l'origine des mesures[16]. Cela devrait également s'appliquer, par analogie, aux mesures d'assainissement en lien avec les héritages radiologiques et à la surveillance des immissions. Pour ce qui est de l'évacuation de déchets radioactifs, la base juridique n'est pas suffisante, sans révision de la loi, pour que la Confédération prenne en charge des frais si la personne qui a produit les déchets ne peut plus être identifiée ou est insolvable.

La convention approuvée dans le cadre de la décision du Conseil fédéral du 14 avril 2021[17] a permis de régler le financement des distributions de comprimés d'iode en 2014, en 2020 et en 2024. Néanmoins, elle ne contient pas de base légale qui permette de régler les distributions ultérieures. Au-delà de la LRaP, les distributions entrent également dans le champ réglementaire de la LENu et de la loi fédérale du 20 décembre 2019 sur la protection de la population et sur la protection civile[18]. Ainsi, différentes combinaisons ont été envisagées dans ces textes afin de régler la prise en charge des coûts générés par les distributions de comprimés d'iode. La détermination des compétences pour la préparation de mesures de protection en cas d'urgence ainsi que la participation aux coûts par la collectivité publique s'intègrent le mieux dans la LRaP, tandis que la répercussion des coûts sur les centrales nucléaires suisses devrait être inscrite dans la LENu en tant que loi spéciale par rapport à la LRaP.

Concernant les dispositions pénales, les possibilités que donne actuellement le code pénal (CP)[19] ont fait l'objet d'un examen approfondi (p. ex. art. 52 CP) dans l'optique d'améliorer le cadre permettant de poursuivre les infractions visées à l'art. 44 LRaP. Néanmoins, les dispositions du CP ne fournissent pas une base suffisante pour réduire de manière significative la charge représentée par les procédures de contravention dans les cas où le niveau de risque radiologique est très faible.

16 Arrêt du Tribunal fédéral concernant l'affaire 2C_888/2016 (ATF 144 II 454)
17 Décision du Conseil fédéral du 14 avril 2021 relative à la garantie du financement des campagnes de distribution de comprimés d'iode de 2020 à 2024
18 RS **520.1**
19 RS **311.0**

La solution proposée tient compte du principe de proportionnalité et est conforme au mandat législatif du Conseil fédéral dans tous les domaines concernés.

### 1.3 Relation avec le programme de la législature, le plan financier et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet est annoncé dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027[20].

## 2 Procédure préliminaire, consultation comprise

*Généralités*

Un avant-projet de modification de la LRaP (AP-LRaP) a été préparé en réponse au mandat confié par le Conseil fédéral le 14 avril 2021. En plus de la base légale demandée par le Conseil fédéral pour la réglementation des coûts générés par les distributions de comprimés d'iode, cet avant-projet prévoit les adaptations légales urgentes dans les autres domaines où il est nécessaire d'agir. Étant donné que ces modifications n'ont pas de répercussions significatives sur l'économie dans son ensemble, et au vu des résultats du *quick check,* il a été décidé de ne pas effectuer d'analyse d'impact de la réglementation. Le chap. 6 décrit les conséquences pour les services et les organisations concernés.

Du 10 mars au 19 juin 2023, le Conseil fédéral a mené une consultation sur l'AP-LRaP, qui prévoit également une modification dans la LENu. 46 retours (dont 4 émanaient de services qui annonçaient renoncer à prendre position) ont été reçus au total. 24 cantons, 3 partis représentés à l'Assemblée fédérale, 2 organisations faîtières nationales représentant des acteurs de l'économie et 13 autres organisations et fédérations intéressées ont pris position.

*Synthèse des résultats de la consultation*

Globalement, les retours ont été très positifs[21]. La plupart des prises de position concernaient la réglementation des coûts générés par les distributions de comprimés d'iode, réglementation qui a été saluée par la plupart des participants, surtout par la grande majorité des cantons. Divers cantons soulignent le fait que le projet ne doit pas créer de coûts supplémentaires, ni pour eux ni pour les communes, et que la prise en charge actuelle des coûts ne doit pas changer en ce qui les concerne. Si le concept de distribution actuel est maintenu et que le Conseil fédéral fixe le rayon visé à l'art. 83*a*, al. 2, LENu du projet en consultation à 50 km, cette demande sera satisfaite.

Swissnuclear et le Forum nucléaire suisse déplorent que ce rayon soit fixé sans tenir compte de l'utilité de l'approvisionnement de la population en comprimés d'iode et des risques pour la population en cas d'événement. Ces participants estiment que dans les scénarios qui justifieraient que la zone de distribution soit étendue à 50 km, un

20 FF **2024** 525, p. 116
21 www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2023 > DFI

stockage centralisé et une distribution assurée par un service central amélioreraient la protection et l'accès aux comprimés d'iode en cas d'événement. Ils demandent le retour au concept de distribution appliqué avant la révision de l'ordonnance sur les comprimés d'iode de 2014 (rayon de 20 km).

D'un autre côté, une minorité de participants rejette la réglementation des coûts et demande la prise en charge de la totalité des coûts par les exploitants des centrales nucléaires dans toute la Suisse, et en particulier la distribution préalable et systématique des comprimés d'iode.

Les demandes divergentes de ces deux minorités ne sont pas compatibles avec le concept de distribution actuel des comprimés d'iode. Le chap. 5.2 justifie la participation de la Confédération aux coûts générés par les distributions de comprimés d'iode dans les régions situées au-delà du rayon de 50 km en prenant en compte des scénarios d'accidents extrêmes concernant des centrales nucléaires étrangères ou d'autres événements nucléaires. Le projet en consultation fixe une condition à cet égard : les mesures de protection en cas d'urgence doivent être préparées de manière à ce que les produits thérapeutiques nécessaires soient disponibles en temps opportun afin de protéger la population. Les dispositions d'exécution ou les explications y afférentes décriront plus en détail les scénarios d'accident qui seront pris en compte pour les événements en Suisse et à l'étranger en vue de déterminer les mesures de protection en cas d'urgence à prévoir. Cette condition confirme que les dangers pour la population en cas d'événement sont évalués afin d'identifier les régions à approvisionner en produits thérapeutiques et de quelle manière.

Concernant la réglementation des frais liés aux mesures d'assainissement des héritages radiologiques, les cantons de Zurich et de Fribourg attirent l'attention sur le fait que les frais relatifs aux examens portant sur la radioactivité d'origine naturelle doivent eux aussi être systématiquement assumés par les propriétaires, qu'un assainissement s'impose au vu des résultats de ces examens ou non. Selon ces cantons, la formulation dans l'AP-LRaP ne décrit pas assez clairement cette prise en charge. Le projet présenté avec le message (P-LRaP) contient désormais un libellé qui clarifie que les propriétaires doivent obligatoirement prendre en charge les frais liés aux examens portant sur la radioactivité d'origine naturelle.

L'Association des propriétaires fonciers rejette explicitement la réglementation des frais liés aux mesures d'assainissement des héritages radiologiques. Selon elle, les règles prévues par l'ORaP sont suffisantes en cas de radioactivité d'origine naturelle, et la Confédération devrait être la seule à assumer les frais en cas de radioactivité d'origine non naturelle, contrairement à ce que prévoit la réglementation des frais du projet en consultation. Cela dit, cette proposition est incompatible avec le principe de causalité. De plus, ce type de réglementation des frais ne peut être réglé uniquement par voie d'ordonnance.

Par ailleurs, le canton de Vaud déplore que ni l'AP-LRaP ni l'ORaP ne décrivent les critères permettant de déterminer la durée de conservation des données. Après un examen approfondi et en tenant compte de la LPD récemment révisée, l'art. 46*a* P-LRaP a été complété par une disposition sur la conservation des données déléguant au Conseil fédéral la compétence de déterminer les délais relatifs à la conservation des données.

*Clarification concernant la culture de l'erreur (just culture)*

En décembre 2022, le Conseil fédéral a adopté le rapport relatif à l'ancrage de la culture de l'erreur[22],[23] dans le droit suisse. Le renforcement de la culture de l'erreur est une défit important, surtout dans le domaine de surveillance de l'IFSN, mais aussi dans une partie du domaine de surveillance de l'OFSP, notamment dans le domaine médical. Les solutions proposées dans le rapport afin de mieux asseoir la culture de l'erreur comme, par exemple, ne plus sanctionner la négligence ou créer une base légale pour un centre de traitement, par analogie avec ce qui se fait dans l'aviation, ont été examinées en parallèle de la consultation. En introduisant la clause de minimis pour les contraventions, le projet renforce déjà la culture de l'erreur dans la pratique. Au vu de l'hétérogénéité d'un domaine de surveillance à l'autre et au sein d'un même domaine de surveillance, ce projet ne prévoit pas pour le moment de solution plus substantielle pour ancrer la culture de l'erreur dans la loi.

# 3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

## 3.1 Principe de causalité

La Déclaration des Nations Unies de 1992 sur l'environnement et le développement (Déclaration de Rio)[24] définit le principe de causalité comme l'un des 27 principes pour l'avenir du développement durable. Le principe de causalité (aussi appelé « principe du pollueur-payeur ») fait partie des principes fondamentaux dans le système juridique européen et constitue la base de la politique environnementale[25]. Il implique que les personnes à l'origine de dommages à l'environnement en supportent les frais correspondants. Comme en Suisse, le principe de causalité implique de supporter le coût des mesures prises pour prévenir, combattre et éliminer la pollution ainsi que le coût qui pèse sur la société[26]. Si les pollueurs sont insolvables ou ne peuvent pas être identifiés, les coûts sont assumés en utilisant des budgets publics, dans l'UE également. Ainsi, les précisions apportées au principe de causalité dans ce projet concernant la prise en charge des coûts liés aux distributions de comprimés d'iode, aux mesures d'assainissement pour les héritages radiologiques, à l'évacuation des déchets

22 Rapport du Conseil fédéral du 9 décembre 2022 : « Culture de l'erreur : possibilités et limites de son ancrage juridique » donnant suite au postulat 20.3463 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États du 25 mai 2020. Accessible sur le site : www.parlement.ch > 20.3463 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire

23 La culture juste (ou culture de l'erreur) est une culture de la confiance dans le cadre de laquelle les collaborateurs ont la possibilité de signaler un comportement fautif en lien avec la sécurité sans avoir à craindre des conséquences négatives telles qu'une poursuite pénale. C'est en étant au fait de ce comportement fautif que la sécurité peut être renforcée dans l'entreprise. La culture juste valorise davantage cet effet que la sanction individuelle.

24 Accessible sur le site : https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm#three

25 Cf. art. 191, par. 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Accessible sur le site : https://eur-lex.europa.eu/FR/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html.

26 Cf. rapport spécial 12 2021 de la Cour des comptes européenne : « Principe du pollueur-payeur : une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE ». Accessible sur le site : https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_12/SR_polluter_pays_principle_FR.pdf.

radioactifs[27] et à la surveillance des immissions en cas de rejets autorisés sont compatibles avec les principes du droit européen.

Cela dit, il existe des différences considérables d'un pays à l'autre, en particulier en ce qui concerne les distributions de comprimés d'iode. Ces disparités découlent des différents facteurs qui doivent être pris en compte lors de la planification de mesures de protection d'urgence en cas d'accident dans une centrale nucléaire impliquant la libération d'iode radioactif, comme les caractéristiques du réacteur, les normes en matière de sécurité ou les conditions météorologiques locales. En outre, la densité de population, l'infrastructure et l'affectation des zones concernées doivent également être intégrées à la préparation des mesures de protection en cas d'urgence. Enfin, il existe de petites différences d'un pays à l'autre concernant le seuil de dose à la thyroïde à partir duquel il faut prendre les comprimés d'iode et pour quels groupes de population cette prise est recommandée.

Le chap. 5.2 décrit de manière synthétique comment le rayon de 50 km a été déterminé dans le cadre de la révision de l'ordonnance sur les comprimés d'iode. Dans de nombreux pays disposant de centrales nucléaires, les comprimés d'iode sont distribués au préalable dans un rayon de 10 à 20 km ou sont au moins stockés localement. Les compilations de Jourdain et al.[28] et les données mises à jour de l'association Heads of the European Radiological Protection Competent Authorities (HERCA)[29] donnent un aperçu des distributions de comprimés d'iode en Europe, au Japon et aux États-Unis.

Le principe de causalité est appliqué de différentes manières concernant la prise en charge des coûts liés aux distributions de comprimés d'iode. En France, les exploitants des centrales nucléaires (dans ce cas, des entreprises publiques) supportent la totalité des coûts générés par les distributions de comprimés d'iode dans un rayon qui a été étendu de 10 km à 20 km suite à l'accident nucléaire de Fukushima. En Allemagne, par exemple, les comprimés d'iode sont achetés par l'État fédéral, puis stockés de manière décentralisée par les *Länder* (régions). Les exploitants des centrales nucléaires n'ont jamais pris en charge de coûts liés aux comprimés d'iode, exception faite d'une participation unique, en 2004.

## 3.2 Protection des données

Dans le présent projet, les dispositions en matière de protection des données ont été rédigées en tenant compte de la version de la LPD entrée en vigueur le 1er septembre

27 Concernant les déchets radioactifs, voir également la directive de l'UE sur la prise en charge des coûts liés à la gestion des déchets radioactifs. Conformément à l'art. 4, ch. 3, let. e de la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs, les coûts de gestion des déchets radioactifs sont supportés par ceux qui ont produit ces substances.

28 Jourdain, J. R. ; Herviou, K. ; Bertrand, R. ; Clemente, M. ; Petry, A., 2010 : Medical effectiveness of iodine prophylaxis in a nuclear reactor emergency situation and overview of european practices, Radiation Protection No 165, Report prepared for the European Commission

29 HERCA, 2023 : Country Fact Sheets about National Emergency Preparedness and Response

2023, qui se rapproche des exigences du règlement (UE) 2016/679[30] et qui reprend les dispositions de la directive (UE) 2016/680[31] [32].

# 4 Grandes lignes du projet

## 4.1 Principe de causalité

*Distributions de comprimés d'iode*

Le projet prévoit que des mesures doivent être prises dans le cadre de la préparation aux situations d'urgence afin de pouvoir protéger la population de la radioactivité en cas d'événement ; il convient notamment d'assurer l'approvisionnement préventif et en temps opportun de la population en comprimés d'iode. Le projet délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes pour la préparation de ces mesures de protection en cas d'urgence (art. 22, al. 1, P-LRaP). En vertu du principe de causalité, les centrales nucléaires (ou les sociétés exploitant les centrales nucléaires) devraient prendre en charge la totalité des coûts liés à l'approvisionnement dans un rayon défini autour des installations nucléaires et la moitié des coûts dans les régions situées au-delà de ce rayon. Ainsi, les charges de l'État pour les mesures de protection en cas d'urgence sont transférées au secteur privé. En raison de son objet, la base légale formelle correspondante a sa place dans le chapitre 8 de la LENu, qui règle déjà d'autres émoluments et taxes (art. 83*a* LENu du présent projet). Le Conseil fédéral définit le rayon en tenant compte de l'état de la science et de la technique dans les domaines de la protection de la thyroïde contre l'iode radioactif, des rejets d'iode radioactif en cas d'événement ainsi que de sa dispersion dans l'environnement. Actuellement, ce rayon serait fixé à 50 km, ce qui est compatible avec la disposition en vigueur dans l'ordonnance sur les comprimés d'iode. La Confédération, les cantons et les communes prennent à leur charge les frais qui sont générés par leurs tâches et qui ne peuvent être imputés aux exploitants des centrales nucléaires (art. 22, al. 1$^{bis}$, P-LRaP). Actuellement, les cantons supportent les coûts de distribution, de stockage et de remise des comprimés d'iode, le reste des coûts étant pris en charge par la Confédération.

30 Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4 mai 2016.

31 Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 4 mai 2016.

32 Voir le message du 15 septembre 2017 concernant la loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales, FF **2017** 6565

*Mesures d'assainissement liées aux héritages radiologiques*

L'actuel art. 24 LRaP délègue déjà au Conseil fédéral la compétence de prendre des dispositions propres à limiter l'exposition aux radiations en cas d'augmentation durable de la radioactivité d'origine naturelle ou humaine dans l'environnement. Conformément au message du 17 février 1988 relatif à la LRaP[33], cette disposition est en premier lieu destinée à traiter le problème causé par le radon. Par ailleurs, dans ce message, les peintures luminescentes au radium sont considérées comme de la radioactivité environnementale d'une autre origine, ce qui permet d'intégrer dans cet article également les réglementations sur le radium ou sur d'autres biens-fonds contaminés par d'autres radionucléides. Dans le projet, l'art. 24 LRaP est complété par une disposition concernant l'obligation d'assainir qui incombe au propriétaire et par la délégation au Conseil fédéral de la compétence de fixer le niveau d'exposition aux radiations à partir duquel l'assainissement est obligatoire. Par ailleurs le projet règle la prise en charge des frais liés aux mesures nécessaires en cas d'augmentation durable de la radioactivité environnementale dans l'art. 24*a* P-LRaP.

Ces règles prévoient que le propriétaire prend en charge les frais liés aux mesures d'assainissement si la radioactivité est d'origine naturelle. Si l'origine de la radioactivité n'est pas naturelle, par principe, les personnes à l'origine des mesures d'assainissement en assument les frais. Dans certains cas, les propriétaires actuels doivent, eux aussi, supporter des coûts, car ils sont également responsables des inconvénients du bien dont ils tirent profit. Toutefois, si les actuels propriétaires n'ont pas pu avoir connaissance de la contamination même en remplissant leur devoir de diligence, ils n'assument pas de frais. Cette réglementation correspond au droit en vigueur pour l'assainissement des sites contaminés conformément à la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)[34].

Le projet prévoit que la Confédération prend à sa charge les frais pour l'assainissement des sites et des biens-fonds si la personne à l'origine des mesures nécessaires ne peut plus être identifiée ou est insolvable.

*Évacuation des déchets radioactifs*

L'actuel art. 27 LRaP prévoit déjà que la personne qui produit des déchets radioactifs supporte les frais d'évacuation de ces déchets. L'art. 27 P-LRaP pose les bases pour la prise en charge par la Confédération des frais d'évacuation des déchets radioactifs si la personne qui en est à l'origine ne peut plus être identifiée ou est insolvable.

En outre, l'art. 27 LRaP est complété par l'introduction d'une obligation, pour la personne qui trouve des déchets radioactifs, de les remettre en un lieu approprié. Si cette personne n'a pas produit le déchet, elle n'est pas tenue de supporter les frais y afférents.

*Surveillance des immissions*

Conformément à l'actuel art. 17 LRaP, le rayonnement ionisant et la radioactivité dans l'environnement font l'objet d'une surveillance régulière. Le Conseil fédéral

33 FF **1988** II 189, 214 ss
34 RS **814.01**

prend les mesures nécessaires à l'exécution de cette surveillance, qui comprend également la surveillance des immissions dans le voisinage des entreprises possédant une autorisation de rejet de substances radioactives dans l'environnement. L'art. 17, al. 1$^{bis}$, P-LRaP pose comme principe que les entreprises possédant une autorisation de rejet de substances radioactives dans l'environnement en fonctionnement normal et dont les rejets nécessitent une surveillance ciblée des immissions dans leur voisinage assument les frais y afférents.

## 4.2 Dispositions pénales

Afin que le déséquilibre entre la poursuite des cas de peu de gravité et des cas graves puisse être compensé par une plus grande marge d'appréciation, l'art. 44, al. 4, P-LRaP introduit une clause de minimis de sorte que, dans des cas de peu de gravité, il soit possible de renoncer à la dénonciation, à la poursuite pénale et à la peine. De plus, le projet relève le montant maximal de l'amende, respectivement la quotité de la peine pour les contraventions. Il introduit ainsi une quotité de la peine adaptée aux exigences actuelles, qui est également appliquée dans d'autres lois fédérales en matière de santé, notamment dans la loi fédérale du 16 juin 2017 sur la protection contre les dangers liés au rayonnement non ionisant et au son[35]. Ces adaptations donnent une plus grande marge d'appréciation aux autorités de poursuite pénale. Par ailleurs, la prolongation prévue du délai de prescription confère un horizon temporel plus réaliste pour les poursuites pénales, notamment dans les cas qui, dans un premier temps, ont été examinés par le Ministère public de la Confédération en raison d'actes constitutifs de crimes ou de délits et qui, de ce fait, ne peuvent être poursuivis que plus tard en tant que contravention par les autorités délivrant les autorisations et les autorités de surveillance.

## 4.3 Protection des données

Lors de la révision totale de l'ORaP, le Conseil fédéral a tâché de créer les bases légales en matière de protection des données par voie d'ordonnance. Le projet contient une base juridique formelle à l'échelon de la loi permettant aux autorités fédérales concernées de traiter et de communiquer des données comme l'ordonnance le prévoit. Le projet introduit ainsi dans la LRaP un nouveau chapitre 6*a* intitulé « Traitement des données ».

L'art. 46*a* P-LRaP règle les bases du traitement des données par les autorités délivrant les autorisations, les autorités de surveillance et les autorités d'exécution. Les autorités délivrant les autorisations, les autorités de surveillance et les autorités d'exécution que sont l'OFSP, l'IFSN, la CNA et l'OFAC (cf. art. 30 et 37 LRaP et 184 et 197 ORaP) ainsi que d'autres autorités d'exécution telles que le Ministère public de la Confédération (art. 46, al. 1, LRaP), l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (art. 190 ORaP), les cantons et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (art. 158, let. a, ORaP) traitent des données

35 RS **814.71**

personnelles. Les tâches en matière de manipulation de déchets radioactifs effectuées par le centre fédéral de ramassage exploité par l'Institut Paul Scherrer impliquent également le traitement de données personnelles (cf. art. 120 ORaP). Les autres autorités qui traitent des données personnelles dans le cadre de tâches de surveillance et d'exécution sont, par exemple, les tiers engagés pour l'exécution de contrôles et d'audits cliniques (cf. art. 37, al. 3, LRaP ainsi que 42 et 189 ORaP), les cantons et les services de mesure du radon agréés qui enregistrent des données dans la base de données du radon (art. 162, al. 4, let. a et b, ORaP) et les institutions qui saisissent des données personnelles dans la base de données sur la formation et la formation continue (cf. art. 179, al. 5, ORaP).

Le traitement de données inclut également le traitement de données sensibles. Le projet crée ainsi une réglementation correspondante au niveau formel de la loi. À cet égard, le traitement des données se limite aux données relatives aux poursuites et aux sanctions administratives et pénales (p. ex. retrait de l'autorisation prévu à l'art. 34, al. 1, let. b, LRaP et décisions pénales visées aux art. 43 ss. LRaP). En outre, il est tenu compte du fait que, dans des cas particuliers et conformément à l'art. 14 LRaP, les médecins communiquent aux autorités de surveillance d'éventuelles données sur la santé au sens de l'art. 5, let. c, ch. 2, LPD concernant des examens médicaux de personnes professionnellement exposées aux radiations.

Il est également prévu de réglementer la conservation des données personnelles. Cette conservation est réalisée à des fins de preuve, de recherche et de statistique. Le Conseil fédéral fixera la durée de conservation de ces données. Une fois le délai écoulé, les données sont proposées aux Archives fédérales conformément à l'art. 38 LPD, et les données considérées comme n'ayant plus de valeur archivistique sont détruites ou anonymisées.

L'art. 46*b* P-LRaP règle la communication de ces données personnelles aux autorités cantonales, à d'autres autorités fédérales ainsi qu'à des tiers. En particulier, dans le domaine de la santé, les décisions relatives aux autorisations pour l'manipulation de rayonnements ionisants sont communiquées aux cantons (cf. art. 16, al. 2, ORaP). Cela inclut également les retraits d'autorisation. Afin que des tiers mandatés puissent accomplir leurs tâches, notamment exécuter des contrôles ou des audits cliniques (cf. art. 34, al. 3, ORaP), des données personnelles doivent pouvoir leur être communiquées. Conformément au projet, le Conseil fédéral définit les règles relatives à la communication des données personnelles à des tiers pour autant que cette communication soit nécessaire à la protection de l'homme et de l'environnement ou à des fins de statistique ou de recherche (cf. art. 76, 161, al. 2, et 162, al. 5). Conformément à l'art. 46*b*, al. 3, P-LRaP, aucune donnée sensible n'est communiquée à des tiers.

## 4.4 Autres adaptations

L'art. 2, al. 3, LRaP introduit l'abréviation LENu (loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire) ; cette abréviation est également utilisée aux art. 3, let. a, 22, al. 1$^{bis}$, et 47, al. 2, P-LRaP.

L'actuel art. 41 LRaP, qui règle la procédure et les voies de recours, sera abrogé, car il est de nature purement déclaratoire et n'est plus nécessaire. En outre, il renvoie à une loi fédérale qui n'est plus en vigueur.

L'art. 34, al. 1, CP dispose que, sauf disposition contraire, la peine pécuniaire ne peut excéder 180 jours-amende. Il n'est pas nécessaire de répéter cette règle à l'art. 43*a*, al. 2, LRaP, qui est donc abrogé.

L'abréviation DPA (loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif) est introduite à l'art. 45, al. 1, LRaP et est employée aux art. 45, al. 2, et 46, al. 2. Dans la version allemande de l'art. 45, al. 1, LRaP, la désignation inhabituelle de la DPA *Verwaltungsstrafrechtsgesetz* est remplacée par la même occasion.

Conformément à l'art. 45, al. 2, LRaP, les art. 6 et 7 DPA s'appliquent aux délits visées à l'art. 43 LRaP. Toutefois, ces deux articles sont également applicables aux délits visées l'art. 43*a* LRaP, ce qui est maintenant ajouté au libellé de l'art. 45, al. 2, P-LRaP.

Trois termes sont modifiés dans le texte italien de la loi. Dans le titre de l'art. 26 LRaP, *immissione nell'ambiente* désigne le rejet dans l'environnement de manière plus précise que *scarico nell'ambiente* ; le titre modifié correspond ainsi à la terminologie de la disposition analogue à l'art. 21, let. c, LENu. En conséquence, le verbe *scaricare* est également remplacé par *immettere* aux art. 26, al. 2 et 3, et 43*a*, al. 1, let. a, LRaP, avec les modifications grammaticales que cela implique. Concernant la livraison des déchets, le terme *fornitura* est remplacé dans toute la LRaP par *consegna*, qui est un terme plus approprié (art. 26 al. 3, art. 27, titre et art. 27, al. 3 et 4). La forme verbale *fornire* est également remplacée par *consegnare* à chaque passage relatif à la livraison des déchets avec les modifications grammaticales que cela implique (art. 27, al. 1, et 44, al. 1, let. e).

Par analogie avec le texte français, dans lequel figure la notion de surveillance, le terme *sorveglianza* a été utilisé tout au long de la version italienne du texte. Cependant, la surveillance et l'autorité de surveillance devraient respectivement être appelées *vigilanza* et *autorità di vigilanza* en italien. Ainsi dans tout l'acte, il convient de remplacer *autorità di sorveglianza* par *autorità di vigilanza* (art. 14, al. 1 et 2, 26, al. 3, 35, al. 1 et 2, 36, al. 2, 37, al. 1 et 2, et 46, al. 2) et s*orveglianza* par *vigilanza* (chap. 3, titre, art. 35, al. 2, 37, titre, et 42, let. b).

Ces modifications ont déjà été effectuées dans le texte italien à l'échelon de l'ordonnance.

# 5 Commentaire des dispositions

## 5.1 Loi sur la radioprotection

*Art. 2 Champ d'application*

L'al. 3 introduit l'abréviation LENu, qui se réfère à la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire.

*Art. 3 Dispositions complémentaires*

Ajout de l'abréviation LENu à la let. a.

*Art. 14 Communication de données médicales*

Al. 1 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

Al. 2 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

*Art. 17 Surveillance de l'environnement*

L'al. 1bis introduit une nouvelle disposition dans la LRaP selon laquelle les entreprises disposant d'une autorisation de rejet de substances radioactives dans l'environnement en fonctionnement normal doivent être tenues, lors de la procédure d'autorisation, d'assumer les frais liés à la surveillance ciblée correspondante des immissions qui s'impose. La mise en œuvre de la surveillance des immissions dépend des caractéristiques, des quantités et des voies des rejets autorisés ainsi que de leur dispersion dans l'environnement et des techniques de mesure à disposition. C'est la raison pour laquelle cette surveillance ciblée des immissions et les frais y afférents diffèrent d'une entreprise à l'autre.

Sur la base des art. 17, al. 2, 26, al. 2, et 47, al. 1, LRaP, le Conseil fédéral peut fixer par voie d'ordonnance les conditions dans lesquelles la surveillance des immissions au voisinage d'une entreprise s'impose et qui doit assumer les frais liés aux mesures nécessaires. Il est prévu qu'en plus du rejet autorisé, d'autres facteurs puissent être pris en compte, tels que les rejets imprévus dans l'environnement, notamment en cas de défaillance pouvant conduire au dépassement de la limite de dose pour l'exposition du public, ou l'inventaire des matières radioactives de l'entreprise, si cet inventaire est suffisant pour contaminer durablement l'environnement.

Conformément à la recommandation de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) formulée dans le guide de sûreté RS-G-1.8[36], les autorités compétentes effectuent la surveillance des immissions des entreprises dont les zones d'influence se recoupent, comme c'est le cas pour les centrales nucléaires suisses (cas désigné comme *multiple sources* dans le RS-G-1.8). D'après le RS-G-1.8, les autres entreprises titulaires d'une autorisation de rejet dans l'environnement sont responsables d'exécuter la surveillance des immissions et en supportent donc les coûts, mais les entreprises peuvent également confier le mandat de surveillance des immissions à des tiers ou aux autorités compétentes. Si la surveillance n'est pas effectuée par les autorités compétentes, ces dernières doivent autoriser le programme de surveillance et le vérifier par échantillonnage.

Les entreprises assument uniquement les frais de la surveillance mise en œuvre en regard de leurs rejets autorisés. Dans ce contexte, on tient compte du principe d'équivalence prévu dans le droit fiscal, selon lequel le montant de la taxe doit être proportionnel à la valeur de la prestation (en l'occurrence, de la surveillance).

36 AIEA, 2005 : Environmental and Source Monitoring for Purposes of Radiation Protection, Safety Guide RS-G-1.8

*Art. 22 Protection en cas d'urgence*

Al. 1 : des mesures doivent être prises dans le cadre de la préparation aux situations d'urgence pour protéger la population contre une augmentation de la radioactivité. Il convient notamment d'assurer l'approvisionnement préventif et en temps opportun de la population en produits thérapeutiques adéquats. Un approvisionnement en temps opportun en produits thérapeutiques implique que ces produits, à savoir les comprimés d'iode, puissent être pris en temps utile en cas d'événement. Pour une situation météorologique donnée, ce délai s'allonge à mesure que l'on s'éloigne du point de rejet. L'al. 1 délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer la répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes pour ces mesures de protection en cas d'urgence.

Al. 2 : les coûts générés par l'approvisionnement de la population en comprimés d'iode visé à l'al. 1 sont imputés aux sociétés exploitant des centrales nucléaires selon le principe de causalité qui est précisé à l'art. 83*a* LENu de ce projet (cf. ci-dessous), à savoir dans leur totalité pour les régions situées dans un rayon défini autour des installations nucléaires et pour moitié dans les autres régions de Suisse. Les cantons peuvent également prélever des émoluments auprès des détenteurs d'installations nucléaires et exiger d'eux le remboursement des frais résultant en particulier de la planification et de la réalisation des mesures de protection d'urgence (cf. art. 84, let. a, LENu). La Confédération, les cantons et les communes n'assument que le reste des frais générés par les tâches découlant de l'al. 1 qui leur incombent. Actuellement, ces tâches sont réglées dans l'ordonnance sur les comprimés d'iode (ce qui ne devrait pas changer).

L'al. 3 correspond à l'actuel al. 1.

*Art. 24 Augmentation durable de la radioactivité dans l'environnement*

L'al. 2 oblige les propriétaires de sites ou de biens-fonds à prendre des mesures d'assainissement s'ils présentent un danger lié au rayonnement ionisant pour l'homme et l'environnement. Il délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer le niveau d'exposition aux radiations à partir duquel l'assainissement est obligatoire. Pour ce faire, le Conseil fédéral tient compte de l'état de la science et de la technique. Il fixe les valeurs correspondantes aux art. 148, 155 et 156 ORaP.

*Art. 24a Prise en charge des frais liés aux examens et aux assainissements*

Al. 1 : les frais liés à l'assainissement des sites et des biens-fonds qui sont nécessaires à cause de la radioactivité d'origine naturelle doivent être pris en charge par le propriétaire. C'est par exemple le cas lorsque des concentrations trop élevées en radon sont constatées dans un bâtiment (cf. art. 166 ORaP) ou si les matériaux de construction contiennent trop de matières radioactives naturelles (NORM)[37]. Le propriétaire

[37] À l'inverse de la LPE, le projet utilise la notion habituelle en radioactivité de *contamination* plutôt que d'*atteinte*. Les bâtiments exposés au radon font également partie des sites et des biens-fonds contaminés. Contrairement à une atteinte selon la législation sur l'environnement, les contaminations radioactives ne sont pas inscrites au cadastre.

prend également en charge les frais relatifs aux examens liés à la radioactivité d'origine naturelle indépendamment des résultats dudit examen (c'est-à-dire, qu'un assainissement s'impose ou non).

Al. 2 : si un site ou un bien-fonds doit être assaini à cause de la radioactivité d'origine non naturelle, c'est-à-dire de la radioactivité artificielle (p. ex. après un événement radiologique) ou de la radioactivité issue d'un processus au cours duquel la radioactivité naturellement présente dans la matière est modifiée par l'intervention humaine, en particulier avec l'objectif d'utiliser ses propriétés radioactives (ce qui p. ex. a conduit à des héritages radiologiques liés à l'utilisation de radium dans l'industrie horlogère), ce sont les personnes qui sont à l'origine des mesures nécessaire à l'assainissement qui en supportent les frais, conformément au principe de causalité. Le cas échéant, les mesures d'assainissement comprennent également la surveillance du site contaminé jusqu'à ce que l'assainissement soit terminé. Cette surveillance est donc aussi à la charge de la personne à l'origine du besoin d'assainissement[38]. En revanche, les examens visant à déterminer si un endroit suspect ou potentiellement contaminé l'est effectivement relèvent des tâches usuelles d'exécution et de surveillance dans le cadre de la LRaP (art. 9, en relation avec l'art. 47, al. 1). La Confédération, plus précisément l'OFSP, procède aux examens et en assume les frais. Qu'il s'agisse des cas visés à l'al. 1 ou de ceux visés à l'al. 2, l'autorité d'exécution peut prononcer une décision concernant l'obligation de supporter les frais (art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA] [39]).

Al. 3 : il définit la répartition des frais lorsque plusieurs personnes sont à l'origine des mesures nécessaires et correspond à l'art. 32*d*, al. 2, LPE. Le calcul de la part des frais tient compte du principe de proportionnalité et des circonstances du cas particulier. C'est le perturbateur par comportement qui supporte en premier lieu les frais, c'est-à-dire la partie qui a créé directement un dommage, une défaillance ou un danger en raison de son propre comportement ou du comportement de tiers placés sous sa responsabilité. La qualification de perturbateur par comportement ne découle pas forcément d'un comportement illégal ni d'une violation de norme juridique et elle ne dépend pas non plus de la notion de faute. Mais l'on peut tout de même tenir compte de la faute dans le calcul de la part des frais. Lors de la répartition des frais entre plusieurs perturbateurs par comportement, les autorités doivent statuer dans les limites de leur pouvoir d'appréciation. Le responsable fautif doit assumer davantage de charges que le responsable innocent. Des critères économiques (notamment le caractère économiquement supportable comme motif de déduction) peuvent être pris en compte au moment de déterminer les parts de frais.

Les actuels propriétaires des sites ou biens-fonds contaminés (perturbateurs par situation) n'assument les frais liés aux mesures d'assainissement que sous certaines con-

38 Dans la législation sur l'environnement, il existe deux types de mesures de surveillance : d'une part, pour les sites nécessitant un assainissement, et ce jusqu'à la fin de l'opération ; d'autre part, pour les sites ne nécessitant pas d'assainissement en vue de détecter un danger concret. Les mesures prises dans le premier cas font aussi partie des mesures d'assainissement. La législation sur la radioprotection ne prévoit quant à elle pas de dispositions pour le deuxième cas.

39 RS **172.021**

ditions restrictives et dans une faible mesure. Ils sont potentiellement soumis à l'obligation de supporter des frais étant donné qu'un principe général du droit veut que la personne qui, en sa qualité de propriétaire, tire profit d'un bien est également responsable de ses inconvénients. Les propriétaires précédents ne peuvent pas être poursuivis comme perturbateurs par situation, mais bien, le cas échéant, en tant que perturbateurs par comportement. Les actuels propriétaires sont exemptés de l'obligation de supporter les frais si, même en remplissant leur devoir de diligence, ils n'ont pas pu avoir connaissance de la contamination. Cela présuppose qu'au moment de l'acquisition, aucuns éléments n'aient été ou auraient dû être portés à leur connaissance sur la base desquels la possibilité d'une contamination du bien-fonds ou du site était à prévoir. Ces indications peuvent provenir, par exemple, du plan d'utilisation, du registre foncier, d'une utilisation antérieure connue d'un bâtiment, du prix d'achat ou d'autres circonstances du cas particulier[40].

En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral relative au droit des sites contaminés, la part des frais du propriétaire actuel oscille généralement en moyenne entre 10 et 30 % selon les circonstances du cas particulier. Cette part des frais n'est pas le résultat de la situation de propriété en tant que telle, mais n'est justifiée que s'il existe des circonstances supplémentaires, par exemple si le propriétaire a tiré ou tirera un avantage économique (non négligeable) de la contamination et/ou de l'assainissement[41]. C'est notamment le cas lorsque l'assainissement entraîne une augmentation de la valeur vénale du bien-fonds ou de l'immeuble (amélioration des possibilités de vente, nouvelles possibilités d'utilisation lucrative[42]).

L'al. 3 est formulé de manière à permettre d'obliger le propriétaire à assumer, lui aussi, une part plus ou moins importante des frais liés à un assainissement, même si l'on peut considérer que, dans de nombreux cas, la participation aux frais ne sera pas exigée en raison du principe de proportionnalité. L'autorité peut notamment renoncer à imputer les frais liés aux mesures d'assainissement à l'actuel propriétaire si l'avantage retiré est négligeable ou si l'augmentation de la valeur est minime.

Al. 4 : il règle les coûts de défaillance que la Confédération doit supporter dès lors qu'ils ne peuvent être imputés à la personne à l'origine des mesures nécessaires, parce que cette dernière a disparu, qu'elle ne peut être identifiée ou qu'elle est insolvable. Dans le cas de contamination avec de la peinture luminescente contenant du radium, il n'est généralement plus possible d'identifier les personnes à l'origine des mesures nécessaires.

40 Cf. Office fédéral de l'environnement, 2023 : Obligations de faire, de supporter les frais et de fournir une garantie. Aide à l'exécution pour la détermination des obligations de fournir des prestations effectives, d'assumer des coûts et de fournir des garanties selon les dispositions sur les sites contaminés, L'environnement pratique nº 2303, p. 32.

41 Cf. arrêt du Tribunal fédéral dans l'affaire 1C_231/2012 (ATF 139 II 106, consid. 5.6).

42 Cf. Office fédéral de l'environnement, 2023 : Obligations de faire, de supporter les frais et de fournir une garantie. Aide à l'exécution pour la détermination des obligations de fournir des prestations effectives, d'assumer des coûts et de fournir des garanties selon les dispositions sur les sites contaminés, L'environnement pratique nº 2303, p. 36 ss.

*Art. 26 Manipulation des déchets radioactifs dans l'entreprise et rejet dans l'environnement*

Al. 2 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

Al. 3 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

*Art. 27 Livraison*

Al. 1 : l'actuel art. 27, al. 1, LRaP dispose que la personne qui produit des déchets radioactifs ne provenant pas de l'utilisation de l'énergie nucléaire doit les remettre en un lieu désigné par l'autorité compétente et en supporte les frais d'évacuation. Le projet complète cette obligation en mentionnant que quiconque trouve des déchets radioactifs est aussi soumis à cette obligation de remise (mais pas à celle de supporter les frais).

Al. 2 : il correspond à l'actuel al. 2. C'est la personne qui a produit le déchet radioactif (et non celle qui le trouve) qui assume les frais.

Al. 2$^{bis}$ : ce nouvel alinéa vise à établir la base légale selon laquelle la Confédération prend en charge les frais d'évacuation de ces déchets s'ils ne peuvent pas être imputés à la personne qui en est à l'origine parce que cette personne ne peut plus être identifiée ou qu'elle est insolvable.

Les entreprises de recyclage et les personnes qui trouvent des déchets ne sont pas considérées comme étant à l'origine des déchets radioactifs. Dans la pratique toutefois, les entreprises de recyclage perçoivent généralement à titre préventif une taxe d'élimination auprès des personnes (privés ou entreprises) qui leur livrent du matériel radioactif. L'entreprise dans laquelle est trouvée la source radioactive assume les frais liés à la récupération de la source. Il s'agit donc d'une charge qui est supportée par l'entreprise. Conformément à la réglementation en vigueur à l'art. 104 ORaP, les entreprises dans lesquelles des déchets urbains ou de composition analogue sont incinérés ou celles qui valorisent la ferraille ou préparent de la ferraille pour l'exportation ont l'obligation de contrôler selon une procédure adéquate, dans le cadre de leur exploitation ou de leur préparation à l'exportation, l'éventuelle présence de matières radioactives orphelines et, le cas échéant, de les placer en sécurité dans un lieu adéquat.

Al. 3 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

Al. 4 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

*Art. 35 Obligation de déclarer et de renseigner*

Al. 1 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

Al. 2 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

*Art. 36 Obligation de tenir un registre*

Al. 2 : l la modification concerne uniquement le texte en italien.

*Art. 37* *Surveillance*

Al. 1 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

Al. 2 : la modification concerne uniquement le texte en italien.

*Art. 41* *Procédure et voies de recours*

L'art. 41 LRaP indique que la procédure et les voies de recours sont régies par la PA et par la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943[43]. Or, cette dernière n'est plus en vigueur. Quant au renvoi à la PA, il est purement déclaratoire et n'est donc pas nécessaire. Par conséquent, l'art. 41 LRaP sera abrogé et le titre du chapitre 5 en conséquence pour se limiter seulement aux émoluments visés à l'art. 42 LRaP.

*Art. 42* *Émoluments*

Let b : la modification concerne uniquement le texte en italien.

*Art. 43*a *Manipulation illicite de substances radioactives ; exposition injustifiée de biens à l'irradiation*

Al. 1, let. a : la modification concerne uniquement le texte en italien.

Al. 2 : l'art. 34, al. 1, CP dispose que, sauf disposition contraire, la peine pécuniaire ne peut excéder 180 jours-amende. La disposition fixant ce même plafond à l'art. 43*a*, al. 2, LRaP peut donc être supprimée.

*Art. 44* *Contraventions*

Al. 1 : La quotité de la peine prévue pour la commission intentionnelle d'une contravention est relevé à 40 000 francs, au lieu des 10 000 francs prévus à l'art. 106, al. 1, CP. Cette peine plus élevée répond aux exigences actuelles et est appropriée étant donné que les sources radioactives représentent un danger pour la santé. Les modifications à la let. e ne concernent que la version italienne.

Al. 2 : la quotité de la peine visée à l'al. 1 est réduite de moitié dans le cas d'une contravention commise par négligence, elle est fixée à 20 000 francs. L'actuel al. 2 permet au Conseil fédéral de prévoir, par voie d'ordonnance, une amende allant jusqu'à 20 000 francs pour les infractions aux prescriptions qu'il aura édictées en prévision des cas de mise en danger liée à la radioactivité ; il est abrogé et remplacé par la punissabilité de la négligence. Ainsi, la disposition d'exécution visée à l'art. 199, al. 2, ORaP, qui prévoit cette amende plus élevée, s'appuie nouvellement sur l'al. 1, let. f, et relève également de la commission par négligence. La quotité de la peine initialement plus élevée visée à l'al. 2 est aussi couverte par le relèvement à 40 000 francs de la peine visée à l'al. 1.

43 RO **60** 269

Al. 3 : le délai de prescription est prolongé à cinq ans afin de créer, dans les cas graves, des conditions plus favorables à l'action pénale au sens de la DPA, notamment lorsque, en vertu des compétences, les faits visés aux art. 43 et 43*a* LRaP sont d'abord examinés par le Ministère public de la Confédération. Le délai de prescription de cinq ans correspond à celui prévu pour les contraventions dans la LENu.

Al. 4 : une clause de minimis est introduite. Elle permet de renoncer, dans les cas de peu de gravité (cf. exemples au chap. 1.1.2), à la dénonciation, à la poursuite (pénale) et à la peine. Contrairement à ce que prévoit l'art. 52 CP, la disposition est déjà applicable lorsque la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte sont peu importantes ; il est en outre prévu qu'une telle décision puisse être prise en amont par les autorités de surveillance et d'exécution, et non uniquement plus tard par l'autorité de poursuite pénale. En cas d'infraction mineure, c'est-à-dire si la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte sont peu importantes, ces autorités peuvent être exemptées de l'obligation de dénoncer prévue à l'art. 19 DPA. Ainsi, l'autorité pénale administrative n'est pas obligée d'examiner le cas. Les autorités de surveillance et d'exécution sont donc libres de ne dénoncer une infraction minime par exemple qu'en cas de récidive (c.-à-d. si l'infraction est commise une nouvelle fois par la même personne ou la même entreprise). Dans le domaine de surveillance de l'IFSN, la clause de minimis peut en outre renforcer les principes de la culture de l'erreur (cf. chap. 2).

*Art. 45 Application du droit pénal administratif*

Al. 1 : l'abréviation DPA, qui se réfère à la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif, est introduite.

Al. 2 : les art. 6 et 7 DPA s'appliquent non seulement à l'art. 43, mais aussi à l'art. 43*a* LRaP. Le libellé de l'art. 45, al. 2, P-LRaP est complété en conséquence, et l'abréviation DPA est employée pour désigner la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif.

*Art. 46 Procédures et compétences*

À l'al. 2 l'abréviation DPA est employée pour désigner la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif.

*Art. 46a Traitement de données personnelles*

Al. 1 : cet alinéa règle le traitement des données personnelles, y compris des données sensibles, par les différentes autorités qui exercent les tâches qui leur incombent au titre de la législation sur la radioprotection. Les autorités délivrant les autorisations, les autorités de surveillance et les autorités d'exécution au sens de cette loi traitent des données personnelles, que ce soit dans le cadre de la procédure d'autorisation, de leurs activités de surveillance et d'exécution ou de la gestion de bases de données, de registres ou d'inventaires.

Al. 2 : l'alinéa apporte des précisions concernant le traitement de données sensibles mentionné à l'al. 1. Ainsi, seules les données sensibles sur des poursuites ou sanctions pénales et administratives au sens de l'art. 5, let. c, ch. 5, LPD peuvent être traitées.

Les données sensibles sont traitées aussi bien en cas de retrait d'une autorisation revêtant un caractère pénal (p. ex. non-respect d'une charge liée à l'autorisation ou d'une mesure ordonnée malgré une mise en demeure [art. 34, al. 1, let. b, LRaP]) qu'en cas de mandats de répression dans le cadre de la procédure pénale administrative (art. 43 ss LRaP). Dans certains cas, il est possible de traiter des données sur la santé au sens de l'art. 5, let. c, ch. 2, LPD, lorsque ces données sont communiquées par les médecins aux autorités de surveillance conformément à l'art. 14 LRaP.

Al. 3 : pour des raisons de transparence dans le traitement des données, la disposition règle les modalités de conservation des données et délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer la durée de leur conservation. Elle s'applique non seulement aux données personnelles non sensibles comme celles relatives à la dosimétrie individuelle (cf. art. 12 et 72 ss. LRaP)[44], mais aussi aux données sensibles telles que celles relatives à la santé qui sont communiquées par les médecins aux autorités de surveillance en vertu de l'art. 14 LRaP (cf. également l'art. 59 ORaP). Il est prévu, à l'échelon de l'ordonnance, de clarifier quand les données ne sont plus nécessaires aux fins du traitement visé et doivent être détruites conformément à l'art. 6, al. 4, LPD. Pour la conservation aux Archives fédérales, c'est l'art. 38 LPD qui s'applique.

*Art. 46b Communication de données personnelles*

Al. 1 : afin que les autorités mentionnées à l'art. 46*a*, al. 1, P-LRaP puissent collaborer sans encombre, notamment dans le cadre des procédures d'autorisation et des procédures pénales administratives, il est nécessaire qu'elles se communiquent des données sensibles. L'al. 1 pose le principe selon lequel ces autorités peuvent se communiquer d'office les données sensibles visées à l'art. 46*a*, al. 2, P-LRaP. Par ailleurs, elles peuvent communiquer ces données d'office ou sur demande, d'une part, aux autorités cantonales pour autant qu'elles accomplissent des tâches dans le domaine de la protection de la population ou dans celui de l'environnement et de la santé (let. a), d'autre part, aux autorités fédérales si cette communication est nécessaire à l'exécution des actes que ces autorités doivent appliquer (let. b). Ainsi, la loi reflète la pratique actuelle.

Al. 2 : cet alinéa permet aux autorités visées à l'art. 46*a*, al. 1, P-LRaP de se communiquer des données personnelles non sensibles dans la mesure où elles ont besoin de ces données pour accomplir les tâches qui leur incombent en vertu de la présente loi. Elles peuvent également les communiquer aux autorités mentionnées à l'al. 1, let. a et b. À titre d'exemple, les autorités cantonales de protection incendie ont besoin de certaines données personnelles pour pouvoir accomplir leurs tâches en matière de protection de la population telle que l'évaluation de la sécurité et des risques liés à une situation en cas d'incendie.

Al. 3 : enfin, des données personnelles doivent également être communiquées à des tiers pour que ceux-ci puissent accomplir correctement leurs mandats et leurs tâches relevant de la législation sur la radioprotection. Les données sensibles ne sont pas

44 L'AIEA recommande de conserver les données de dosimétrie au moins pendant 30 ans et au moins jusqu'à ce que la personne exposée aux radiations ait atteint l'âge de 75 ans. Voir AIEA, 2014: Radiation Protection and Safety of Radiation Sources: International Basic Safety Standards, GSR Part 3, p. 60

concernées. C'est pourquoi la communication de données personnelles à des tiers est déléguée au Conseil fédéral pour autant que cette communication soit nécessaire à la protection de l'homme et de l'environnement ou à des fins de statistique ou de recherche.

*Art. 47 Exécution*

L'abréviation LENu est utilisée à l'al. 2 pour désigner la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire.

## 5.2 Loi sur l'énergie nucléaire

*Art. 83a Prise en charge des coûts pour l'approvisionnement préventif de la population en comprimés d'iode*

Al. 1 : les titulaires d'une autorisation d'exploiter une centrale nucléaire prennent en charge les coûts liés à l'approvisionnement préventif et en temps opportun en comprimés d'iode de la population résidant ou séjournant régulièrement dans un rayon défini autour des centrales nucléaires. Pour que les comprimés d'iode puissent être pris en temps opportun par les habitants qui se trouvent dans ce rayon en cas d'événement, ils doivent être distribués au préalable aux ménages et aux entreprises. Les coûts y relatifs sont supportés en totalité par les centrales nucléaires, dans la mesure où elles sont à l'origine des mesures nécessaires. Au-delà dudit rayon, elles assument la moitié des coûts occasionnés en particulier par l'acquisition, la distribution, le stockage, les contrôles, le remplacement et l'élimination des comprimés d'iode qui ont atteint la date de péremption ainsi que par l'information de la population et des spécialistes.

Al. 2 : l'alinéa décrit le principe qui permet de déterminer le rayon visé à l'al. 1. Les recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'AIEA relatives à la protection de la thyroïde par la prise de comprimés d'iode ainsi que la quantité d'iode radioactif pouvant être libérée suite à un événement et sa dispersion possible dans l'environnement servent de base pour définir ce rayon. En l'état actuel des connaissances scientifiques, il est recommandé de prendre les comprimés d'iode au plus tard deux heures après l'exposition si l'on s'attend à une dose à la thyroïde d'env. 50 mSv ou plus[45]. Le groupe de travail interdépartemental IDA NOMEX a déterminé, sur la base des quantités de rejets possibles et des différentes situations météorologiques, les régions autour des centrales nucléaires suisses dans lesquelles cette dose à la thyroïde est susceptible d'être atteinte. Dans le cadre du scénario de référence A4, qui a servi de base pour l'ordonnance du 14 novembre 2018 sur la protection en

45 OMS, 2017 : Blocage de la thyroïde par l'iode : Guide de directives pour la planification et la réponse aux situations d'urgence nucléaire ou radiologique. AIEA, 2017 : Préparation et conduite des interventions en cas de situation d'urgence nucléaire ou radiologique, Prescriptions générales de sûreté, Partie 7

cas d'urgence au voisinage des installations nucléaires[46], la dose à la thyroïde de 50 mSv est atteinte jusqu'à une distance d'environ 50 km[47].

Dans le cas d'un scénario d'accident extrême avec des conditions météorologiques défavorables ou de quantités de rejets dépassant celles prévues dans le scénario A4, des régions peuvent être touchées dans toute la Suisse. L'Association des autorités de sûreté nucléaire des pays d'Europe de l'Ouest (WENRA) de la HERCA (HERCA-WENRA) recommandent, pour de tels cas extrêmes, de définir une zone de planification de 100 km pour l'approvisionnement en comprimés d'iode[48]. En raison de ce risque résiduel, il est justifié que les exploitants des centrales nucléaires prennent en charge la moitié des coûts générés par l'approvisionnement de la population en comprimés d'iode même au-delà d'un rayon de 50 km autour des installations nucléaires. La participation de la Confédération aux coûts se justifie en cas de scénarios d'accidents extrêmes pour des centrales nucléaires situées à l'étranger ou dans le cas d'autres événements nucléaires.

L'autorisation d'exploiter expire une fois que la centrale nucléaire a définitivement été mise hors service. Conformément à l'art. 83*a* LENu du projet, la société exploitant une centrale nucléaire en phase de désaffectation est exemptée de l'obligation de supporter les coûts liés à l'approvisionnement de la population en comprimés d'iode, même si l'installation renferme encore des éléments combustibles usés. En l'état actuel des connaissances scientifiques, il n'existe dans ce cas de figure aucun risque de contamination de l'environnement par de l'iode radioactif qui nécessiterait la prise de comprimés d'iode.

# 6 Conséquences

## 6.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons, les communes et les entreprises

*Distributions de comprimés d'iode*

L'art. 10 de l'ordonnance sur les comprimés d'iode dispose que les exploitants d'installations nucléaires assument la totalité des coûts dans un rayon de 50 km et la moitié des coûts au-delà d'un rayon de 50 km autour d'une installation nucléaire suisse, pour l'acquisition et la distribution à titre préventif, les contrôles, le remplacement et l'élimination des comprimés d'iode qui ont atteint la date de péremption ainsi que pour l'information de la population et des spécialistes. La collectivité publique supporte le reste des coûts.

Ce projet établit une base légale pour une réglementation simple et claire de la prise en charge des coûts de distribution des comprimés d'iode qui corresponde à la réglementation prévue dans l'ordonnance sur les comprimés d'iode, si le rayon visé à l'art. 83*a* LENu du projet tel que décrit ci-dessus est fixé à 50 km.

46 RS **732.33**
47 IFSN, 2014 : Examen des scénarios de référence pour la planification d'urgence au voisinage des centrales nucléaires, IFSN-N-8293_F
48 HERCA-WENRA, 2014 : HERCA-WENRA Approach for a better cross-border coordination of protective actions during the early phase of a nuclear accident

En ce qui concerne les régions situées au-delà du rayon de 50 km, la Confédération et les exploitants d'installations nucléaires ont contribué à parts égales à la totalité des coûts de 4,8 millions de francs lors de la campagne de distribution de 2020. Lors de la prochaine campagne de distribution dans ces régions, qui devrait avoir lieu en 2029, des charges supplémentaires de 1,75 million de francs devront être supportées en raison de la mise hors service de la centrale nucléaire de Mühleberg. Conformément à la réglementation des coûts prévue dans le projet, les coûts totaux occasionnés de 6,55 millions de francs seront assumés à parts égales par les exploitants d'installations nucléaires et par la collectivité publique.

La Confédération participe financièrement à la campagne de 2024 (pour les régions situées dans un rayon de 50 km), conformément à la convention entre la Confédération et les sociétés exploitant des centrales nucléaires. Cette convention prévoit que les exploitants de centrales nucléaires participent au financement avec une contribution volontaire de 11 millions de francs, le reste des coûts étant supporté par la Confédération. Selon la dernière estimation, les coûts totaux devraient s'élever à 24,6 millions de francs. Le projet prévoit, en revanche, que les exploitants de centrales nucléaires assumeront la totalité des coûts occasionnés par les futures campagnes de distribution dans les régions situées dans le rayon de 50 km. La prochaine campagne aura certainement lieu en 2032, avec une enveloppe totale comparable à celle de la campagne 2024.

*Surveillance des immissions*

Les exploitants des centrales nucléaires participent déjà à la surveillance dans leur voisinage. La réglementation proposée à l'art. 17, al. 1$^{bis}$, P-LRaP ne modifie pas cette participation. Par ailleurs, dans le voisinage des entreprises utilisant du tritium, les immissions font également l'objet d'une surveillance spécifique, et les entreprises concernées seront tenues de participer aux frais de manière proportionnelle. Cela dit, la nouvelle réglementation concernant la prise en charge des frais de surveillance des immissions par les entreprises possédant une autorisation de rejet de substances radioactives dans l'environnement n'aura que des répercussions financières minimes pour la Confédération et ces entreprises.

*Héritages radiologiques*

La recherche historique menée par l'Université de Berne dans le cadre du Plan d'action radium a identifié quelque 1110 biens-fonds potentiellement contaminés en raison de l'utilisation de peinture luminescente au radium. 1093 biens-fonds ont déjà fait objet d'un examen lié au radium, ce qui représente environ 6200 logements (ou locaux commerciaux). Des assainissements ont été effectués dans 161 biens-fonds pendant la durée du plan d'action. Pour la période après le plan d'action, on estime que le nombre de cas sera bien plus faible (env. deux par an). En raison de la nouvelle réglementation des frais pour les héritages radiologiques prévue à l'art. 24*a* P-LRaP, la Confédération, qui doit prendre en charge les coûts de défaillance, devra ainsi assumer un montant annuel d'environ 100 000 francs.

Le projet de loi n'entraîne aucune conséquence pour le personnel de la Confédération.

### 6.2 Conséquences pour la société

Le projet vise à garantir à long terme la disponibilité des comprimés d'iode pour la population. Ainsi, en cas d'événement où l'iode radioactif pourrait avoir des effets néfastes sur la santé, les comprimés d'iode pourront être pris en temps opportun et préviendront ces effets. Le projet confie à la Confédération, aux cantons et aux communes la tâche de garantir l'approvisionnement de la population en comprimés d'iode et établit la base pour la répartition des coûts entre la collectivité publique et les sociétés exploitant des centrales nucléaires.

### 6.3 Conséquences dans d'autres domaines

Outre les conséquences déjà décrites, les précisions apportées au principe de causalité ne devraient pas avoir d'autres conséquences, en particulier sur les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne, l'économie ou l'environnement.

Les modifications prévues dans le projet en matière de protection des données n'ont de conséquences directes ni pour la Confédération ni pour les cantons ou les communes ni pour l'économie ou la société, étant donné qu'elles se contentent de créer une base formelle à l'échelon de la loi pour la pratique actuelle fondée sur l'ORaP. La même chose s'applique aux modifications apportées à l'art. 27 LRaP sur la réglementation des frais générés par l'évacuation de déchets radioactifs.

Les nouvelles dispositions concernant les poursuites pénales ont pour conséquence de permettre aux autorités de poursuite pénale de la Confédération de se concentrer sur les cas les plus graves en cas de contraventions au sens de la législation sur la radioprotection, dans la mesure où ces autorités n'ont plus l'obligation de poursuivre les cas de peu de gravité.

## 7 Aspects juridiques

### 7.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 118, al. 2, let. c, de la Constitution (Cst.)[49], qui dispose que la Confédération légifère sur la protection contre les rayons ionisants. Les articles relatifs à la recherche (art. 64 Cst.) et à la protection de l'environnement (art. 74 Cst.) sont également déterminants.

[49] RS **101**

## 7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La Suisse n'a pas d'obligations internationales contraignantes dans le domaine de la radioprotection. Cela dit, la radioprotection suisse doit être conforme aux normes internationales et être harmonisée avec celles-ci, en particulier dans les domaines où l'échange avec les pays voisins est important.

La Commission internationale de protection radiologique (CIPR) examine régulièrement l'état de la recherche sur les effets sanitaires du rayonnement ionisant et, sur cette base, formule des recommandations en matière de radioprotection. Ces recommandations sont reconnues sur le plan international et constituent une base pour les normes internationales comme celles de l'AIEA ainsi que pour la législation nationale. En tant qu'État membre de l'AIEA, la Suisse suit ses exigences.

Conformément au message relatif à la LRaP[50], les principes de la radioprotection dans la LRaP, en particulier les art. 8 à 10, se fondent sur les recommandations de la publication 26 de la CIPR[51], tandis que les dispositions pour les situations d'accident reposent sur les recommandations de la publication 40 de la CIPR[52]. Depuis l'entrée en vigueur de la LRaP, des recommandations plus récentes, en particulier celles de la publication 103 de la CIPR[53] concernant les différentes situations d'exposition sur la base desquelles l'AIEA[54] et la Communauté européenne de l'énergie atomique[55] ont révisé leurs directives, ont pu être mises en œuvre dans le cadre de révisions de l'ORaP.

Il n'est donc pas nécessaire de modifier les principes de la radioprotection, qui restent inchangés dans le présent projet. Exception faite de la surveillance des immissions, il n'existe pas encore de recommandations internationales en matière de réglementation des coûts. Les règles proposées pour la prise en charge des frais générés par la surveillance des immissions sont conformes à la recommandation du guide de sûreté RS-G-1.8 de l'AIEA (cf. chap. 5.1).

Le nouveau chapitre sur le traitement des données crée une base légale permettant d'édicter des dispositions correspondantes à l'échelon de l'ordonnance, assurant ainsi une gestion moderne des données. Cela permet, par exemple, de suivre la recommandation de l'AIEA concernant la durée de conservation des données relatives à la dosimétrie individuelle (cf. chap. 5.1).

50 FF **1988** II 189, 200 et 202

51 CIPR, 1977 : Recommandations de la CIPR, Publication 26. Pergamon Press, Oxford (traduction)

52 CIPR, 1984 : Protection of the Public in the Event of Major Radiation Accidents - Principles for Planning, Ann. ICRP 14 (2), Publication No 40

53 CIPR, 2007 : Recommandations de la Commission internationale de protection radiologique, Publication 103, IRSN, 2009 (traduction)

54 AIEA, 2014 : Radioprotection et sûreté des sources de rayonnements : Normes fondamentales internationales de sûreté, Prescriptions générales de sûreté Partie 3

55 Directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom.

## 7.3 Forme de l'acte à adopter

L'art. 164 Cst. dispose que toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Ce projet répond à cette exigence. Il englobe la révision partielle de la LRaP et, accessoirement, la modification correspondante d'une autre loi fédérale, la LENu.

## 7.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

## 7.5 Délégation de compétences législatives

Toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.). Une loi fédérale peut prévoir de déléguer la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Cst. ne l'exclue (art. 164, al. 2, Cst.). Dans plusieurs de ses dispositions, le projet prévoit la délégation de compétences législatives afin d'assurer des ajustements rapides en fonction du nouvel état de la science et de la technique ainsi que des harmonisations internationales.

### 7.5.1 Loi sur la radioprotection

**Fixation des tâches incombant aux organes compétents de la Confédération, des cantons et des communes concernant les mesures de protection en cas d'urgence**

Cette disposition figure déjà à l'art. 22, al. 2, LRaP en vigueur. Elle est intégrée à l'art. 22, al. 1, P-LRaP, avec la précision qu'il s'agit des tâches concernant les mesures de protection en cas d'urgence.

**Détermination de l'exposition aux radiations à partir de laquelle l'assainissement d'un site ou d'un bien-fonds est obligatoire**

L'art. 24 P-LRaP prévoit un nouvel alinéa dont la première phrase règle l'obligation concrète faite au propriétaire d'assainir son site ou son bien-fonds s'il présente un danger lié au rayonnement ionisant pour l'homme et l'environnement. La deuxième phrase délègue au Conseil fédéral la compétence de fixer dans les dispositions d'exécution le niveau d'exposition aux radiations à partir duquel l'assainissement est obligatoire, et ce en tenant compte de l'état de la science et de la technique.

**Durée de conservation des données**

L'art. 46*a*, al. 3, P-LRaP transfère au Conseil fédéral la compétence de définir la durée de conservation des données personnelles, y compris celles visées à l'art 46a, al. 2, P-LRaP.

**Communication de données personnelles à des tiers**

L'art. 46*b*, al. 3, P-LRaP donne au Conseil fédéral la possibilité de régler la communication de données personnelles (mais pas de données sensibles) à des tiers en édictant des dispositions d'exécution, pour autant que cette communication soit nécessaire pour la protection de la population et l'environnement contre le rayonnement ionisant ou à des fins de statistique ou de recherche.

### 7.5.2 Loi sur l'énergie nucléaire

**Fixation du rayon pour la prise en charge des coûts générés par les distributions de comprimés d'iode**

À l'art. 83*a*, al. 1, LENu, le projet prévoit que les titulaires d'une autorisation d'exploiter une centrale nucléaire prennent en charge la totalité des coûts liés aux distributions de comprimés d'iode dans un rayon défini et la moitié des coûts dans les régions situées au-delà de ce rayon. L'al. 2 dispose que le Conseil fédéral définit le rayon visé à l'al. 1 selon les critères décrits. La Confédération, les cantons et les communes prennent en charge les coûts résiduels en fonction de leurs tâches dans le domaine de la protection en cas d'urgence. Conformément à l'art. 22, al. 1, P-LRaP, c'est le Conseil fédéral qui fixe ces tâches.

## 7.6 Protection des données

Les art. 46*a* et 46*b* P-LRaP introduisent dans la loi un chapitre sur le traitement des données, qui crée la base juridique nécessaire pour traiter et communiquer des données personnelles, y compris des données sensibles. On se réfèrera aux chap. 4.3 et 5.1.

**Annexes (projets d’actes)**