



29.11.2023

Rapport explicatif concernant la révision de novembre 2023 de l'ordonnance sur l'énergie nucléaire

Table des matières

1.	Présentation du projet	1
2.	Conséquences financières, conséquences sur l'état du personnel et autres conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes	1
3.	Conséquences économiques, environnementales ou sociales	1
4.	Commentaire des dispositions	1

1. Présentation du projet

L'ordonnance du 10 décembre 2004 sur l'énergie nucléaire (OENU; RS 732.11) doit être complétée par une nouvelle disposition attribuant au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) la compétence pour conclure des conventions internationales avec des États tiers relatives à l'exportation – soit l'importation dans lesdits États – de déchets de faible ou de moyenne activité à des fins de conditionnement. Il s'agit en l'occurrence d'une délégation de la compétence revenant jusqu'ici au Conseil fédéral en vertu de l'art. 104, al. 1, let. a, de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENU; RS 732.1).

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

L'exportation de déchets de faible ou de moyenne activité à des fins de conditionnement ne survient que rarement, de sorte que les conséquences pour la Confédération sont limitées. Cette nouvelle compétence du DETEC devrait permettre de réduire, dans une certaine mesure, la charge de travail pour l'administration fédérale en contribuant à alléger la procédure au niveau de la Suisse.

Le projet d'acte législatif est sans conséquence pour les cantons et les communes.

3. Conséquences économiques, environnementales ou sociales

La modification prévue de l'OENU concerne uniquement l'organisation, à savoir la répartition des compétences au sein de l'administration fédérale, et n'a pas de conséquences économiques, environnementales ou sociales.

4. Commentaire des dispositions

Art. 55, al. 3

Le nouvel alinéa introduit renvoie aux dispositions de l'art. 34 LENU concernant la manipulation de déchets radioactifs¹. Des conditions particulières s'appliquent notamment à l'exportation de déchets radioactifs, à savoir d'une part, à l'exportation à des fins de conditionnement et, d'autre part, à l'exportation à des fins de stockage². La principale différence entre les deux réside dans le fait que, dans le cadre de l'exportation à des fins de conditionnement, les déchets radioactifs doivent dans tous les cas être repris (voir art. 34, al. 3, let. d, LENU). Dans le présent projet d'acte législatif, la nouvelle réglementation créée ne concerne que l'exportation à des fins de conditionnement.

L'art. 34, al. 3, LENU prévoit une série de conditions spéciales supplémentaires applicables à l'autorisation d'exporter des déchets radioactifs à des fins de conditionnement, qui doivent remplies en

¹ Aux termes de l'art. 3, let. j, LENU, *manipulation* désigne la recherche, le développement, la fabrication, l'entreposage, le transport, l'importation, l'exportation, le transit et le courtage.

² Aux termes de l'art. 3, let. g, LENU, *conditionnement* désigne l'ensemble des opérations de préparation des déchets radioactifs en vue de leur entreposage ou de leur stockage dans un dépôt en profondeur, notamment le broyage, la décontamination, le compactage, l'incinération, l'enrobage et l'emballage.

plus des conditions générales d'octroi de l'autorisation de manipulation d'articles nucléaires (art. 7 LENU). L'une d'elles réside dans le fait que l'État destinataire doit avoir consenti à l'importation des déchets radioactifs à des fins de conditionnement dans le cadre d'une convention internationale (let. a). En principe, la conclusion d'une telle convention internationale relève de la compétence du Conseil fédéral (art. 104, al. 1, let. a, LENU). Dans un cas d'espèce, l'autorité qui accorde l'autorisation a toutefois constaté que la compétence du Conseil fédéral n'est parfois pas l'échelon adapté.

Le Guide de la pratique en matière de traités internationaux du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) traite le sujet aux chiffres marginaux 107 et 108³:

«C'est le contenu d'un accord et non sa forme ou son intitulé qui, en Suisse, détermine la procédure interne nécessaire à son approbation et à son entrée en vigueur. Pour établir la compétence interne de conclusion, de modification ou de dénonciation de toute entente internationale, il faut d'abord trancher la question de savoir si celle-ci est destinée à produire des effets juridiquement contraignants en droit international. Si cette entente est formulée de manière telle que la Confédération (agissant par le Conseil fédéral ou par une autorité subordonnée) prend des engagements concrets qui l'obligent juridiquement, il s'agit d'un traité. En droit international, c'est en effet la Confédération (cpr. art. 6 CV) – et non pas l'unité administrative, généralement dépourvue de la personnalité juridique – qui peut être rendue responsable des obligations endossées.»

Si le texte n'exprime aucune obligation juridique pour les parties, ce qu'il faut si possible mentionner expressément, il s'agit d'un instrument non contraignant. La compétence de conclusion, de modification ou de dénonciation appartient alors en principe au Conseil fédéral, sur la base de l'article 184 alinéa 1 Cst. Le droit souple tombe dans cette catégorie. Un tel instrument ne peut être conclu, modifié ou dénoncé par un département de sa propre compétence que s'il revêt une importance très limitée sous l'angle de la conduite de la politique étrangère de la Suisse, voire lorsque les circonstances indiquent clairement que le département est seul engagé politiquement.»

Au vu de ces considérations, la convention internationale visée à l'art. 34, al. 3, LENU n'est pas destinée à produire des effets juridiquement contraignants. Elle ne règle pas de droits et obligations particuliers entre les États, mais prévoit en premier lieu que l'État destinataire doit approuver formellement l'importation. L'État destinataire ne s'engage pas, en particulier, à conserver les déchets radioactifs sur son territoire ni à les évacuer. La teneur de la convention consiste exclusivement en une déclaration de l'entente sur le fait que des déchets radioactifs sont autorisés à être transportés de Suisse vers l'étranger pour y être conditionnés. Cette convention n'a aucune influence directe sur les accords de droit privé conclus entre l'expéditeur des déchets radioactifs en Suisse et leur destinataire à l'étranger.

Le Guide de la pratique en matière de traités internationaux prévoit qu'une telle convention non contraignante peut en principe être conclue par le département de sa propre compétence lorsqu'elle revêt une importance très limitée sous l'angle de la conduite de la politique étrangère. Or, l'exportation de déchets de faible ou de moyenne activité, en particulier à des fins de conditionnement, doit être considérée comme revêtant une importance très limitée sous l'angle de la conduite de la politique étrangère. Par conséquent, la délégation de compétences prévue du Conseil fédéral au département est tout à fait compatible avec la pratique actuelle de la Suisse en matière de traités internationaux.

Au niveau de l'Union européenne (UE), ce cas de figure est réglé par la Directive 2006/117/EURATOM du Conseil du 20 novembre 2006 relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé. Cette directive prévoit

³ DFAE, *Guide de la pratique en matière de traités internationaux*, édition 2023, disponible en ligne: <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfaef/dfaef/publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/voelkerrecht/Praxisleitfaden-Voelkerrechtliche-Vertraege> (page consultée pour la dernière fois en octobre 2023).

que l'État destinataire et les éventuels États de transit doivent donner leur consentement (art. 9 de la directive). Ce consentement peut être implicite; il est réputé implicite lorsque les autorités compétentes des États concernés n'ont pas pris position dans un délai de deux mois.

Les États membres désignent eux-mêmes leurs autorités compétentes; d'après la définition donnée dans la directive, il s'agit d'autorités d'exécution. Au niveau de l'UE, ce sont donc, en général, des autorités administratives et non les gouvernements qui ont la compétence d'autoriser le transit ou l'importation de déchets radioactifs.

Au vu de ce qui précède, le Conseil fédéral estime intervenir à un échelon inapproprié en concluant des conventions internationales non contraignantes portant sur le consentement d'États tiers à l'importation de quantités (le plus souvent) minimales de déchets radioactifs à des fins de conditionnement.

Dès lors, la compétence du Conseil fédéral à l'art. 104, al. 1, let. a, LENu de conclure des conventions internationales visées à l'art. 34, al. 3, LENu doit être déléguée au DETEC sur la base de la disposition de l'art. 48a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).