

# Bulletin de droit nucléaire n° 96

Volume 2015/2





Affaires juridiques

**Bulletin de droit nucléaire  
n° 96**

© OCDE 2019  
AEN n° 7255

AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE  
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 36 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

*Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.*

### L'AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1<sup>er</sup> février 1958. Elle réunit actuellement 33 pays : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne et l'Agence internationale de l'énergie atomique participent également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

- d'aider ses pays membres à maintenir et à approfondir, par l'intermédiaire de la coopération internationale, les bases scientifiques, technologiques et juridiques indispensables à une utilisation sûre, respectueuse de l'environnement et économique de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ;
- de fournir des évaluations faisant autorité et de dégager des convergences de vues sur des questions importantes qui serviront aux gouvernements à définir leur politique nucléaire, et contribueront aux analyses plus générales de l'OCDE concernant des aspects tels que l'énergie et le développement durable des économies bas carbone.

Les domaines de compétence de l'AEN comprennent la sûreté nucléaire et le régime des autorisations, la gestion des déchets radioactifs et du démantèlement, la radioprotection, les sciences nucléaires, les aspects économiques et technologiques du cycle du combustible, le droit et la responsabilité nucléaires et l'information du public. La Banque de données de l'AEN procure aux pays participants des services scientifiques concernant les données nucléaires et les programmes de calcul.

Publié en anglais sous le titre :

**Nuclear Law Bulletin No. 96**

#### AVERTISSEMENT

**Les informations publiées dans ce bulletin n'engagent pas la responsabilité de l'Organisation de coopération et de développement économiques.**

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).

© OCDE 2019

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à [neapub@oecd-nea.org](mailto:neapub@oecd-nea.org). Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).

Photos de couverture : Vue aérienne de la centrale nucléaire de Darlington dans l'Ontario (Ontario Power Generation, Canada); employés de la centrale nucléaire TEPCO de Fukushima Daiichi au Japon (Greg Webb, AIEA).

## Remerciements

Outre les auteurs des articles, l'AEN tient à remercier les personnes nommées ci-dessous pour leur contribution à cette édition du *Bulletin de droit nucléaire* : Prof. N. Pelzer (Allemagne), M. M. Reynolds (Australie), Mme L. Thiele (Canada), M. V. Hoang et M. T. Rothschild (États-Unis), Mme F. Touitou-Durand (France), Mme V. Tafili (Grèce), M. Y. Manually (Inde), M. U. Adomaityte (Lituanie), M. K. Adamczyk et M. T. Nowacki (Pologne), Mme Z. Pišteková (République slovaque), M. V. Chiripus (Roumanie), M. I. Salter (Royaume-Uni), M. A. Škraban (Slovénie), Mme S. Knopp Pisi (Suisse), Mme A. Durand (Commission européenne) et Mme S. R. Rivera (AIEA).

Les informations transmises à l'AEN par ces personnes représentent seulement les opinions de leurs auteurs et ne prétendent pas refléter les points de vue officiels ou politiques de leurs gouvernements ou d'autres entités.



## Table des matières

<b>La mise en œuvre des traités : le cas des conventions sur la sûreté nucléaire</b> <i>par Michel Montjoie</i> .....	9
<b>Crise, critique, changement : les réformes de la réglementation au lendemain des accidents nucléaires</b> <i>par Kimberly A. Sexton</i> .....	35
<b>JURISPRUDENCE</b>	
<b>Allemagne</b> .....	67
Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne concernant la taxe sur le combustible nucléaire .....	67
<b>Canada</b> .....	68
Arrêt de la Cour d'appel fédérale du Canada infirmant un jugement renvoyant l'évaluation environnementale d'un projet de nouvelle centrale nucléaire en Ontario à une commission d'examen conjoint en vue d'un nouvel examen .....	68
<b>France</b> .....	72
Conseil d'État, 28 novembre 2014, Fédération Réseau « Sortir du nucléaire » et autres c. Électricité de France (EDF), requête n° 367013.....	72
<b>Inde</b> .....	73
Arrêt de la haute cour du Kerala rendu dans le cadre d'une action d'intérêt général contestant la constitutionnalité de la loi de 2010 sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires.....	73
<b>Japon</b> .....	75
Décisions de tribunaux de district dans des actions en justice concernant le redémarrage des centrales nucléaires de Sendai et de Takahama .....	75
<b>Pologne</b> .....	77
Décision du <i>voïvode</i> de Mazovie relative à la légalité d'une résolution sur la tenue d'un référendum local dans la commune de Rózan concernant une nouvelle installation de stockage de déchets radioactifs .....	77
Décision du Tribunal constitutionnel concluant à l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du Règlement du ministre de la Santé du 18 février 2011 sur les conditions de l'utilisation sûre des rayonnements ionisants pour tous les types d'expositions médicales .....	80
<b>République slovaque</b> .....	82
Développements relatifs à la divulgation d'informations concernant la centrale nucléaire de Mochovce .....	82
<b>TRAVAUX LÉGISLATIFS ET RÉGLEMENTAIRES NATIONAUX</b>	
<b>Allemagne</b> .....	85
Gestion des déchets radioactifs .....	85
<b>Australie</b> .....	86
Cadre législatif général .....	86
<b>États-Unis</b> .....	88
Processus d'autorisation et cadre réglementaire.....	88

Gestion des déchets radioactifs .....	89
<b>France</b> .....	89
Cadre législatif général .....	89
<b>Grèce</b> .....	91
Gestion des déchets radioactifs .....	91
<b>Lituanie</b> .....	92
Sûreté nucléaire et protection radiologique .....	92
Gestion des déchets radioactifs .....	93
Sécurité nucléaire .....	94
<b>République slovaque</b> .....	94
Coopération internationale .....	94
Responsabilité et indemnisation .....	94
Cadre juridique général .....	95
<b>Roumanie</b> .....	96
Processus d'autorisation et cadre réglementaire .....	96
Coopération internationale .....	96
Sécurité nucléaire .....	97
Sûreté nucléaire et protection radiologique .....	97
<b>Slovénie</b> .....	99
Cadre législatif général .....	99
<b>Suisse</b> .....	101
Gestion des déchets radioactifs .....	101
Responsabilité civile et réparation .....	101
<b>ACTIVITÉS DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES</b>	
<b>Communauté européenne de l'énergie atomique</b> .....	103
Instruments juridiquement non contraignants .....	103
<b>Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)</b> .....	105
Convention sur la sûreté nucléaire (CSN) .....	105
59 <sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA .....	105
Responsabilité civile nucléaire .....	106
Sécurité nucléaire (GC(59)/RES/10) .....	107
Cérémonie de présentation des traités de l'AIEA .....	108
Activités d'assistance législative .....	109
Institut de droit nucléaire .....	109
<b>Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN)</b> .....	109
Session inaugurale du 9 <sup>e</sup> mandat du Tribunal européen pour l'énergie nucléaire .....	109
Nouveaux signataires de l'accord de prorogation de l'Accord-cadre du Forum international Génération IV (GIF) .....	110
Déclaration commune sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes à usage médical .....	110
Cadre international de coopération sur l'énergie nucléaire (IFNEC) .....	110
15 <sup>e</sup> session de l'École internationale de droit nucléaire (EIDN) .....	110
Édition 2016 du programme « Notions fondamentales du droit nucléaire international » (INLE) .....	111
<b>ACCORDS MULTILATÉRAUX</b> .....	113



**NOUVELLES BRÈVES**

10 <sup>e</sup> séance plénière du Forum européen de l'énergie nucléaire (FEEN), 26 et 27 mai 2015, Prague .....	115
Sûreté nucléaire en Europe, 3 <sup>e</sup> conférence sur la réglementation, 29 et 30 juin 2015, Bruxelles .....	115
30 <sup>e</sup> séance plénière du Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (ENSREG), 30 juin et 1 <sup>er</sup> juillet 2015, Bruxelles.....	116
<b>PUBLICATIONS RÉCENTES</b> .....	119
<b>LISTE DES CORRESPONDANTS DU BULLETIN DE DROIT NUCLÉAIRE</b> .....	121



## La mise en œuvre des traités : le cas des conventions sur la sûreté nucléaire

par Michel Montjoie\*

### I. Introduction

La sûreté étant la priorité absolue de l'industrie nucléaire, il serait justifié qu'il existe des procédures permettant d'assurer l'application effective<sup>1</sup> des dispositions contenues dans les conventions sur la sûreté nucléaire<sup>2</sup>, comme il en existe dans de nombreux traités internationaux<sup>3</sup>. Or, ces procédures sont faibles, sinon inexistantes. Il convient donc d'examiner si leur faiblesse représente une véritable lacune au regard de l'objectif premier des conventions, à savoir l'obtention d'un haut niveau de sûreté dans le monde entier<sup>4</sup>. Une question préalable se pose toutefois : la spécificité affirmée du droit international de la sûreté nucléaire entraîne-t-elle une absence automatique de procédures de non-conformité dans une convention internationale portant sur cet objet ? Auquel cas, malgré ses inconvénients, cette absence serait justifiée.

---

\* M. Montjoie est docteur en droit public et chercheur au Centre de droit international de Nanterre (CEDIN).

1. « L'effectivité d'un traité ne réside pas seulement dans sa mise en œuvre formelle par la prise des mesures internes nécessaires à son exécution, mais dans l'observation concrète des obligations contractées par les parties », Imperiali, C. (1998), « Le contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales », dans C. Imperiali (dir. pub.), *L'effectivité du droit international de l'environnement – Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Economica, Paris, p. 7.
2. Cette expression couvre la Convention sur la sûreté nucléaire (1994), Doc. AIEA INFCIRC/449, 1963 RTNU 293 (CSN) et la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997), Doc. AIEA INFCIRC/546, 2153 RTNU 357 (Convention commune). Certains auteurs incorporent dans cette famille la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986), Doc. AIEA INFCIRC/336, 1457 RTNU 133 et la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986), Doc. AIEA INFCIRC/335, 1439 RTNU 275, mais elles sont d'une autre nature et ne seront pas étudiées dans le présent article.
3. Voir section II, exemples dans le droit international de l'environnement. Dans d'autres domaines : Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984), 1465 RTNU 85, entrée en vigueur le 26 juin 1987, articles 18-20 ; Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (1992), 1974 RTNU 45, entrée en vigueur le 29 avril 1997, article VIII ; Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (1994), Annexe 2 (Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends).
4. Voir l'article premier, alinéa i) de la CSN et de la Convention commune.

### A. Un problème posé par les conventions sur la sûreté nucléaire ?

La spécificité du droit international de la sûreté nucléaire affirmée par la doctrine<sup>5</sup> découle, d'une part, du consensus quant à la responsabilité exclusive de l'État en matière de sûreté nucléaire, et d'autre part, de l'« impossibilité » de fixer des normes précises dans un texte juridique international contraignant.

La sûreté nucléaire n'est pas le seul domaine qui relève de la responsabilité exclusive de l'État, mais en l'occurrence, cette responsabilité exclusive a été érigée en un « principe » fondamental qui a longtemps empêché tout engagement international en la matière<sup>6</sup>. En 1986, quelques mois après l'accident de Tchernobyl, elle a été affirmée à la Conférence générale de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)<sup>7</sup> du 29 septembre 1986 par des responsables nucléaires français, en la personne de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique (CEA)<sup>8</sup> et du délégué français, qui ont affirmé de façon encore plus formelle que le « pouvoir de réglementer dans le domaine de la sûreté ne peut être partagé, ni délégué et [...] doit être laissé aux États<sup>9</sup> ».

L'accident de Tchernobyl a néanmoins modifié cette situation en permettant la mise en place d'un instrument international à caractère impératif sur la sûreté nucléaire : la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994 (CSN)<sup>10</sup>. Il faut préciser que le préambule de cette convention rappelle que « la responsabilité de la sûreté nucléaire incombe à l'État sous la juridiction duquel se trouve une installation nucléaire »<sup>11</sup>.

L'adhésion d'un État à un traité international « apporte une restriction à l'exercice des droits souverains de l'État »<sup>12</sup> en fonction des obligations du traité. C'est sur ces « limitations » de souveraineté qu'est basé le droit international<sup>13</sup>, et les procédures que celui-ci met en place pour assurer la mise en œuvre d'un traité prennent en compte les droits souverains maintenus. Il n'y a donc aucune raison pour que ces règles ne puissent être appliquées aux conventions sur la sûreté nucléaire, et ce

- 
5. Voir Strohl, P. (1997), « L'Originalité du Droit Nucléaire et son Avenir », *Proceedings of the 13<sup>th</sup> Nuclear Inter Jura* 1997, p. 571-583 ; Washington M. (1997) « The Practice of Peer Review in the International Nuclear Safety Regime », *New York University Law Review*, p. 430-467; Pelzer, N. (2006), « Learning the Hard Way: Did the Lessons Taught by the Chernobyl Nuclear Accident Contribute to Improving Nuclear Law? », dans NEA (dir. pub.), *International Nuclear Law in the Post-Chernobyl Period*, AEN, Paris, p. 81-131.
  6. Ce qui ne signifie pas une absence de coopération internationale, comme en attestent les nombreux documents de l'AIEA publiés dès les années 60, qui sont des recommandations non contraignantes.
  7. D'autres pays, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, ont fait des déclarations analogues.
  8. « La coopération internationale, en l'occurrence le programme de sûreté de l'Agence, trouve sa véritable justification lorsqu'elle aide les États à assurer leurs responsabilités nationales », voir de la Fayette, L. (1993), « International Environmental Law and the Problem of Nuclear Safety », *Journal of Environmental Law*, vol. 5, n° 1, p. 32-33.
  9. Voir « Après Tchernobyl, une nouvelle impulsion à la coopération internationale ? », in Courteix, S. et J. Hébert (dir. pub.) (1987), « L'accident nucléaire : prévention, mesures d'urgence, réparation », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 552-553, La Documentation française, p. 36 et s.
  10. « Avant l'adoption de cette convention, l'autorisation et le contrôle des centrales nucléaires, y compris la mise en place de normes de sûreté, relevaient exclusivement du domaine discrétionnaire et de la souveraineté nationale », Pelzer, N. (2009) « Le renouveau du nucléaire – un nouveau droit nucléaire ? », *Bulletin de droit nucléaire* n° 84, AEN, Paris, p. 5.
  11. Voir l'alinéa iii) du préambule de la CSN. Le principe est aussi affiché dans la Convention commune avec une formulation différente (voir l'alinéa vi) du préambule).
  12. Affaire du vapeur « *Wimbledon* », CPJI 1923, série A n° 1, p. 21.
  13. « [La] faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'État », *ibid.*

d'autant plus que, si ces conventions contiennent des limitations de souveraineté par rapport à la situation *ex-ante*, ces limitations ne portent pas sur la responsabilité exclusive de l'État en matière de sûreté nucléaire.

L'impossibilité de fixer des normes internationales précises de sûreté nucléaire n'explique pas, mais plutôt renforce la souveraineté de l'État en matière de sûreté nucléaire, principe initialement affirmé par de nombreux États, mais qui a graduellement évolué, en partie pour des problèmes de concurrence entre différentes filières d'installations nucléaires ou parce que des normes précises seraient allées à l'encontre de la responsabilité première de l'exploitant en matière de sûreté, principe reconnu de la sûreté nucléaire<sup>14</sup>, ou encore du fait de l'impossibilité, dans la pratique, d'harmoniser les normes nationales, généralement très détaillées<sup>15</sup>. Il n'en reste pas moins que la CSN<sup>16</sup> comporte des obligations classiques<sup>17</sup> en plus des obligations vagues et peu contraignantes qui ont conduit à la qualifier d'« incitative »<sup>18</sup>. Si les non-conformités présentent peu d'intérêt pour des obligations très vagues, elles s'imposent davantage pour celles qui sont dites « classiques ». Et selon Pierre Strohl, « [e]n bonne logique le déficit sur la substance devrait être compensé par un renforcement des procédures ayant pour objet de vérifier et encourager les obligations consenties »<sup>19</sup>.

## B. Plan de l'article

Une fois prise en compte la spécificité du droit international de la sûreté nucléaire, qui en 1994 a modelé le contenu de la CSN, notamment en ne « permettant » pas (aujourd'hui encore) d'y incorporer des normes internationales précises, il convient d'examiner si l'absence de procédures de non-conformité (qui auraient pu être incorporées dans le texte) représente une lacune au regard de l'objectif des conventions sur la sûreté nucléaire. Il est également utile d'imaginer qu'elles auraient pu être les meilleures procédures en se basant sur les dispositions existantes dans d'autres branches du droit international (droit de l'environnement, droit financier, droit du désarmement, droits de l'homme...). Le droit international de l'environnement sera la source principale, car il présente certaines analogies avec le droit international de la sûreté nucléaire<sup>20</sup> en raison du caractère parfois vague des obligations qu'il contient, indépendamment du fait que l'objet de la sûreté nucléaire est en particulier de protéger l'environnement contre les risques radiologiques<sup>21</sup>. Le

14. La question se pose moins au niveau interne. Plusieurs pays, tels que les États-Unis ou l'Allemagne, ont des législations de sûreté nucléaire basées sur des normes précises.
15. « [Le traité] pourrait seulement établir un cadre aux règles communes de sûreté les moins contestables, de caractère nécessairement plus générales », Strohl, P. (1993), « Bilan de recherches de la section de langue française du Centre d'étude et de recherche de l'Académie », in Centre d'étude et de recherche de droit international et de relations internationales (dir. pub.), *Les risques résultant de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire*, Académie de droit international de La Haye, Section de langue française, Martinus Nijhoff, Dordrecht, p. 79.
16. Compte tenu de la similitude entre la CSN et la Convention commune, les remarques sur la CSN sont valables pour la Convention commune, même si les formulations sont parfois différentes.
17. « On peut estimer que le chapitre 2 [Obligations] de la Convention est la partie « classique » ou « traditionnelle » de l'instrument », Pelzer, N., *supra* note 5, p. 98
18. Sur le concept de convention incitative, voir *infra* Section IV, A, 1.
19. Strohl, P., *supra* note 15, p. 85.
20. Pour les relations entre le droit nucléaire et le droit de l'environnement, voir par exemple Reyners, P. (2007) « Le droit nucléaire confronté au droit de l'environnement : autonomie ou complémentarité ? » *Revue québécoise de droit international*, hors-série, p. 149-186.
21. « Sûreté nucléaire : obtention de conditions d'exploitation correctes, prévention des accidents ou atténuation de leurs conséquences, avec pour résultat la protection des travailleurs, du public et de l'environnement contre des risques radiologiques indus » (c'est l'auteur qui souligne), AIEA (2007), *Glossaire de sûreté de l'AIEA*, AIEA, Vienne, p. 170.

droit de la sûreté nucléaire porte en effet sur des dispositions essentiellement techniques<sup>22</sup> qui doivent assurer le fonctionnement normal des installations nucléaires, mais il porte aussi sur des dispositions qui visent à éviter ou atténuer les conséquences pour l'homme et l'environnement d'incidents ou d'accidents nucléaires. Si les premières dispositions peuvent, sous certains aspects, être considérées comme « étrangères » au droit de l'environnement, les secondes se rapprochent de cette branche du droit. Les dispositions de la Convention commune relatives au stockage définitif des déchets radioactifs<sup>23</sup> peuvent même être considérées comme portant uniquement sur la protection de l'environnement, car les dommages les plus importants consécutifs à un non-respect de la sûreté pourraient, si des précautions sont prises dès la découverte d'une contamination, se limiter à une contamination de la faune et de la flore sans conséquence pour les personnes.

Après avoir situé le problème général de la mise en œuvre des traités, le présent article rappellera d'abord les différents « outils » (procédures pour non-conformité) du droit international de l'environnement qui ont pour objet le respect des obligations des traités. Puis, l'article étudiera la manière dont les conventions sur la sûreté nucléaire traitent le problème de la non-conformité, en analysant les forces et les faiblesses de leurs dispositions en la matière, comparées aux possibilités qu'offre le droit international de l'environnement, en tenant compte des particularités liées à la sûreté nucléaire. Seront examinées en particulier les raisons du rôle important joué par les examens par les pairs pour obtenir le « plus haut niveau de sûreté », alors que, sans être absent, ce mécanisme n'occupe pas la même place dans les conventions environnementales.

## II. La mise en œuvre des traités en droit international général

Pourquoi s'intéresser aux dispositions qui permettent de vérifier, et d'imposer, l'application conforme par les parties contractantes des obligations d'un traité ? La réponse semble évidente, mais il apparaît que cette préoccupation est récente (elle date des années 1990)<sup>24</sup>, notamment dans le domaine de l'environnement, où la nature des obligations peut être difficile à préciser. La doctrine s'est plutôt intéressée à la conclusion des conventions<sup>25</sup> sans sembler s'inquiéter de savoir si les obligations

22. Mais les procédures d'« autorisation » (voir la définition d'« autorisation » à l'article 2 alinéa iii) de la CSN) doivent prendre en compte les dispositions imposées aujourd'hui par le droit international de l'environnement portant notamment sur l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et la participation du public, sachant qu'historiquement certaines de ces dispositions trouvent leur origine dans le droit nucléaire de certains États.

23. Voir l'article 17 (Mesures institutionnelles après la fermeture) de la Convention commune.

24. « *In recent years the conviction [...] has grown that the value of any norm depends on its full implementation* » (« Ces dernières années, on en est venu [...] à considérer que la valeur d'une norme dépend de son application pleine et entière ») Lang, W. (1998), « "Peer Review" of Environmental Performances in International Organizations », dans Hafner, G. et al. (dir. pub.), *Liber Amoricum Professor Ignaz Seidl-Hohenevedern in Honour of his 80<sup>th</sup> Birthday*, Kluwer Law International, La Haye, p. 381.

25. « *In the past international organizations have been praised for their role in processes of law-making and rule making; but this is not sufficient* » (« Par le passé, les organisations internationales ont été louées pour le rôle qu'elles ont joué dans l'élaboration de la loi et du règlement, mais ce n'est pas suffisant »), *ibid.*, p. 383

qu'elles énoncent étaient respectées<sup>26</sup>, ce qui ne signifie pas que les conventions ne contiennent aucune disposition permettant de s'en assurer.

Il existe une théorie, développée en particulier par Antonia Handler et Abram Chayes<sup>27</sup>, selon laquelle les méthodes qui permettent d'obliger un État à respecter ses obligations conventionnelles sont contre-productives : les États parties auraient tendance à respecter « naturellement » leurs obligations. Lorsqu'ils ne le font pas, ce ne serait pas par volonté délibérée, mais parce qu'ils ne le peuvent pas, en raison d'un manque de moyens ou d'une ambiguïté des obligations. Pour promouvoir la conformité, il conviendrait donc d'utiliser d'autres méthodes, basées sur une coopération internationale, en adoptant une démarche de « *management* » plutôt que d'« *enforcement* » dans le cadre d'organisations internationales.

Cette théorie, un peu idéaliste et contestée<sup>28</sup> (car on peut aussi affirmer que les régimes tels que ceux de l'Union européenne ou de l'Organisation mondiale du Commerce, qui ont régulièrement recours à des sanctions, conduisent à une meilleure mise en œuvre des traités), peut éventuellement être défendue dans certains domaines du droit international. Il convient d'examiner si elle peut s'appliquer avec profit aux conventions sur la sûreté nucléaire.

Lorsque l'on étudie la mise en œuvre des conventions du droit international de l'environnement, il convient de tenir compte de leur objectif principal : protéger (l'environnement) et non pas interdire (comme la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction, du 13 janvier 1993). Il y a donc une « obligation » (implicite ou explicite) de coopération<sup>29</sup>, ce qui n'exclut pas la nécessité de sanctions en cas de non-respect des obligations souscrites. Les mesures qui portent sur des sanctions ne sont donc à considérer qu'en dernier ressort, en s'assurant que leur motif est avéré. Mais cette particularité du droit international de l'environnement, qui privilégie l'incitation au respect des obligations<sup>30</sup>, n'exclut pas une utilisation des outils classiques du droit international en cas de violation des obligations ou de litige entre les parties, ces outils restant les seuls utilisables en l'absence de procédures de non-conformité conventionnelles.

#### **A. Les caractéristiques des institutions classiques du droit international**

Les outils classiques du droit international comprennent :

- les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 (la CVDT) concernant l'extinction d'un traité ou la suspension de son application comme conséquence de sa violation<sup>31</sup> ;

26. « Until recently little attention has been given to the extent to which States and other actors comply with these agreements » (« Encore récemment, on n'accordait que peu d'attention à la mesure dans laquelle les États et les autres acteurs se conformaient à ces accords »), Brown Weiss, E. (1997) « Strengthening National Compliance with International Environmental Agreements », *Environmental Policy and Law*, vol. 2, p. 29.

27. Chayes, A. et A. H Chayes (1995), *The New Sovereignty – Compliance with international Regulatory Agreements*, Harvard University Press, Cambridge, p. 417.

28. Voir par exemple Downs, G. W., et al. (1996), « Is the Good News about Compliance Good news about Cooperation? », *International Organization*, vol. 50, p. 373-406.

29. La coopération internationale peut aussi bien sûr être utile, voire nécessaire, dans les conventions d'« interdiction ».

30. De très nombreux ouvrages et articles ont été consacrés à l'appréciation de la conformité aux traités et aux conséquences de la non-conformité dans le domaine du droit international de l'environnement. Nous ne les citerons pas ici.

31. Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), 1155 RTNU 331, entrée en vigueur le 27 janvier 1980, art. 60.

- la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite<sup>32</sup> ;
- les dispositions concernant le règlement des différends lorsqu'elles existent dans les textes des conventions, ce qui est généralement le cas pour les conventions du droit international de l'environnement (mais leur contenu peut être très différent suivant ces conventions).

Bien que son champ d'application matériel n'exclue pas les activités nucléaires, le « Projet de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses » (qui ne couvre toutefois pas tous les domaines de la sûreté nucléaire), adopté en 2001 par la Commission du Droit international des Nations Unies, n'apporte pas de solution aux problèmes posés par la faiblesse des procédures de mise en œuvre des conventions sur la sûreté nucléaire. En effet, ce texte non contraignant et au contenu vague n'a pas valeur de coutume internationale<sup>33</sup>.

### 1. *Le droit des traités*

L'article 60 de la CVDT apporte une réponse possible en cas de violation substantielle d'un traité par une partie. Mais il s'agit d'une mesure radicale et négative (fin du traité ou suspension en totalité ou en partie), qui n'intervient qu'après une « violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité »<sup>34</sup>, indépendamment de la difficulté qu'il y a à constater cette violation et de la nécessité d'obtenir l'accord de l'ensemble des autres parties pour obtenir la dénonciation demandée par la partie « lésée »<sup>35</sup>.

### 2. *La responsabilité internationale de l'État*

Par définition, la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ne peut intervenir, comme pour l'application de la CVDT, qu'une fois qu'a eu lieu une violation d'une obligation internationale. En outre, le fait doit être attribué à l'État. Par contre, la mise en œuvre n'est pas obligatoirement négative, car la juridiction internationale saisie appréciera la gravité du fait illicite et jugera en conséquence.

### 3. *Le règlement des différends*

Le règlement des différends n'est pas à proprement parler un outil du droit international général, mais il est parfois considéré comme tel par la doctrine<sup>36</sup>. Les clauses de règlement des différends sont effectivement présentes dans la plupart des récentes conventions de droit international de l'environnement. Elles consistent à permettre le règlement des différends relatifs à l'interprétation et à l'application d'une convention, mais elles n'ont pas toujours un caractère obligatoire. Les plus complètes présentent une gradation des mesures allant de la consultation jusqu'à la sanction juridictionnelle. Cette gradation répond bien à l'esprit de coopération de ces conventions, et les mesures peuvent être prises avant le non-respect d'une

32. Commission du droit international (2001), « Responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite », *Annuaire de la Commission du droit international*, vol. II, Deuxième partie.

33. Le « Projet de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses », adopté en 2006 par la Commission du Droit international, complétant le projet de 2001 cité ci-dessus, dans le cadre des travaux engagés par cette commission dès 1977 sur la « Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international » est étranger à l'objet du présent article.

34. CVDT, article 60 (3) (b).

35. Voir *ibid.*, article 60 (2) (a).

36. Voir Boisson de Chazournes, L. (1995) « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement », *Revue générale de droit international public*, p. 39.



obligation ; en ce sens, on peut même considérer les clauses de règlement des différends comme un moyen de persuasion<sup>37</sup> analogue aux procédures de *facilitation* en cas de non-conformité<sup>38</sup>, bien que le développement des procédures de non-conformité ait enlevé de l'intérêt aux procédures de règlement des différends. Toutefois, une procédure de règlement d'un différend ne peut être initiée que par une partie autre que l'État « défaillant », alors que les procédures de non-conformité peuvent dans certains cas être initiées par la partie en difficulté.

### **B. La pratique de ces outils dans le domaine de l'environnement**

Il n'y a pratiquement pas d'exemple d'application de l'article 60 de la CVDT ou de la responsabilité internationale de l'État dans le domaine de la protection de l'environnement<sup>39</sup>. En ce qui concerne les procédures de règlement des différends, les exemples d'utilisation sont rares et les quelques affaires existantes ont été engagées dans le cadre de traités qui ne sont pas considérés comme des traités du droit international de l'environnement (comme dans les affaires du Lac Lanoux<sup>40</sup> ou du Projet de Gabčíkovo-Nagymaros<sup>41</sup>), ou par référence à la coutume internationale (affaire de la Fonderie de Trail<sup>42</sup>). Le seul exemple qui se rattache (à l'origine) à une convention du droit international de l'environnement est la procédure concernant l'usine MOX initiée en 2001 par l'Irlande contre le Royaume-Uni dans le cadre de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est de 1992 (Convention OSPAR)<sup>43</sup> et de la Convention sur le droit de la mer de 1982<sup>44</sup>, procédure au sujet de laquelle la Cour de justice des communautés européennes a jugé en 2006 que l'Irlande avait enfreint le droit communautaire, la CJCE étant seule compétente en l'espèce<sup>45</sup>.

- 
37. « Le règlement des différends apparaîtrait comme un moyen supplémentaire de persuasion pour l'amélioration de l'application des traités », Imperiali, C., *supra* note 1, p. 19.
38. Voir *infra* en III, A, 2, b, pour la notion de mesure de *facilitation*.
39. « En ce qui concerne la pratique internationale, il importe de souligner qu'elle est pratiquement inexistante », Urbinati, S. (2008), *Les Mécanismes de Contrôle et de Suivi des Conventions Internationales de Protection de l'Environnement*, thèse de doctorat, Université Paris 1, p. 123. Dans l'affaire relative au projet de Gabčíkovo-Nagymaros il est fait référence à l'article 60 de la CVDT, *Affaire relative au projet de Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, compétence de la Cour, arrêt, C.I.J. Recueil 1997, p. 3 (25 septembre 1997). L'avis consultatif suivant fait également référence à l'article 60 : *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276(1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1971, p. 16.
40. L'*Affaire du Lac Lanoux* porte sur l'interprétation du Traité de Bayonne du 26 mai 1866 et de son Acte additionnel de la même date en ce qui concerne l'utilisation des eaux du lac Lanoux. *Affaire du lac Lanoux (Espagne/France)*, Recueil des sentences arbitrales, volume XII (16 novembre 1957), p. 281-317.
41. L'*Affaire du Projet Gabčíkovo-Nagymaros*, *supra* note 39, p. 7, porte sur un différend concernant le Traité du 16 septembre 1977 relatif à la construction et au fonctionnement du système d'écluses de Gabčíkovo-Nagymaros.
42. *Affaire de la fonderie de Trail (Canada/États-Unis)*, Recueil des sentences arbitrales, volume III (11 mars 1941), p. 1905-1982.
43. Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (1992), 2354 RTNU 67, entrée en vigueur le 25 mars 1998 (Convention OSPAR).
44. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982), 1834 RTNU 3, entrée en vigueur le 16 novembre 1994 (UNCLOS).
45. Voir C-459/03, *Commission des communautés européennes c. Irlande* (2006). Pour une présentation résumée de cette affaire, voir Romano, C. P. R. (2007) « International Dispute Settlement », in Bodansky, D., J. Brunée et E. Hey (dir. pub.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, Oxford, p. 1047-1050.

### III. Les « outils » du contrôle de la mise en œuvre des conventions du droit international de l'environnement

#### A. L'utilisation des procédures de non-conformité

##### 1. Objectif de ces procédures – historique général

Les outils du droit international général n'étant pas habituellement incorporés dans le droit international de l'environnement, et la sanction de l'État responsable ne résolvant pas nécessairement le problème de la protection de l'environnement, il importait de trouver des mesures plus adaptées pour promouvoir la mise en œuvre des conventions et ainsi assurer le respect des obligations qu'elles prévoient. C'est ainsi que sont nées les procédures de non-conformité. Que ce soit dans un esprit d'assistance ou de sanction, les procédures dites de non-conformité sont utiles, sinon indispensables, pour évaluer les « manquements » aux obligations des conventions internationales. Elles sont très nombreuses, plus ou moins détaillées et complexes. Mais contrairement aux outils classiques du droit international général, les procédures applicables à une situation donnée sont bien sûr exclusivement celles qui sont prescrites par le traité concerné.

Si les procédures de non-conformité peuvent aller jusqu'à la sanction, il est clair qu'elles ont essentiellement un rôle de promotion du droit dans un esprit de coopération ; de ce fait, les organisations internationales jouent un rôle important. Dans les premières conventions, jusqu'au début des années 1980, on n'accordait que peu d'attention aux mécanismes de non-conformité pour s'assurer de la mise en œuvre des obligations<sup>46</sup>. Celle-ci était essentiellement assurée par les clauses de règlement des différends. Par exemple, la Convention de Vienne de 1985 sur la protection de la couche d'ozone ne prévoit pas de procédure de non-conformité<sup>47</sup>.

Ce n'est vraiment qu'à partir de 1992 que de telles procédures sont apparues, peut-être sous l'impulsion de l'Agenda 21 établi lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement tenue à Rio de Janeiro. Le chapitre 39.10, ouvre une porte à ces procédures, tout en restant très orienté vers le concept de règlement des différends<sup>48</sup>. Dans son paragraphe 23.1, la Déclaration « Un environnement pour l'Europe » est plus explicite et orientée vers la coopération<sup>49</sup>.

46. Voir *supra* section II, La mise en œuvre des traités en droit international général.

47. Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985) ; 1513 RTNU 293, entrée en vigueur le 22 septembre 1988.

48. « Dans le domaine de la prévention et du règlement des différends, les États devraient étudier et examiner plus avant des méthodes permettant d'élargir l'éventail des mécanismes actuellement disponibles et d'accroître leur efficacité, en tenant compte notamment du bilan des accords, instruments ou institutions internationaux existants et, selon qu'il conviendra, des résultats obtenus par leurs mécanismes d'application, tels que les modalités de prévention et de règlement des différends. Ce peuvent être des mécanismes et procédures d'échange de données et de renseignements, de notification et de consultation concernant les situations qui risquent de provoquer les différends avec d'autres États dans le domaine du développement durable ou des moyens pacifiques efficaces de règlement des différends conformément à la Charte des Nations Unies, y compris le cas échéant le recours à la Cour internationale de Justice et leur inclusion dans les traités ayant trait au développement durable ». Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Cnuced) (1992), *Action 21 : Sommet planète Terre*, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin, chap. 39.10.

49. « Nous prions instamment les Parties aux Conventions sur l'environnement de la région de la CEE/ONU de coopérer, le cas échéant, au sein des organes directeurs respectifs de ces conventions afin de mettre en place des régimes de non-conformité qui :

- tendent à éviter la complexité ;
- soient non conflictuels ;

À partir de cette époque, les procédures de non-conformité font leur apparition, parfois de façon discrète, dans les conventions ou dans des décisions prises dans le cadre de réunions des parties contractantes, ou dans des amendements aux conventions antérieures<sup>50</sup> : on en trouve plusieurs exemples dans :

- une décision de 1992 prise dans le cadre du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d’ozone (1987), 1522 RTNU 3, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1989 (le Protocole de Montréal) ;
- le Protocole de 1996 à la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l’immersion des déchets (1972), 1046 RTNU 120, entrée en vigueur le 30 août 1975 (la Convention de Londres) ;
- une décision de 1997 prise dans le cadre de la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979), 1302 RTNU 217, entrée en vigueur le 16 mars 1983 ;
- une décision de 1998 prise dans le cadre de la Convention sur l’évaluation de l’impact sur l’environnement dans un contexte transfrontière (1991), 1989 RTNU 309, entrée en vigueur le 10 septembre 1997 (Convention d’Espoo) ;
- une décision de 2002 prise dans le cadre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989), 1673 RTNU 57, entrée en vigueur le 5 mai 1992 (Convention de Bâle).

Une fois les premiers traités terminés, les suivants ont été rendus plus complets et éventuellement contraignants. Ainsi, suivant les conventions, les mécanismes sont différents dans le fond, ce qui reflète soit une réticence, soit une volonté d’aller plus loin. Les conventions diffèrent aussi par les structures mises en place (en général des comités *ad hoc*) pour remplir les objectifs de ces procédures.

## 2. Gradation des mesures

Quantité de mesures permettent de promouvoir (et d’assurer) la mise en œuvre des conventions de protection de l’environnement. Elles sont toutes basées sur la remise de rapports « d’activité » par les États parties, un procédé qui a été intégré aux textes dès la fin des années 1970, avant l’existence de véritables procédures de non-conformité. La gradation consiste à prévoir d’abord des mesures d’accompagnement, puis des mesures d’incitation et, enfin, des mesures de sanction, les mêmes outils pouvant servir pour ces différentes phases.

- 
- soient transparents ;
  - laissent aux Parties, contractantes le soin de déterminer la compétence en matière de décisions à prendre ;
  - laissent aux Parties à chaque convention le soin d’examiner quelle aide technique et financière peut être nécessaire dans le cadre d’un accord spécifique ;
  - comporte [sic] un système et des procédures de rapports transparents et révélateurs, selon ce qui sera convenu par les Parties » (c’est l’auteur qui souligne). Déclaration des ministres de l’Environnement de la région Commission économique pour l’Europe de l’Organisation des Nations Unies (CEE/ONU) et du représentant de la Commission des Communautés européennes chargé des questions d’environnement, Deuxième conférence ministérielle « Un environnement pour l’Europe », Lucerne, 30 avril 1993, para. 23.1.

50. Dans certains cas, le principe de tels mécanismes était annoncé dans la convention d’origine.

## a) Une panoplie d'outils

### i) Les rapports nationaux

La remise de rapports par les États parties a été universellement adoptée, ou presque, en tant qu'outil du droit de l'environnement. Il existe un grand nombre de pratiques relatives à la périodicité des rapports et au cadre plus ou moins précis de leur contenu selon les conventions. Dans certains cas, relativement rares, les rapports nationaux, qui sont à la base de l'évaluation du respect des obligations, peuvent être complétés par des sources institutionnelles extérieures<sup>51</sup> ou, encore plus rarement, par des sources provenant d'organisations non gouvernementales. Dans la mesure où ils visent à évaluer le respect des obligations, ces rapports peuvent aussi mettre au jour des non-conformités. Ils peuvent enfin permettre d'apprécier la clarté et l'efficacité des normes imposées et conduire éventuellement à leur modification.

### ii) Le rapport de synthèse

Sur la base des rapports nationaux, la Conférence des parties rédige un rapport de synthèse qui est en général rendu public (alors que les rapports nationaux étaient confidentiels au début, et le sont toujours dans certaines conventions).

### iii) La vérification - inspection

Un premier stade de vérification peut consister à faire évaluer les rapports nationaux par les instances prévues par les conventions, comme les réunions des parties contractantes, ou par des experts indépendants<sup>52</sup>. Mais il existe un autre outil de vérification, à savoir l'inspection : ce peut être un moyen systématique sans suspicion de non-conformité *a priori*, qui peut même comporter un volet assistance, ou un moyen (qui peut être très intrusif) de vérification sur place d'une non-conformité potentielle (ou réelle) : en général, ces inspections ne sont possibles qu'avec l'accord de l'État inspecté<sup>53</sup>. Elles peuvent éventuellement être confiées à des organisations compétentes, ce qui est plus volontiers accepté que des inspections par d'autres représentants des États, bien que les États répugnent naturellement à dépendre d'organisations internationales.

## b) Gradation des prises de décision

Les outils décrits ci-dessus sont utilisés dans des procédures de non-conformité qui ont été créées et complétées au fil du temps et qui conduisent à deux types de « décisions » :

- celles qui consistent à « promouvoir » la mise en œuvre des obligations inscrites dans le traité par l'incitation et la coopération, désignées par le terme anglais « *facilitation* » ;
- celles qui « forcent » l'État défaillant à prendre les mesures nécessaires par des recommandations, des décisions lorsqu'elles sont prévues par la convention, et même des sanctions, et que l'on désigne par le terme anglais

51. C'est le cas, par exemple, de la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (1979), 1302 RTNU 217, entrée en vigueur le 16 mars 1983, qui s'appuie sur les rapports fournis par le Programme concerté de surveillance et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP).

52. C'est le cas par exemple de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1992), 1771 RTNU 107, entrée en vigueur le 21 mars 1994 (UNFCCC), par une décision prise lors de la première réunion des parties contractantes.

53. Le droit du désarmement pratique, dans certaines conditions, l'inspection obligatoire, parfois même sans préavis.

« *implementation* » ou « *enforcement* ». Les mesures d'*enforcement* ne sont pratiquement décidées qu'après « échec » des mesures de *facilitation*.

i) Les procédures de non-conformité

Les procédures de *facilitation* prévoient des dispositions d'assistance technique, d'incitation (essentiellement financière)<sup>54</sup>, puis des recommandations. Les procédures d'*enforcement* résultent en des sanctions prévues par la convention concernée, qui consistent généralement en la suppression de prestations d'assistance, le retrait d'avantages financiers ou la suspension de privilèges et droits inhérents à la qualité de partie à la convention. Les sanctions peuvent être commerciales si elles sont adaptées au contenu des obligations de la convention concernée.

ii) Le cadre des décisions

Les mesures sont prises dans le cadre d'organes institutionnels *ad hoc* créés par les conventions<sup>55</sup> ou de réunions (ou conférences) des parties contractantes ou, plus rarement, en faisant appel à des experts indépendants. Parmi les exemples les plus significatifs figurent :

- en 1997, dans le cadre de la Convention d'Espoo, la création d'un Comité d'exécution qui formule des recommandations à l'intention de l'organe exécutif<sup>56</sup> ;
- en 1998, lors de la dixième réunion des parties du Protocole de Montréal, le rôle du Comité d'application a été modifié de telle sorte qu'il « [i]dentifi[e] les faits et causes éventuelles ayant abouti aux cas individuels de non-respect qui lui sont renvoyés, et soumett[e] des recommandations appropriées à la Réunion des Parties », dans le but d'aider la partie incriminée et de promouvoir l'objectif du Protocole<sup>57</sup> ;
- en 2001, dans le cadre du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>58</sup>, la création du Comité de contrôle du respect des dispositions, qui exerce ses fonctions dans le cadre de deux groupes : le Groupe de la facilitation et le Groupe de l'exécution. Le Groupe de la facilitation a pour mission de fournir conseils et assistance aux parties en vue de promouvoir le respect des dispositions ; le Groupe d'exécution a le pouvoir de déterminer les conséquences, pour une partie, du non-respect de ses engagements<sup>59</sup> ;

54. Cette incitation n'a rien à voir avec le caractère incitatif des conventions sur la sûreté nucléaire tel qu'annoncé dans leurs préambules.

55. Ces organes peuvent être dénommés comité, comité de facilitation, comité d'application, commission ou groupe. La terminologie n'indique pas leur rôle précis, sauf pour ce qui est de la distinction entre comité de facilitation et comité d'application.

56. Voir CEE/ONU (1997), « Annexe III : Décision 1997/2 concernant le Comité d'application, sa structure et ses fonctions ainsi que les procédures d'examen du respect des obligations » (Doc. ECE/EB.AIR/53, 7 janvier 1998, p. 30-33), complétée plusieurs fois, la dernière étant la Décision 2012/25.

57. Voir PNUE (1998), « Rapport de la Dixième Réunion des Parties au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone », UNEP/OZL.Pro.10/9 (3 décembre 1998), Annexe II, Procédure applicable en cas de non-respect, p. 57, § 7(d) et 9.

58. Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1997), 2303 RTNU 162, entré en vigueur le 16 février 2005 (le Protocole de Kyoto).

59. Voir ONU (2002), « Rapport de la septième Réunion des Parties de 2001 tenue à Marrakech du 29 octobre au 10 novembre 2001 », Décision 24/CP.7 « Procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto », Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3 du 21 janvier 2002, p. 69-81.

- en 2002, dans le cadre de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination<sup>60</sup>, la création du Comité d'application et de conformité. Son objectif est « d'assister les parties pour qu'elles respectent les obligations de la Convention et de faciliter, promouvoir, contrôler et encourager la mise en œuvre et le respect des obligations de la Convention »<sup>61</sup> ;
- en 2007, dans le cadre de la Convention de Londres<sup>62</sup>, la création d'un Groupe de conformité. Son objectif est « d'évaluer et promouvoir le respect des obligations du Protocole de 1996 à la Convention de Londres de 1972 »<sup>63</sup>. Dans ce but, il fait des recommandations à la réunion des parties contractantes et s'assure de la mise en œuvre des recommandations et décisions relatives à la conformité prises par la réunion.

Ainsi, il existe aujourd'hui un cadre structurel très complet pour vérifier et assurer la conformité avec les engagements pris. Mais il est clair que l'efficacité des procédures de non-conformité ne dépend pas uniquement de leur structure. Elle dépend surtout de la volonté des États parties d'appliquer les conventions. Par exemple, les procédures de non-conformité non contraignantes du Protocole de Montréal ont été plus efficaces pour assurer le respect des objectifs du Protocole que celles, parfois contraignantes, mises en œuvre dans le cadre du Protocole de Kyoto. Cette efficacité dépend aussi bien sûr de la nature des obligations imposées par la convention considérée.

### 3. La place particulière de l'examen par les pairs

#### a) Historique

L'origine de la pratique de l'examen par les pairs est très ancienne et n'est pas juridique. Elle remonterait à 1665, lorsque la Royal Society autorisa la parution d'une publication, sous réserve qu'elle soit d'abord revue par les membres du Conseil de la Société. Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, l'examen par les « pairs » de manuscrits d'articles scientifiques avant leur publication est devenu systématique, ainsi ensuite qu'une évaluation, selon des critères définis et par des experts du même domaine que celui de l'auteur de l'étude, de tout résultat de recherche ou de pratique dans le domaine médical ou scientifique. L'idée était qu'une évaluation collective par des égaux favoriserait des avis impartiaux et dignes de foi. Cette pratique s'est étendue ensuite au droit international, notamment le droit international de l'environnement (sans que le terme d'examen par les pairs ne soit utilisé), dans le cadre de l'évaluation des rapports « d'activité » demandés aux États parties par les traités.

La notion essentielle est celle d'un dialogue entre « égaux ». Il est indéniable que dans le domaine scientifique, l'effet d'un avis négatif non pris en compte peut être fatal pour l'intéressé dans sa communauté ; la pression des pairs l'oblige en fait à tenir compte des avis. Ainsi, le caractère incitatif de cette pratique est indéniable. Dans le domaine du droit international public, entre « égaux » signifie entre États souverains,

60. Voir UNEP (2003), « Rapport de la Conférence des parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination », Décision VI/12 « Establishment of a mechanism for promoting implementation and compliance », Document UNEP/CHW.6/40, 10 février 2003, p. 45.

61. Traduction de l'auteur.

62. Voir « *Compliance Procedures and Mechanisms Pursuant to Article 11 of the 1996 Protocol to the London Convention 1972* », Décision LC 29/17, Annexe 7. À noter que la Convention de Londres de 1972 ne comprenait pas de mécanisme de conformité.

63. Traduction de l'auteur.

ce qui entraîne des avis moins spontanés et un risque de neutralisation des effets possibles des examens<sup>64</sup> ; l'effet incitatif peut en être réduit.

#### b) Le rôle particulier de l'examen par les pairs en droit international

La question essentielle de la présente étude est de savoir si les examens par les pairs<sup>65</sup> sont des outils de non-conformité. Cette même question a été abordée lors de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable du 20 au 22 juin 2012 (Rio + 20), et la réponse a été clairement négative<sup>66</sup>.

Il existe une « procédure » basée sur la réputation qui peut être rattachée à la procédure de l'examen par les pairs. Il s'agit de la pratique qu'on appelle en anglais « *name and shame* », et qui consiste en une pression exercée par les autres États sur un État qui ne respecte pas ses obligations, mais qui n'est pas obligatoirement basée sur des rapports. Son efficacité dépend du type d'obligations et du poids de l'État ou des États qui pratiquent la pression. Il semble que le critère de réputation ne joue pas beaucoup dans les conventions sur la protection de l'environnement<sup>67</sup>.

### B. Les relations entre les mesures de non-conformité et les outils classiques

La formule classique est que les procédures de non-conformité existent sans préjudice des mécanismes existants<sup>68</sup>. Elle mérite d'être analysée en détail. Les relations entre ces procédures « nouvelles » et les mécanismes classiques sont évidentes. L'application de l'article 60 de la CVDT nécessite une violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité, et l'application de la responsabilité internationale de l'État implique la commission d'un acte internationalement illicite, alors que les procédures de non-conformité sont généralement mises en œuvre avant qu'une violation d'une obligation n'ait eu lieu

64. « “Peer review” means that governments only submit to governments ; this implies that governments only accept their fellow governments as their “judges” ; from this follows that real judgments or condemnations in case of compliance-failure remain rare events » (« l'“examen par les pairs” signifie que les États ne rendent compte qu'aux États. Cela implique que les États n'acceptent pour “juges” que leurs homologues, ce qui explique que les jugements et les condamnations dans des affaires de non-conformité demeurent rares »). Lang, W. (1998), « “Peer Review” of Environmental Performances in International Organizations », in *Liber Amoricum Professor Ignaz Seidl-Hohenedern in Honour of his 80<sup>th</sup> Birthday*, Kluwer Law International, La Haye, p. 382.

65. Il convient de remarquer que le terme n'est pas utilisé explicitement en droit international de l'environnement, ni dans les conventions sur la sûreté nucléaire, même si la doctrine s'est emparée du terme à l'occasion de l'adoption de ces deux conventions. Voir, par exemple, Reyners, P. (1995), « La Convention de 1994 sur la Sûreté Nucléaire », *Revue générale de droit international public*, p. 616 ; Washington, M., *supra* note 5, Stoiber, C. (1999), « International Convention on Nuclear Safety: National Reporting as the Key to Effective Implementation », dans Horbacj, N. L. (dir. pub.), *Contemporary Developments in Nuclear Energy Law – Harmonising Legislation in CEE/NIS*, Kluwer Law International, La Haye, p. 9.

66. « Peer review is not a compliance mechanism. Neither is it a substitute for, or comparable to such compliance mechanisms. [...] Instead, Peer Review is a constructive, persuasive and non-adversarial process » (« L'examen par les pairs n'est pas un mécanisme de non-conformité. Il ne peut y être comparé, pas plus qu'il ne peut s'y substituer. [...] L'examen par les pairs est plutôt un processus constructif, persuasif et non contradictoire »), Secrétariat de la CDD de l'ONU (2011), « Lessons from the Peer Review Mechanisms », *Rio 2012 Issues Briefs*, n° 2, p. 1.

67. Voir Downs, G. W. et M. A. Jones (2002), « Reputation, Compliance, and International Law », *Journal of Legal Studies* vol. XXXI, 2002, University of Chicago, p. S112.

68. « The standard formula is that the non-compliance procedure is “without prejudice” to existing mechanisms », Klabbers, J. (2007), « Compliance Procedures », dans D. Bodansky, J. Brunée et E. Hey (dir. pub.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press, 2007, p. 1005.

(formellement) ; dans ce dernier cas, il ne peut y avoir « télescopage » entre les deux types de mesures.

La situation est différente pour le règlement des différends, qui peut aussi être mis en œuvre sans violation d'une obligation. Il peut alors y avoir « conflit » d'application. Il a d'ailleurs parfois été difficile de définir les relations entre les procédures de règlement des différends et celles de non-conformité : ainsi, dans le cadre du Protocole de Montréal, le Groupe *ad hoc* réuni en 1998 pour préciser les relations entre ces deux procédures n'a pas pu se mettre d'accord sur la proposition présentée<sup>69</sup>.

De même, il pourra y avoir conflit d'application entre le droit des traités ou la responsabilité internationale et les procédures de non-conformité en cas de violation d'une obligation.

#### IV. L'applicabilité des outils du droit international de l'environnement à la mise en œuvre des conventions sur la sûreté nucléaire

Le droit international de l'environnement fournit, comme on l'a vu plus haut, une panoplie impressionnante de mécanismes de non-conformité pour inciter, aider ou contraindre les États parties à une convention internationale à respecter les engagements auxquels ils ont souscrit. Quel usage les négociateurs des conventions sur la sûreté nucléaire ont-ils fait de cette panoplie dont ils connaissaient toutes les richesses et toutes les limites<sup>70</sup>, sachant que, s'il y a eu une évolution au cours du temps dans la sophistication de ces mécanismes, plusieurs conventions du droit international de l'environnement (ainsi que d'autres branches du droit international) disposaient de réels mécanismes à l'époque de l'adoption de la CSN ?

Cette section se consacre à l'étude des mécanismes de non-conformité, étant entendu que les outils classiques du droit international s'appliquent ici de la même façon que pour les conventions du droit international de l'environnement, avec cependant une mention particulière pour le règlement des différends tel qu'il est présenté à l'article 29 de la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994 qui s'intitule « Règlement des *désaccords*<sup>71</sup> », ce qui accentue la souplesse de cette convention<sup>72</sup>. Le titre de l'article 38 de la Convention commune de 1997 a le même libellé, mais son

69. Fitzmaurice, M. A. et C. Redgwell (2000), « Environmental Non-Compliance Procedures and International Law », *Netherlands Yearbook of International Law*, vol. XXXI, 2000, p. 51.

70. « Une fois déterminé le contenu de la convention, s'est posée la question fondamentale des modalités qui permettraient de contrôler le respect de ce contenu. S'agissant d'une convention internationale, le groupe d'experts [de négociation] aurait pu envisager de créer un mode de contrôle fortement « intégré » (visites de sites, inspections, contrôle sur place...) dont la mise en œuvre aurait pu être confiée à une institution internationale existante. Le groupe a préféré adopter une vision pragmatique de la sûreté nucléaire respectueuse du principe [...] de la compétence des autorités nationales des États [...]. Les experts ont alors imaginé un mécanisme de contrôle qui devrait plus aux pressions informelles [des États entre eux] [...] qu'à un hypothétique contrôle juridictionnel », Léger, M. et C. Pinel (1995) « La Convention de Vienne sur la sûreté nucléaire du 17 juin 1994 : une convention incitative ? », *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, n° 514, 1995, p. 349-353.

71. C'est l'auteur qui souligne.

72. « En cas de désaccord entre deux ou plusieurs Parties contractantes concernant l'interprétation ou l'application de la présente Convention, les Parties contractantes tiennent des consultations dans le cadre d'une réunion des Parties contractantes en vue de régler ce désaccord », CSN, art 29 « Règlement des désaccords ».



contenu a évolué vers plus de classicisme par un deuxième alinéa<sup>73</sup> qui ne limite plus le règlement des désaccords aux simples consultations prévues par la CSN.

### A. La nature de ces conventions

#### 1. Les conséquences du caractère incitatif de ces conventions

Quel est l'intérêt de qualifier formellement<sup>74</sup> d'incitatives les deux conventions sur la sûreté nucléaire, notamment en ce qui concerne leur mise en œuvre ? Tout d'abord, il ne faut pas exagérer l'importance de ce qualificatif, qui n'apparaît que « subrepticement » dans un alinéa du préambule de la CSN et dans deux de celui de la Convention commune, sans être défini ni repris dans les textes. Comme l'indique Patrick Reyners, ce concept traduit « l'accent [mis] sur un encouragement à une large participation à la convention plutôt que sur des engagements concrets et contraignants »<sup>75</sup>. Mais déclarer dans les préambules que ces conventions étaient incitatives ne suffisait pas en soi à entraîner l'adhésion massive des États, il fallait aussi que leur contenu soit attractif (et sans contrainte ?). Ce contenu, vague, faciliterait l'incitation à améliorer la sûreté et contribuerait à une certaine efficacité des conventions sans en assurer l'effectivité par toutes les parties<sup>76</sup>. Aussi, vouloir démontrer, comme le fait Günter Handl<sup>77</sup>, que les principes et normes de l'AIEA sur la sûreté nucléaire auxquels les Conventions font référence (sans les nommer explicitement) ont acquis force exécutoire *de facto* parce qu'elles sont généralement appliquées par les États est contradictoire avec l'absence affichée de sanction dans les conventions. En effet, si elles sont exécutoires, leur non-application doit être sanctionnée, même sans mécanisme affiché de non-conformité.

Toutefois, il ne faut pas perdre de vue l'objectif de ces conventions, qui est d'« atteindre et maintenir un haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde entier »<sup>78</sup> ; par ailleurs, le concept d'incitation n'implique pas le non-respect des engagements existant dans les conventions<sup>79</sup>. Aussi, considérer qu'« il peut être hors de propos de parler de vérification et de mise en vigueur »<sup>80</sup> pour les conventions sur la sûreté nucléaire parce qu'elles sont incitatives est dangereux, car la conséquence logique susceptible de découler d'une telle affirmation pourrait être que ces textes ne sont pas des traités, dans la mesure où ils n'en ont pas toutes les caractéristiques<sup>81</sup>.

Les réunions d'examen (*review meetings*) d'une convention ne suffisent pas à elles seules à lui conférer un caractère incitatif, car elles peuvent être l'outil d'une procédure de sanction, mais ici l'absence de sanction en fait un mécanisme seulement

73. « Au cas où lesdites consultations s'avéreraient improductives, il pourra être recouru aux mécanismes de médiation, de conciliation et d'arbitrage prévus par le droit international, y compris les règles et pratiques en vigueur au sein de l'Agence », Convention commune, article 38, « Règlement des désaccords ».

74. Voir l'alinéa vii) du Préambule de la CSN et les alinéas ix) et x) de la Convention commune.

75. Reyners, P. (1993), « Problématique d'une approche normative de la sûreté nucléaire au niveau international », *Proceedings International Nuclear Law Association 1993 Congress*, Rio de Janeiro, Brésil, p. 148.

76. « Trop (de traités) dotés d'une efficacité certaine et pourvus d'adhésions nominales nombreuses restent démunis d'effectivité », de Visscher, C. (1967), *Les effectivités du droit international public*, Pedone, Paris, p. 18.

77. Handl, G. (2003), « Les conventions de l'AIEA sur la sûreté nucléaire : un exemple de bonne gestion des traités », *Bulletin de droit nucléaire* n° 72, AEN, Paris, p. 15-16.

78. Article premier alinéa (i), de la CSN et de la Convention commune.

79. Sauf que les Conventions ne disposent pas des outils de non-conformité indispensables pour s'assurer du respect des engagements ; même la procédure de règlement des différends est inopérante, sauf à la limite pour la Convention commune.

80. Stoiber, C. (2009), « Le mécanisme de la conférence d'examen en droit nucléaire : problèmes et perspectives », *Bulletin de droit nucléaire* n° 83, AEN, Paris, p. 28.

81. Voir Daillier, P. et al. (2009), *Droit international public*, 8<sup>ème</sup> édition, LGDJ, Paris, p. 132.

incitatif, dont les résultats positifs sont loin d'être évidents. Comme le qualificatif incitatif semble se limiter à l'encouragement à adhérer à ces conventions, il ne faut pas confondre cet usage du terme avec celui qui en est fait dans d'autres conventions, où il renvoie à des mesures concrètes d'incitation, technique ou financière, à respecter les obligations contenues dans les textes<sup>82</sup>.

Enfin, il faut noter que le résultat de l'encouragement à adhérer est mitigé. Pour la CSN, la situation peut être considérée comme satisfaisante sous un aspect : effectivement, tous les États (à part l'Iran) qui ont au moins un réacteur nucléaire, au sens de la CSN, ont adhéré à la Convention, soit 31 États. Mais le nombre de parties contractantes est de 78, donc 47 États seulement sont « intéressés indirectement » par la CSN<sup>83</sup>, en comptant les Émirats Arabes Unis, nouveau pays où une centrale est en construction. La situation est moins admissible pour la Convention commune qui, compte tenu de l'utilisation « universelle » des sources radioactives dans les domaines industriel, médical et de la recherche, et des problèmes spécifiques posés par ces sources après leur utilisation, concerne pratiquement tous les États : or seulement 70 États y ont adhéré.

## 2. Des conventions-cadres ?

En se basant toujours sur la comparaison avec le droit international de l'environnement, la question se pose également de savoir si les conventions sur la sûreté nucléaire sont des conventions-cadres, comme le veut la pratique caractéristique de cette branche du droit international, reconnue par la doctrine<sup>84</sup>. Si elles en ont effectivement quelques spécificités, notamment le caractère général de leurs dispositions, le principe d'une convention-cadre veut qu'elle soit accompagnée de protocoles plus précis. Cette technique avait d'ailleurs été envisagée lors de l'élaboration de la Convention sur la sûreté nucléaire, mais n'a pas été retenue<sup>85</sup>.

## B. Les dispositions

### 1. Les possibilités

Rien ne s'oppose *a priori* à ce que l'on utilise la panoplie existante des outils et des organes institutionnels de non-conformité décrits à la section précédente dans les conventions sur la sûreté nucléaire. Mais il est clair que les mécanismes de non-conformité doivent être adaptés à la nature du traité considéré. Il convient donc de reconnaître qu'il existe des raisons (pas nécessairement juridiques) qui poussent à éliminer certains dans les deux conventions. Prenons l'exemple des procédures d'assistance dans le cadre de mesures de *facilitation*. La situation d'un État en développement qui est confronté à une atteinte à l'environnement (éventuellement due à des facteurs externes) – que la convention concernée et à laquelle il a adhéré est censée améliorer – et a besoin d'une assistance (technique et financière) pour

82. Les incitations financières sont en effet absentes. Quant aux incitations techniques, elles se limitent à un « vœu pieux » en faveur de la coopération internationale, inscrite dans les préambules, même si dans la pratique l'AIEA est très présente dans l'appui technique aux pays demandeurs.

83. La CSN ne concerne pas uniquement les États disposant d'une installation nucléaire (au sens de la Convention) sur leur territoire : voir par exemple l'article 16 sur l'organisation pour les cas d'urgence.

84. Voir Kiss, A. (1993), « Les traités-cadres : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire français de droit international (AFDI)*, p. 792-797.

85. Dans le long processus qui a abouti à l'adoption de la CSN en 1994, s'est tenue en 1991 la « Conférence internationale sur la sûreté nucléaire : stratégie pour l'avenir », organisée par l'AIEA. C'est au cours de cette conférence que son président, M. K. Toepfer, alors ministre allemand chargé de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Sûreté Nucléaire, a formulé la proposition d'établir une convention-cadre assortie de protocoles techniques périodiquement actualisés. (Voir Reyners, P., *supra* note 75, p. 143.)

respecter les engagements de ladite convention, est différente de celle d'un État qui décide de lancer un programme nucléaire (sauf à considérer que ce lancement est indispensable à un développement économique qui respecte la limitation des gaz à effet de serre)<sup>86</sup>. La situation est plus problématique juridiquement pour un État qui s'est équipé d'un programme électronucléaire avant l'existence de la CSN sans respecter les principes qu'elle consacre : dans ce dernier cas, une assistance est « nécessaire »<sup>87</sup> pour éviter l'arrêt de l'installation<sup>88</sup>.

## 2. La réalité

### a) Le contenu

Tout d'abord, ni la CSN ni la Convention commune ne contiennent d'article faisant référence aux non-conformités (contrairement, par exemple, au Protocole de Montréal avec son article 8 intitulé « Non-respect »), ce qui n'exclut pas l'existence de ces procédures. En prenant l'ordre de l'étude des mécanismes de non-conformité du droit international de la section précédente, il apparaît que :

- les *rapports nationaux* sont une exigence forte des conventions, avec des précisions sur leur contenu données dans la circulaire INFCIRC/572/Rev.5 du 16 janvier 2015 intitulée « Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la Convention sur la sûreté nucléaire » et dans la circulaire équivalente de la Convention commune<sup>89</sup>, tout en prévoyant que « chaque Partie contractante a le droit de présenter un rapport national ayant la forme, la longueur et la structure qu'elle juge nécessaires »<sup>90</sup> ; la proposition faite lors de la sixième conférence des États parties en 2014, consistant à publier les rapports nationaux<sup>91</sup> sur le site Internet de la Convention pourrait apparaître comme une sorte de pratique du « *name and shame* », du fait de la pression qu'elle exerce sur les États « défaillants », mais elle n'a aucun caractère obligatoire<sup>92</sup> ;
- l'article 25 de la CSN (article 34 pour la Convention commune) appelle *rapport de synthèse* (adopté par consensus) le rapport établi par le Président de la réunion d'examen, mais ce n'est pas formellement une synthèse des

86. C'est bien la crainte des États développés (et nucléaires) d'être entraînés dans une assistance « incontrôlée » qui leur a fait refuser ce mécanisme dans les conventions sur la sûreté nucléaire.

87. L'AIEA dispose de tous les outils pour apporter cette assistance et elle la pratique régulièrement, mais dans un cadre différent.

88. C'est ce que dit, sans faire référence à des mesures de non-conformité et de façon trop pragmatique, l'article 6 de la CSN intitulé « Installations nucléaires existantes », qui prévoit de programmer cet arrêt dès que « cela est possible en pratique ».

89. AIEA (2015), « Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs : principes directeurs concernant la forme et la structure des rapports nationaux », Doc. AIEA INFCIRC/604/Rev.3, p. 9. Le reste du texte fait référence uniquement aux documents de la CSN, les conclusions étant aussi valables pour la Convention commune. Ceux de la Convention commune ne seront cités que lorsque les conclusions apportées sont différentes.

90. AIEA (2015), « Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la Convention sur la sûreté nucléaire » (Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la CSN), Doc. AIEA INFCIRC/572/Rev.5, § 5, p. 2.

91. Voir AIEA (2014) « 6<sup>e</sup> réunion d'examen des Parties contractantes à la Convention sur la sûreté nucléaire, 24 mars – 4 avril 2011, Vienne, Autriche – Rapport de synthèse », (Rapport de synthèse de la sixième réunion d'examen), Doc. AIEA CNS/6RM/2014/11\_Final, Annexe 3, § 2, « Publication des rapports nationaux sur le site web public de la CSN ».

92. Cette pratique de publication des rapports nationaux existe depuis la première réunion d'examen des États parties en 1999, mais elle est loin d'être généralisée (32 États ont publié un rapport en 2014 sur les 77 États parties).

rapports nationaux comme dans les conventions du droit international de l'environnement. Ce rapport ne fait pas de recommandations spécifiques à des États parties<sup>93</sup>, mais des recommandations générales<sup>94</sup> qui ne peuvent être considérées comme une procédure de non-conformité, même *soft* ;

- par contre, il n'y a pas de procédure de *vérification* de la mise en œuvre des obligations, ni *a fortiori d'inspection*. Les rapports nationaux ont bien pour but de préciser les mesures qu'« [une partie contractante] a prises pour remplir chacune des obligations énoncées dans la présente Convention »<sup>95</sup>, mais à aucun endroit les réunions d'examen ne sont présentées comme une vérification de ces obligations<sup>96</sup>.

Ainsi, à part les rapports nationaux, il n'existe pas d'outils permettant de constater et de faire disparaître d'éventuelles non-conformités. L'absence de procédures de non-conformité « exclut » les procédures de *facilitation* ou d'*enforcement*. Parmi les mesures de *facilitation*, la coopération internationale peut exister en dehors de telles mesures formelles de non-conformité. Malheureusement, elle n'a pas été retenue<sup>97</sup> dans les textes des conventions sur la sûreté nucléaire lors de la négociation ; seule une référence à l'intérêt d'une telle coopération est faite, dans les préambules<sup>98</sup>.

Tout en reconnaissant que l'on peut considérer que des mesures de sanction iraient à l'encontre du caractère incitatif des conventions, des mesures de

93. Le Rapport de synthèse de la deuxième réunion d'examen en 2002 avait précisé que « [le processus d'examen n'avait pas pour objectif] d'examiner la sûreté d'installations nucléaires particulières », AIEA (2002), « Deuxième réunion d'examen des Parties contractantes à la convention sur la sûreté nucléaire, 15-26 avril 2002, Vienne, Autriche – Rapport de synthèse », Doc. AIEA CNS-RM-2002/02, § 9. Toutefois, les rapports nationaux peuvent les examiner. Voir Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la CSN, *supra* note 90, § 5, p. 2.

94. « Il ne désignerait nommément aucune Partie contractante, mais devrait mettre en relief les sujets de préoccupation et d'intérêt importants ainsi que les bonnes pratiques et formulerait des recommandations pour l'avenir ». Voir AIEA (2015), « Principes directeurs concernant le processus d'examen au titre de la Convention sur la sûreté nucléaire » (Principes directeurs concernant le processus d'examen au titre de la CSN), Doc. AIEA INFCIRC/571/Rev.7, § 45, p. 9.

95. Voir l'article 5 de la CSN. Le libellé de l'article 32 de la Convention commune est différent, mais l'objet est le même.

96. « Le processus d'examen de la Convention, qui se déroule à intervalles réguliers, vise à *encourager l'amélioration continue de la sûreté dans son ensemble* ». Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la CSN, *supra* note 90, § 4, p. 2. (c'est l'auteur qui souligne).

97. Voir pour la Convention commune le projet d'article 4 soumis au Groupe d'experts de la négociation en 1995, intitulé « International co-operation » qui disposait : « The Contracting Parties shall co-operate with each other to improve and achieve safe management of radioactive waste. Such co-operation may include:

- i) technical co-operation related to safe waste management,
- ii) joint research programmes to promote safe waste management,
- iii) agreements leading to the use of waste management facilities under the jurisdiction of one Contracting Party for the benefit of other Contracting Parties ».

(« Les Parties contractantes coopèrent pour améliorer la gestion des déchets radioactifs et parvenir à une gestion sûre. Cette coopération peut inclure :

- i) une coopération technique liée à une gestion sûre des déchets,
- ii) des programmes de recherche conjoints pour promouvoir une gestion sûre des déchets,
- iii) des accords rendant possible l'utilisation d'installations de gestion des déchets situées sur le territoire d'une Partie contractante au profit d'autres Parties contractantes ») (traduction non officielle).

98. Voir l'alinéa vii) du Préambule de la CSN et l'alinéa ix) du Préambule de la Convention commune.

non-conformité de *facilitation* auraient permis de mieux encadrer juridiquement le caractère incitatif (d'amélioration de la sûreté) en « forçant » davantage les États « défaillants » à prendre les mesures nécessaires.

Il n'existe pas non plus de « comité » de non-conformité, ce qui n'exclut pas en principe que des décisions puissent être prises par la réunion des parties. Mais cette absence est significative de la volonté des États de ne pas s'engager dans des procédures visant à faire respecter les engagements inscrits dans ces conventions.

Ainsi, sans parler de violation du droit, les deux conventions se refusent même à citer les termes de non-respect ou non-conformité.

De plus, malgré leur faiblesse, les dispositions n'ont pas été entièrement respectées. Ainsi, pour la réunion d'examen de 2014 de la CSN<sup>99</sup>, 40 % des parties contractantes n'ont pas envoyé leur rapport en temps voulu, et 40 % n'ont pas envoyé de questions à leurs « pairs », marquant apparemment un manque d'intérêt pour les examens par les pairs. De même, en ce qui concerne la Convention commune, le rapport de synthèse de la quatrième réunion des parties contractantes en 2012 signale que « neuf parties contractantes n'ont pas participé à la quatrième réunion d'examen, trois autres n'ont pas assisté aux séances des groupes de pays et six parties contractantes n'ont pas présenté de rapports nationaux »<sup>100</sup>.

Bien sûr le risque qu'un « conflit » survienne entre les procédures de non-conformité et le règlement des différends est ici quasi-nul, compte tenu de la faiblesse des deux procédures, mais c'est une maigre consolation !

b) La discutabile pertinence de la place importante des examens par les pairs

Il est certain que les réunions d'examen peuvent contribuer à inciter les États parties à améliorer la sûreté nucléaire, notamment par l'échange d'expérience entre les États, et peuvent contribuer à l'amélioration des « normes » de sûreté (création du droit<sup>101</sup>) représentées par les standards de l'AIEA ; mais les Principes directeurs concernant le processus d'examen prévu par la CSN font apparaître clairement que ces réunions ne sont pas un véritable outil de non-conformité<sup>102</sup>. Certes, elles sont obligatoires, mais aucune conclusion n'est adressée aux États défaillants pour qu'ils remédient aux faiblesses constatées. À part l'obligation de soumettre des rapports nationaux, il n'y a

99. Voir le Rapport de synthèse de la 6<sup>ème</sup> réunion d'examen, *supra* note 91.

100. AIEA (2012), « Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, Quatrième réunion d'examen des parties contractantes, 14-23 mai 2012, Vienne, Autriche – Rapport de synthèse – version finale » (Rapport de synthèse de la 4<sup>e</sup> réunion d'examen), Doc. AIEA JC/RM4/04/Rev.2, § 56.

101. Voir Handl, G., *supra* note 77, p. 7-27.

102. « Ce processus devrait permettre de procéder à un examen approfondi des rapports nationaux soumis en application de l'article 5 afin que les Parties contractantes puissent bénéficier des solutions trouvées par chacune d'elles à leurs problèmes communs aussi bien que particuliers en matière de sûreté nucléaire et, surtout, contribuer à améliorer la sûreté nucléaire à l'échelle mondiale par un échange de vues constructif ». Principes directeurs concernant le processus d'examen au titre de la CSN, *supra* note 94.

aucune différence avec les examens par les pairs<sup>103</sup>, pratiqués depuis longtemps par l'AIEA, et de plus en plus demandés aujourd'hui<sup>104</sup> après une réticence initiale.

La procédure de l'examen par les pairs pourrait apparaître aussi comme une sorte de pratique du « *name and shame* », du fait de la pression qu'elle exerce sur les États défaillants, mais il ne semble pas qu'elle soit efficace dans le cadre de la sûreté nucléaire, où les États ne sont pas enclins à « montrer du doigt » leurs égaux<sup>105</sup>. Par contre, cette pratique semble plus efficace lorsqu'elle ne concerne pas les États : c'est le cas au sein de l'Association mondiale des opérateurs de centrales nucléaires (*World Association of Nuclear Operators – WANO*)<sup>106</sup> créée en 1989, dont la mission est d'aider les exploitants de centrales nucléaires (et plus récemment d'usines de retraitement) à atteindre les plus hauts standards de sûreté nucléaire.

L'accident de Fukushima, en 2011, a conduit à une accentuation de l'importance des examens par les pairs, en dehors du cadre de la CSN. Ils apparaissent ainsi comme la panacée pour améliorer la sûreté, ce qui reste à prouver.

### c) Résultat

Les conventions sur la sûreté nucléaire n'ont pas pris en compte l'évolution du droit international de l'environnement vers un régime de procédures de non-conformité décrit dans la section précédente<sup>107</sup>. La question de l'existence de procédures de mise en œuvre des conventions sur la sûreté nucléaire n'a pas été ignorée. Mais près de vingt ans après l'entrée en vigueur de la CSN en 1996 – et sans contester l'intérêt de toute incitation à atteindre le plus haut niveau de sûreté –, les solutions adoptées reposent uniquement sur des décisions volontaires dont les résultats ne sont pas entièrement probants.

Le caractère général de la plupart des dispositions des deux conventions n'incitait peut-être pas à la mise en place de procédures de non-conformité, mais il faut constater que le caractère vague d'un grand nombre des dispositions des conventions du droit international de l'environnement ne l'a pas empêchée. L'absence totale de

103. C'est vraisemblablement la raison pour laquelle la doctrine a utilisé le terme de *peer reviews* (examens par les pairs) pour les *review meetings* (réunions d'examen, qui est le terme employé dans les conventions), car il correspond à la définition de l'examen par les pairs de l'OCDE, voir OCDE (2003), *L'examen par les pairs : un instrument de l'OCDE pour la coopération et le changement*, OCDE, Paris, p. 9, et la Conférence des Nations Unies sur le développement durable, et non aux réunions d'examen qui sont la première étape des procédures de non-conformité du droit international. Il existe toutefois une différence de forme (importante) entre les *peer reviews* conduites à l'initiative de l'AIEA (voir infra note 107) et les *review meetings* des conventions sur la sûreté nucléaire : ces dernières sont des réunions « en chambre » où les rapports nationaux sont examinés par les représentants d'autres parties contractantes (pouvant être des experts) alors que les premières sont pratiquées « sur le terrain » par des équipes d'experts internationaux.

104. Voir par exemple, Missions OSART (Operational Safety Review Team) depuis 1982, ASCOT (Assessment of Safety Culture in Organizations Team) en 1993, IRRS (Integrated Regulatory Review Service) plus récemment.

105. Les défaillances des autorités japonaises étaient connues avant l'accident de Fukushima, mais étaient simplement évoquées à « huis clos ».

106. En Inde, l'Association a récemment « contraint » un opérateur à retarder le démarrage d'une nouvelle centrale par suite du manque de formation du personnel, décelé par un examen par les pairs. Mais inversement, la limite des « pouvoirs » de cette association apparaît, sachant que les examens par les pairs pratiqués chez l'exploitant TEPCO au Japon avaient fait apparaître des non-conformités avec les règles de sûreté nucléaire, malheureusement non prises en compte.

107. À propos de la CSN, voir Birnie, P. et A. Boyle (2002), *International Law & the Environment*, Oxford University Press, 2<sup>ème</sup> édition, p. 463 : « *The Nuclear Safety Convention's control regime has much in common with early environmental treaties, but it compares unfavorably with most of the more recent global agreements* ».

telles mesures ne permet pas de réagir progressivement et positivement à des non-respects (qui peuvent être de véritables violations) de certaines obligations des deux conventions. On citera à titre d'exemple des « non-respects » qui se sont produits dans certains pays, mais sont restés confidentiels et n'ont pas donné lieu à des mesures de remédiation dans les pays défaillants : ainsi, l'absence d'indépendance<sup>108</sup> des autorités de sûreté par rapport aux organismes de promotion ou d'utilisation de l'énergie nucléaire, et l'organisation déficiente pour les situations d'urgence pour lesquelles les conventions imposent la mise en place de plans qui doivent « [couvrir] les actions à mener en cas de situation d'urgence »<sup>109</sup>.

Si la responsabilité première de l'État en matière de sûreté nucléaire (principe qui semble incontournable au niveau international) paraît s'opposer à un contrôle international (sans qu'il y ait incompatibilité formelle), elle ne s'oppose pas à l'adoption, par les États parties, de mesures de non-conformité contraignantes.

Il est clair que les dispositions des conventions sur la sûreté nucléaire s'inscrivent dans la « stratégie managériale » développée par Antonia Handler et Abram Chayes<sup>110</sup>, mais dans ce domaine, cette démarche n'a pas apporté de résultats probants.

Il n'est pas question de bâtir un mécanisme « idéal » de non-conformité pour ces deux conventions, mais de porter attention au fait que l'absence d'outils permettant de contrer des non-respects des principes de sûreté établis par l'AIEA ou par l'Association des autorités de sûreté nucléaire des pays d'Europe de l'Ouest (*Western European Nuclear Regulators Association – WENRA*)<sup>111</sup>, reconnus universellement, apparaît comme un handicap pour atteindre le haut niveau de sûreté mondiale que les conventions se sont fixé comme objectif.

### C. Conclusion

#### 1. Constat

Il y a certes de « bonnes » raisons politiques (et techniques) justifiant l'absence de provisions précises dans les conventions sur la sûreté nucléaire et, de façon moins évidente, l'absence de mécanismes de sanctions, mais compte tenu du risque nucléaire, il est regrettable juridiquement que ces conventions qui ont un objectif clair (assurer le maintien d'un haut niveau de sûreté) ne contiennent pas de dispositions, contraignantes ou non, (à part le mécanisme des examens par les pairs dont les faiblesses ont été montrées plus haut) pour assurer la mise en œuvre des obligations qu'elles comportent. Il est certain que les experts juridiques qui ont négocié ces conventions connaissaient les mécanismes de non-conformité décrits ci-dessus, mais ils n'ont sans doute pas pu prendre en compte toutes les possibilités qu'offrent ces procédures si on les applique à la sûreté nucléaire ; certains de ces mécanismes auraient pu être adoptés sans changer l'esprit (incitatif) des conventions. Cette absence fait de ces conventions un ensemble inachevé. L'existence de procédures de non-conformité n'implique pas l'effectivité des recommandations prises dans ce cadre, mais leur absence prive d'efficacité les conventions qui en sont démunies, comme les conventions sur la sûreté nucléaire.

Il est évidemment impossible de savoir quel serait le niveau de sûreté nucléaire dans les États si les conventions n'avaient pas été adoptées et si le problème de la

108. L'article 20, § 2, de la Convention commune emploie bien le terme d'indépendance. L'article 8, § 2, de la CSN emploie le terme de séparation.

109. Article 16, § 1, de la CSN.

110. Voir Handl, G., *supra* note 77, p. 7-27.

111. L'Association internationale des autorités de sûreté (*International Nuclear Regulators' Association – INRA*), créée en 1997 au niveau mondial, est moins opérationnelle que la WENRA, créée en 1999.

sûreté nucléaire dans le monde avait continué à être réglé, au niveau international, dans le cadre de la mission de l'AIEA basée sur des standards de sûreté non contraignants et sur une assistance demandée volontairement par les États<sup>112</sup>. Nul ne peut dire s'il serait moins bon ou meilleur qu'il ne l'est actuellement.

Ces conventions ont été saluées par certains auteurs comme « marquant une avancée remarquable du droit nucléaire, si ce n'est un tournant décisif dans l'histoire du droit international moderne de l'environnement »<sup>113</sup>. Günter Handl considérait en 2003 que ces conventions témoignaient d'une démarche de gestion des traités impliquant l'application du droit et la création du droit, mais en adoptant une tournure interrogative pour le titre de son article, il demandait si elles étaient « Un exemple de bonne gestion des traités ? »<sup>114</sup>. En 2014, la réponse est plutôt négative pour la CSN, car la procédure des *examens par les pairs* (sans véritable mécanisme de non-conformité ni *a fortiori* de sanction) n'a pas permis de remédier aux faiblesses constatées, malgré une amélioration globale de la sûreté (obtenue en partie par l'existence de la Convention); et la « création de droit » par le renforcement des standards de l'AIEA s'est poursuivie, mais sans véritable influence de la Convention. De manière similaire, la Convention commune présente les mêmes carences en matière de procédures de non-conformité, alors que son contenu est complet<sup>115</sup>.

## 2. La place des conventions sur la sûreté nucléaire dans le droit nucléaire

Une question annexe à l'objet principal de la présente étude peut être posée : la faiblesse des procédures de mise en œuvre est-elle une spécificité du droit de la sûreté nucléaire, ou est-elle généralisée à l'ensemble du droit touchant aux activités nucléaires civiles ou militaires dans leur ensemble ? La réponse est complexe et ne permet pas de dégager une orientation claire : en effet dans le domaine « élargi » de la non-prolifération des armes nucléaires, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) n'a mis en place aucune procédure spécifique de non-conformité (mais il existe des moyens de s'assurer du respect des obligations en dehors du régime

112. Voir Article III. A. 6. du Statut de l'AIEA qui charge l'Agence d'« établir ou d'adopter, en consultation et, le cas échéant, en collaboration avec les organes compétents des Nations Unies et avec les institutions spécialisées intéressées, des normes de sécurité destinées à protéger la santé et à réduire au minimum les dangers auxquels sont exposés les personnes et les biens (y compris de telles normes pour les conditions de travail); de prendre des dispositions pour appliquer ces normes à ses propres opérations, aussi bien qu'aux opérations qui comportent l'utilisation de produits, de services, d'équipement, d'installations et de renseignements fournis par l'Agence ou à sa demande ou sous sa direction ou sous son contrôle; et de prendre des dispositions pour appliquer ces normes, à la demande des parties, aux opérations effectuées en vertu d'un accord bilatéral ou multilatéral ou, à la demande d'un État, à telle ou telle des activités de cet État dans le domaine de l'énergie atomique » (c'est l'auteur qui souligne).

113. Voir Handl, G., *supra* note 77, p. 8. Voir aussi de Kagenek, A. et C. Pinel (1998), « The Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management », *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 47, 1998, p. 424-425 : « [i]t is in the main body of the text [of the Joint Convention], however, that many key principles of international law appear, making this instrument a modern convention ». (« Toutefois, c'est dans le corps du texte [de la Convention commune] que de nombreux principes fondamentaux du droit international apparaissent, faisant ainsi de cet instrument une convention moderne »).

114. Voir Handl, G., *supra* note 77.

115. « The principles of protection of the environment, of prevention of accidents and mitigation of their consequences, of sustainable development, the ALARA principles, and the principles of protection of future generations and of good neighborliness are all mentioned in the text » (« Les principes de la protection de l'environnement, de la prévention des accidents et de l'atténuation de leurs conséquences, du développement durable, les principes ALARA, ainsi que les principes de la protection des générations futures et du bon voisinage sont tous mentionnés dans le texte »), de Kagenek, A. et C. Pinel, *supra* note 113, p. 425.



du TNP proprement dit : soit au sein de l'AIEA, soit au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies) alors que les traités sur les zones exemptes d'armes nucléaires contiennent, selon des formulations différentes, des dispositions sur le respect des engagements et des comités *ad hoc* correspondants<sup>116</sup>. La Convention internationale pour la répression du terrorisme nucléaire de 2005 comporte un article 20 (peut-être symbolique) qui demande aux États de se consulter pour « la bonne application de la Convention »<sup>117</sup>. Rattaché parfois à ce domaine de la non-prolifération, mais plus précisément à celui de la sécurité nucléaire, la Convention de 1980 sur la protection physique des matières nucléaires<sup>118</sup> et son amendement de 2005<sup>119</sup> ne comportent pas de dispositions relatives au respect de la conformité. Par contre, pour les conventions sur la protection des mers régionales qui traitent de l'interdiction de l'immersion des déchets radioactifs, des règles de non-conformité sont en général prévues, d'une façon analogue à la Convention de Londres et à son Protocole de 1996<sup>120</sup>.

S'il est possible de dégager une orientation de ce constat, c'est que dans le domaine de la prévention de la pollution par les déchets radioactifs, la pollution marine est bien encadrée par des procédures de mise en œuvre dans les conventions du droit international de l'environnement, alors que la Convention commune, sous prétexte qu'elle est une « convention sœur »<sup>121</sup> de la CSN, reste muette sur cette question.

## V. Conclusion générale

Si l'absence de procédures de non-conformité dans les conventions sur la sûreté nucléaire pouvait à la limite s'admettre en 1994 pour la CSN (déjà moins en 1997 pour la Convention commune) pour « lancer » le processus d'un traité international sur la sûreté nucléaire, elle se justifie moins facilement vingt ans plus tard, alors que les faiblesses de ces textes sont apparues : si l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi du 11 mars 2011 a conduit à améliorer les normes techniques de sûreté (sous l'égide de l'AIEA et d'autres organisations internationales spécialisées) qui ne sont pas incluses dans la CSN, il est patent que cet accident a fait apparaître le non-respect de certaines dispositions de cette convention par le Japon (par exemple, une absence d'indépendance des autorités de sûreté et une prise en compte imparfaite de la préparation aux situations d'urgence) qui ont été rappelées implicitement ou diplomatiquement dans les rapports de l'AIEA établis à la suite de

116. Il convient de noter que ces traités, à part le premier (le Traité visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine (1967), 634 RTNU 326, entré en vigueur le 22 avril 1968 [Traité de Tlatelolco]), contiennent « curieusement » des dispositions concernant la prévention de la pollution par les déchets radioactifs dans leur zone respective, qui en font des traités de protection de l'environnement et en partie de sûreté nucléaire.

117. Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2005), 2445 RTNU 137, entrée en vigueur le 7 juillet 2007, article 20 (Convention relative au terrorisme nucléaire).

118. Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980), Doc. AIEA INFCIRC/274/Rev.1, 1456 RTNU 125, entrée en vigueur le 8 février 1987 (CPPMN).

119. Amendement de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (2005), Doc. AIEA GOC/INF/2005/10-GC(49)/INF/6, p. 3-11 (pas encore entré en vigueur).

120. Protocole à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (1996), entré en vigueur le 24 mars 2006 (Protocole de Londres). Mais ces conventions ne peuvent être rattachées au « droit nucléaire ».

121. Voir le paragraphe 3 du compte rendu du président du Groupe d'experts de négociation de la réunion du 6 juillet 1995 (document non référencé et non publié) : « *to develop a "sister" convention on radioactive waste : notably it should be an "incentive" convention and should follow a similar structure* » (« élaborer une convention "sœur" sur les déchets radioactifs : cette convention devrait notamment être "incitative" et construite sur une structure similaire ») (c'est l'auteur qui souligne).

l'accident<sup>122</sup>. Une prise de conscience de cette situation insatisfaisante apparaît, par exemple, dans le plan d'action proposé par l'agence lors de la Conférence générale de septembre 2011<sup>123</sup>, qui insiste sur un certain nombre d'améliorations pour la prise en compte de la sûreté<sup>124</sup> et recommande notamment aux États parties « d'étudier des mécanismes permettant d'appliquer plus efficacement la Convention »<sup>125</sup>. Ce thème a été repris lors des réunions d'examen ordinaires et extraordinaires<sup>126</sup> de la CSN qui se sont tenues après l'accident, mais en se limitant jusqu'à aujourd'hui à des améliorations, certes utiles, des documents d'orientation de la CSN<sup>127</sup> qui ont fait l'objet de révisions (plus faciles à adopter qu'un amendement à la Convention), mais sans jamais envisager l'adoption de véritables procédures de non-conformité<sup>128</sup>.

Toutefois, il est vrai qu'il est toujours difficile de modifier de façon radicale une convention par un amendement. La sixième réunion des parties contractantes qui s'est tenue à Vienne du 24 mars au 4 avril 2014 a décidé de convoquer en 2015 une conférence diplomatique pour examiner l'amendement, proposé par la Suisse<sup>129</sup>, portant sur l'ajout d'un alinéa à l'article 18 relatif à la conception et la construction des centrales nucléaires<sup>130</sup>. Suivant les termes d'un document établi par la Commission européenne<sup>131</sup> en vue de cette réunion, « en ce qui concerne le principe

122. Ces non respects par le Japon et, dans d'autres circonstances, par d'autres États, décelés avant tout accident ou incident, sont restés « ignorés » en l'absence de remarques individuelles dans les rapports de synthèse des réunions d'examen. Si le risque zéro n'existe pas, l'accident n'est pas automatique non plus en cas de non-respect des normes de sûreté, mais il vaut mieux de toute façon que les dispositions pour réduire les conséquences d'accidents soient respectées et ne pas compter sur la non automaticité de l'accident.

123. Voir AIEA (2011), « Projet de plan d'action de l'AIEA sur la sûreté nucléaire : Rapport du Directeur Général », doc AIEA GOV/2011/59-GC(55)/14, p. 4.

124. Ces recommandations ont été en grande partie suivies par les États ayant des installations nucléaires, mais sans caractère contraignant.

125. À noter que l'Union européenne a réagi aux conséquences de l'accident de Fukushima lors du Conseil européen des 24-25 mars 2011. Voir Conseil européen (2011) « Conseil européen, 24 et 25 mars 2011, Conclusions », EUCO 10/1/11 REV 1, Bruxelles, § 31, avec notamment le lancement des tests de résistance (*stress tests*). En outre la Directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires a été modifiée par l'adoption de la Directive 2014/87/Euratom du 8 juillet 2014, qui renforce un certain nombre de dispositions de la précédente et en ajoute d'autres telles que la préparation aux situations et aux interventions d'urgence sur site (article 8 *quinquiès*) et la mise en œuvre d'examens par les pairs (article 8 *sexiès*), mais sans instituer de procédures explicites de non-conformité (sans ignorer toutefois le rôle classique de la Commission quant au respect des directives).

126. Voir article 23 (Réunions extraordinaires) de la CSN. L'article équivalent de la Convention commune est l'article 31 (Réunions extraordinaires).

127. Par « documents d'orientation» (*guidance documents*, terme employé dans les rapports de synthèse) il faut entendre les Principes directeurs concernant le processus d'examen prévu par la CSN (*supra* note 94), les Principes directeurs concernant les rapports nationaux prévus par la CSN (*supra* note 90) et AIEA (2015), « Convention sur la sûreté nucléaire : Règles de procédure et règles financières », Doc. AIEA, INFCIRC/573/Rev.6.

128. Ces réunions ont aussi dégagé des améliorations « techniques » de la sûreté, qui sont de simples recommandations.

129. Voir Rapport de synthèse de la 6e réunion d'examen, *supra* note 91, § 42.

130. Voir *infra* note 135, p. 1 : « (iv) Les centrales nucléaires [sont] conçues et construites avec comme objectif de prévenir les accidents et, si un accident se produit, d'en atténuer les effets et d'éviter les rejets de radionucléides provoquant une contamination hors site à long terme. Afin de déterminer et d'apporter les améliorations appropriées en matière de sûreté, il convient aussi d'appliquer ces objectifs aux centrales existantes ».

131. Voir Commission européenne (2014), « Proposition de décision du Conseil adressant à la Commission des directives en vue de la négociation des modifications de la convention sur la sûreté nucléaire (CSN) dans le cadre d'une conférence diplomatique », COM(2014) 566 final, Bruxelles.

consistant « à éviter la contamination hors site » la Confédération suisse estimait que le fait de rendre ce principe juridiquement contraignant dans la convention constituerait une étape cruciale vers une amélioration de la sûreté nucléaire à l'échelle mondiale », mais le principe est déjà inscrit implicitement dans l'alinéa i) du texte actuel de l'article 18. Cette limitation de l'objet de l'amendement confirme la « timidité » des parties contractantes quant à une véritable évolution de cette convention<sup>132</sup>, le caractère « juridiquement contraignant » du nouvel alinéa iv) restant formulé de façon vague, dans l'esprit de la convention d'origine.

Cette conférence diplomatique s'est tenue à Vienne le 9 février 2015. Elle a été précédée de plusieurs réunions d'un groupe de travail informel (décidé à la réunion des parties contractantes de 2014) à partir de juillet 2014 pour faciliter la préparation de la conférence. Les participants à ce groupe de travail sont convenus que les décisions de la conférence diplomatique seraient prises par consensus, procédure conseillée mais non imposée par la CSN<sup>133</sup>. Le consensus ne fut pas obtenu<sup>134</sup>, vraisemblablement à cause de l'application aux installations existantes des dispositions de l'alinéa. Pour remédier à cela, les parties contractantes présentes à la conférence diplomatique ont adopté<sup>135</sup>, par consensus, la « Déclaration de Vienne sur la sûreté nucléaire – Principes relatifs à la mise en œuvre de l'objectif de la Convention sur la sûreté nucléaire qui est de prévenir les accidents et d'atténuer les conséquences radiologiques »<sup>136</sup>. Sans sous-estimer l'intérêt de cette déclaration, les résultats de cette conférence diplomatique sont décevants, l'occasion d'une véritable évolution de cette convention ayant été manquée, tant du fait du contenu des dispositions « techniques » que de l'absence, prévue, d'adoption de dispositions de non-conformité.

Par ailleurs, l'imbrication croissante des dispositions du droit nucléaire et du droit de l'environnement dans la procédure d'autorisation de construction et d'exploitation d'une installation nucléaire (basée sur les normes de sûreté nucléaire)<sup>137</sup> devrait militer en faveur de règles aussi fermes visant à assurer le respect des dispositions de ces deux branches du droit international. Par exemple, les obligations du droit international de l'environnement applicables aux installations nucléaires, dont on

132. D'autres modifications, utiles mais non significatives sous l'angle du respect de la conformité, avaient été proposées dans la proposition de la Suisse présentée lors de la deuxième réunion extraordinaire en 2012 portant notamment sur une plus grande transparence. Lors de cette même réunion, une proposition d'amendement avait été présentée par la Fédération de Russie, non mentionnée dans le rapport de 2012. Des améliorations des réunions d'examen sont aussi prévues (sans envisager un amendement) pour la Convention commune (voir le Rapport de synthèse de la 4<sup>e</sup> réunion d'examen) mais sans incorporation de procédures de non-conformité.

133. Voir CSN, article 32 (4).

134. Apparemment aucun vote ne fut décidé, contrairement aux dispositions de l'article 32 (4) de la CSN.

135. Voir AIEA (2015), « Conférence diplomatique chargée d'examiner une proposition d'amendement de la Convention sur la sûreté nucléaire émanant de la Suisse, 9 février 2015, Vienne, Autriche : Rapport de synthèse », Doc. AIEA CNS/DC/2015/3/Rev.2.

136. Voir AIEA (2015), « Déclaration de Vienne sur la sûreté nucléaire – Principes relatifs à la mise en œuvre de la Convention sur la sûreté nucléaire qui est de prévenir les accidents et d'atténuer les conséquences radiologiques », Doc. AIEA INF/CIRC/872 du 23 février 2015.

137. Voir Raetzke, C. (2013), « Le droit nucléaire et le droit de l'environnement dans les procédures d'autorisation des installations nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n°92, AEN, Paris, p. 55-88. D'une manière plus générale, sur les liens entre droit nucléaire et droit de l'environnement, voir, au plan international, les ouvrages suivants sur le droit international de l'environnement qui consacrent un chapitre à l'énergie nucléaire : Birnie, P., et al. (2009), *International Law and the Environment*, 3<sup>e</sup> édition, Oxford University Press, p. 888 et Sands, P. et J. Peel (2012), *Principles of International Environmental Law*, 3<sup>e</sup> édition, Cambridge University Press, p. 898.

peut considérer qu'elles appartiennent au domaine « élargi » de la sûreté nucléaire, mais qui ne sont pas prévues par les conventions pertinentes, font l'objet de procédures de non-conformité (Conventions d'Espoo et d'Aarhus notamment). Il y a là une disparité, qui, si elle n'est pas illicite, n'en demeure pas moins choquante.

Ce n'est pas le caractère « soft » des engagements des conventions qui est critiquable, ni leur caractère incitatif, mais bien l'absence de véritables moyens (juridiques) de « forcer » les États parties à respecter leurs engagements. Incidemment, lors du colloque de la Société française pour le droit international organisé en 2014 sur le thème « Droit international et développement », le Professeur Abi-Saab a rappelé dans une intervention que la perfection des normes figurant dans un instrument international ne donnait aucun résultat si l'instrument lui-même était mal conçu, les conditions de sa mise en œuvre étant l'un des éléments principaux. Or, malgré son caractère plutôt vague, le contenu normatif de la CSN (et de la Convention commune) est plutôt excellent et relativement complet, mais les résultats en termes d'obtention d'un haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde entier restent insuffisants, en particulier à cause de cette absence de véritables conditions de mise en œuvre.

Ainsi, ces deux conventions apparaissent comme une résurgence de la prépondérance du « *rule making* » sur le « *rule-implementation and compliance* » critiquée par Winfried Lang, prépondérance qu'il considérait déjà comme dépassée en 1998<sup>138</sup>.

---

138. Lang, W., *supra* note 24, p. 381.

## **Crise, critique, changement : les réformes de la réglementation au lendemain des accidents nucléaires**

*par Kimberly A. Sexton\**

Les accidents forcent le secteur nucléaire à évoluer. Non seulement ils peuvent révéler ce qu'il est techniquement nécessaire de modifier pour renforcer la sûreté, mais ils peuvent aussi nous éclairer sur les réformes à apporter au régime réglementaire. L'accident survenu au Japon, à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi exploitée par TEPCO, est l'exemple le plus récent de ce phénomène, mais non le seul.

Au lendemain de chacun des trois grands accidents que l'industrie électronucléaire a connus – à Three Mile Island aux États-Unis, à Tchernobyl en Ukraine (dans l'ancienne Union des républiques socialistes soviétiques [URSS]) et à Fukushima Daiichi au Japon – une commission ou un comité d'experts a publié un rapport (ou plusieurs) formulant des critiques sévères à l'égard du régime réglementaire du pays concerné. Et chacun de ces accidents a débouché sur une réforme du régime réglementaire national. À la lumière de ces réactions, il convient cependant de se demander si l'approche « crise, critique, changement » fonctionne, ou si les autorités de réglementation du monde entier n'auraient pas plutôt intérêt à procéder elles-mêmes à des examens systématiques de leur organisation, sans attendre la survenue d'une crise pour mieux assurer la sûreté.

Nous nous proposons d'analyser ici la question de la réforme de la réglementation au lendemain des accidents nucléaires. Pour commencer, nous présenterons brièvement les régimes de réglementation nucléaire et leur contexte, en nous intéressant aux cadres juridiques internationaux et nationaux. Puis, nous procéderons à un examen transversal détaillé des régimes réglementaires actuellement en place à travers le monde, et nous nous livrerons à une analyse comparative de la situation réglementaire aux États-Unis, en URSS et au Japon avant et après les accidents de Three Mile Island, de Tchernobyl et de Fukushima Daiichi. Dans la synthèse finale, nous examinerons certains des efforts déployés aux niveaux national et international pour définir avec précision les caractéristiques d'une bonne autorité de réglementation, et présenterons des conclusions sur la réforme de la réglementation au lendemain des accidents nucléaires.

---

\* Kimberly A. Sexton est juriste au Bureau des affaires juridiques de l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Elle a rejoint l'AEN après avoir été pendant trois ans conseillère juridique de M. William C. Ostendorff, commissaire à la Nuclear Regulatory Commission (NRC) des États-Unis. Auparavant, elle était avocate spécialiste des autorisations relatives à des matières nucléaires et du contentieux dans ce domaine, ainsi que des mesures d'exécution complexes. Elle est titulaire de licences avec mention de l'Université de Caroline du Nord à Chapel Hill et diplômée *cum laude* de la faculté de droit de l'université de Boston. Le présent article s'inspire d'exposés présentés en 2013 et 2014 par l'actuel président de la NRC, M. Stephen G. Burns, alors qu'il était encore chef du Bureau des affaires juridiques de l'AEN, puis en 2015 par l'auteure. L'auteure tient à remercier M. Burns de ses conseils. La responsabilité des faits et opinions exprimés dans cet article appartient exclusivement à l'auteure.

## I. Les conventions internationales

L'activité nucléaire ne peut se concevoir aujourd'hui hors du cadre défini par la Convention sur la sûreté nucléaire (CSN)<sup>1</sup> et par la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (Convention commune)<sup>2</sup>. Pourtant, pendant la plus grande partie de son histoire, le secteur électronucléaire s'est développé et a fonctionné sans ces instruments. Les négociateurs et les rédacteurs de ces conventions ont eu la lourde tâche d'établir « un instrument qui [puisse] être mis en œuvre par des pays dotés de systèmes industriels[,] réglementaires et juridiques très divers ayant atteint des stades de développement différents et même ayant des points de vue divergents à l'égard de l'électronucléaire »<sup>3</sup>. Il est d'ailleurs remarquable qu'ils aient réussi à élaborer ces conventions de manière à ce que des pays si diversement engagés sur la voie du nucléaire conviennent de trois principes essentiels : qui est responsable de la sûreté, quelles sont les attributions d'une autorité de réglementation et quelles caractéristiques indispensables elle doit présenter.

### A. La Convention sur la sûreté nucléaire

La CSN aborde spécifiquement les questions de la législation et de la réglementation dans ses articles 7 à 9. L'article 7 dispose que la sûreté doit être régie par un cadre législatif et réglementaire, et dresse la liste de ses éléments de base. L'article 8, consacré à l'autorité de réglementation, énonce que « chaque Partie contractante crée ou désigne un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires visées à l'article 7 »<sup>4</sup> et que cet organisme de réglementation est « doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées »<sup>5</sup>.

Le principe de l'indépendance de l'autorité de réglementation est établi par l'article 8 qui impose l'obligation d'assurer « une séparation effective des fonctions de l'organisme de réglementation et de celles de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire »<sup>6</sup>. Cette disposition signifie non pas que l'autorité doit être « complètement coupé[e] des autres organismes publics », mais plutôt qu'elle « p[eut] exercer ses fonctions sans subir de pressions ou de contraintes indues »<sup>7</sup>.

Enfin, l'article 9 de la CSN énonce le principe fondamental selon lequel « la responsabilité première de la sûreté d'une installation nucléaire » incombe au titulaire de l'autorisation correspondante, autrement dit l'exploitant. L'autorité de réglementation est, quant à elle, chargée de s'assurer que le « titulaire d'une autorisation assume sa responsabilité »<sup>8</sup>.

- 
1. Convention sur la sûreté nucléaire (1994), document AIEA INFCIRC/449, 1963 RTNU 293.
  2. Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997), document AIEA INFCIRC/546, 2153 RTNU 357.
  3. Jankowitsch-Prevor, O. (1994), « La Convention sur la sûreté nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 54, AEN, Paris, p. 20. Bien que cette citation concerne directement la CSN, elle peut aussi être comprise dans le contexte de la Convention commune.
  4. CSN, *supra* note 1, article 8(1). L'article 7 de la CSN énumère les activités que le cadre législatif et réglementaire doit prévoir, mais ne précise pas qui est l'instance gouvernementale responsable de l'élaboration de ce cadre.
  5. *Ibid.*, article 8(1).
  6. *Ibid.*, article 8(2).
  7. AIEA (2010), *Prescriptions générales de sûreté, partie 1 : Cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté*, Normes de sûreté de l'AIEA, n° GSR Part 1, Vienne, p. 6-7.
  8. CSN, *supra* note 1, article 9.

## B. La Convention commune

Les parties qui avaient élaboré la CSN n'étant pas parvenues à un consensus sur son champ d'application, la question de la gestion des déchets radioactifs – que certains États voulaient voir couverte par la CSN<sup>9</sup> – fut remise à plus tard<sup>10</sup>. Peu après l'adoption de la CSN, des discussions préliminaires furent entamées au sujet de l'élaboration d'une convention sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, et un groupe d'experts fut constitué dans la foulée<sup>11</sup>. Comme la CSN avait été un succès, le groupe d'experts en question décida d'élaborer la nouvelle convention sur le modèle de la précédente<sup>12</sup>. Il n'est donc pas surprenant que les articles consacrés à l'autorité de réglementation présentent de nombreuses similitudes. Par exemple, l'article 20 de la Convention commune est calqué sur l'article 8 de la CSN : il appelle tout comme lui à l'indépendance de l'autorité de réglementation, en utilisant d'ailleurs cette fois-ci le terme explicitement, puisqu'il enjoint aux parties contractantes de prendre « les mesures appropriées pour assurer une indépendance effective des fonctions de réglementation par rapport aux autres fonctions dans les organismes qui s'occupent à la fois de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs et de la réglementation en la matière »<sup>13</sup>.

Également formulé sur le modèle de la CSN, l'article 21 de la Convention commune affirme que « la responsabilité première de la sûreté de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs » incombe au titulaire de l'autorisation correspondante et que la partie contractante « prend les mesures appropriées pour que chaque titulaire d'une telle autorisation assume sa responsabilité »<sup>14</sup>.

## II. Régimes nationaux

### A. La responsabilité de la réglementation

Comme la CSN et la Convention commune qui consacrent ce principe, les organisations internationales et nationales s'accordent sur le fait que l'objectif fondamental de toute autorité de réglementation de la sûreté nucléaire – autrement dit la mission première d'une autorité de sûreté – est de s'assurer que les titulaires d'une autorisation exploitent à tout moment leurs installations dans des conditions de sûreté. Cet objectif constitue habituellement la base d'une définition de la sûreté ou d'un énoncé général de mission ou d'un principe fondateur appliqué par l'autorité de réglementation.

Dans certains pays, la responsabilité de l'autorité de réglementation est décrite de façon « positive », c'est-à-dire en termes de protection à fournir ou à assurer. Par exemple, en application de la loi sur l'énergie atomique des États-Unis, la NRC doit s'assurer que les utilisations autorisées de l'énergie nucléaire « ne menacent pas la défense et la sécurité communes et assurent une protection suffisante de la santé et

9. Tonhauser, W. et O. Jankowitsch-Prevor (1997), « La Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 60, AEN, Paris, p. 12.

10. CSN, *supra* note 1, Préambule, para. (ix), « affirmant la nécessité d'entreprendre rapidement l'élaboration d'une convention internationale sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs dès que le processus d'élaboration des fondements de la sûreté de la gestion des déchets qui est en cours aura abouti à un large accord international ». Voir aussi Tonhauser, W. et O. Jankowitsch-Prevor, *supra* note 9, *op. cit.*, p. 12.

11. Voir Tonhauser, W. et O. Jankowitsch-Prevor, *supra* note 9, *op. cit.*, p. 13.

12. *Ibid.*

13. Convention commune, *supra* note 2, article 20(2).

14. *Ibid.*, article 21(1).

de la sécurité du public »<sup>15</sup>. « Par protection suffisante, on entend le niveau plancher, inscrit dans la loi, en dessous duquel la sûreté ne doit pas tomber et dont la NRC doit vérifier le respect avant d'autoriser une activité »<sup>16</sup>. Il revient à la NRC de déterminer ce qui « ne menace [...] pas la défense et la sécurité communes » et ce qui garantit « une protection suffisante » de la santé et de la sécurité du public. Au Japon, la loi portant création d'une autorité de sûreté nucléaire, entrée en vigueur après l'accident de Fukushima Daiichi, procède de manière analogue en établissant que : « la mission de l'Autorité de sûreté nucléaire consiste à assurer la sûreté de l'utilisation de l'énergie nucléaire [...] afin de protéger la vie, la santé et les biens des personnes, de préserver l'environnement et de contribuer à la sécurité nationale du Japon »<sup>17</sup>.

Dans d'autres pays, en revanche, la responsabilité de l'autorité de réglementation est décrite en termes de risque à limiter ou éviter. Par exemple, au lieu d'utiliser une formulation telle que « assurer une protection suffisante » comme aux États-Unis, la loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires du Canada dispose que la Commission canadienne de sûreté nucléaire accomplit sa mission « afin que le niveau de risque [...] demeure acceptable »<sup>18</sup>. Dans la même logique, en France, la loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire énonce les risques que la réglementation doit limiter : « prévenir les accidents ou [...] en limiter les effets » et « empêcher ou [...] réduire les effets nocifs des rayonnements ionisants produits sur les personnes, directement ou indirectement, y compris par les atteintes portées à l'environnement »<sup>19</sup>.

Toutefois, quelle que soit l'approche choisie, l'objectif ultime de la réglementation reste le même : assurer la sûreté.

## **B. La structure de l'autorité de réglementation**

Dans la mesure où les conventions n'imposent ni forme ni structure particulière en ce qui concerne l'autorité de réglementation, chaque pays est libre de choisir le dispositif qui fonctionnera le mieux pour remplir les caractéristiques et assurer les fonctions exigées par les conventions. En dépit de cette absence d'exigence ou même de préférence envers une structure particulière, les autorités de réglementation nationales relèvent généralement de l'une ou l'autre de deux catégories : soit il s'agit d'une agence ou d'une commission dirigée de façon collégiale par plusieurs membres, soit il s'agit d'une autorité conduite par un directeur ou un administrateur unique et rattachée à un ministère du gouvernement.

### *1. Commission ou agence collégiale*

Les autorités de sûreté du Canada, de l'Espagne, des États-Unis et de la France sont toutes dirigées par des collèges de commissaires ou de membres, dont le nombre n'est pas partout le même : cinq personnes sont à la tête de l'autorité de sûreté en

- 
15. US Atomic Energy Act of 1954, 42 USC 2232(a), Section 182a. Pour la traduction française non officielle : voir Ostendorff, W. et K. Sexton, *infra* note 16, p. 27.
  16. Ostendorff, W. et K. Sexton (2013), « La "protection suffisante" après Fukushima : L'élément stable d'un monde changeant », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 91, AEN, Paris, p. 27.
  17. Loi portant création d'une autorité de sûreté nucléaire, loi n° 47 du 27 juin 2012, Supplément au Journal officiel du Japon du 27 juin 2012, article 3. Pour la traduction française non officielle : *Bulletin de droit nucléaire*, n° 90, AEN, Paris, p. 223.
  18. Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires (L.C. 1997, ch. 9), article 9(a).
  19. Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (loi TSN), titre I<sup>er</sup>, article 1(l).



Espagne<sup>20</sup>, aux États-Unis<sup>21</sup> et en France<sup>22</sup>, tandis que celle du Canada est dirigée par un maximum de sept commissaires permanents, auxquels peuvent s'ajouter des commissaires à titre temporaire nommés par le gouverneur en conseil lorsqu'il l'estime nécessaire<sup>23</sup>.

Quel que soit le nombre de commissaires ou de membres, le droit applicable au Canada<sup>24</sup>, en Espagne<sup>25</sup>, aux États-Unis<sup>26</sup> ou en France<sup>27</sup> prévoit que l'un des commissaires ou membres soit nommé président du collège de ces commissaires ou membres. Ce président a des responsabilités analogues dans tous ces pays. Par exemple, les lois des États-Unis<sup>28</sup> et de la France<sup>29</sup> spécifient que le président a des pouvoirs spéciaux en cas d'urgence. Celles des États-Unis<sup>30</sup> et du Canada<sup>31</sup> précisent que le président est le premier dirigeant de l'autorité de sûreté.

Établie de droit ou de fait, l'indépendance est une composante essentielle de ces autorités de réglementation. La loi TSN de la France dispose que « les membres du

- 
20. Le Conseil de sûreté nucléaire (Consejo de Seguridad Nuclear – CSN) est dirigé par un président et quatre commissaires nommés par le gouvernement sur proposition du ministre de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce. Loi 15/1980 du 22 avril portant création du Conseil de sûreté nucléaire, modifiée par la loi 33/2007 du 7 novembre, articles 4(1) et 5(2).
  21. La Commission de réglementation nucléaire (Nuclear Regulatory Commission – NRC) est dirigée par cinq commissaires nommés par le président des États-Unis et confirmés par le Sénat. Loi de 1974 sur la réorganisation dans le domaine de l'énergie, telle que modifiée (Energy Reorganization Act – ERA), section 201, 42 USC 5841.
  22. L'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) est dirigée par un collège de cinq commissaires, dont trois, y compris le président, sont nommés par le Président de la République, et les deux autres sont nommés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat. Loi TSN, *supra* note 19, article 10.
  23. Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, *supra* note 18, article 10(1).
  24. « Le gouverneur en conseil désigne le président parmi les commissaires permanents. » *Ibid.*, article 10(3). « Le président est nommé à temps plein et les autres commissaires le sont à temps plein ou à temps partiel. » *Ibid.*, article 10(4).
  25. Le président est nommé de la même façon que les autres commissaires. Loi 15/1980, *supra* note 20, article 5(1) et (2).
  26. Le Président des États-Unis désigne parmi les membres de la Commission un président qui exécute sa mission à la discrétion du président des États-Unis. Loi ERA, *supra* note 21, section 201(a)(1), 42 USC 5841(a)(1).
  27. « Le président est nommé [...] par le Président de la République. » Loi TSN, *supra* note 19, article 10.
  28. Voir par exemple 45 FR 40561, Reorganization Plan No. 1 of 1980 (16 juin 1980) (ci-après, « plan de réorganisation n° 1 de 1980 »), sec. 3(a) : « sont transférées au président, par la présente, toutes les fonctions confiées à la Commission pour ce qui est de la gestion d'une situation d'urgence relative à une installation ou des matières particulières autorisées ou réglementées par la Commission, y compris le fait d'adopter des déclarations, d'apporter des réponses, de prendre des arrêtés, d'adopter des politiques spécifiques, de conseiller les autorités civiles et la population, et de diriger et de coordonner les actions relatives à l'urgence en question. » Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.
  29. Loi TSN, *supra* note 19, article 11 : « En cas d'urgence, le président de l'autorité ou, en son absence, le membre qu'il a désigné prend les mesures qu'exige la situation dans les domaines relevant de la compétence du collège. Il réunit le collège dans les meilleurs délais pour lui rendre compte des mesures ainsi prises. »
  30. Plan de réorganisation de 1980, *supra* note 28, sec. b). « Le président est également le principal dirigeant de la Commission. »
  31. Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, *supra* note 18, article 12(1). « Le président est le premier dirigeant de la Commission et, à ce titre, il en assure la direction et contrôle la gestion de son personnel ; il est notamment responsable de la répartition du travail parmi les commissaires, de leur affectation à l'une ou l'autre des formations de la Commission et de la désignation du commissaire chargé de présider chaque formation. »

collège exercent leurs fonctions en toute impartialité sans recevoir d'instruction du gouvernement ni d'aucune autre personne ou institution »<sup>32</sup>. Aux États-Unis, le Congrès a établi la NRC comme une autorité fédérale indépendante<sup>33</sup> qui n'est responsable devant aucun autre organe de l'exécutif et qui jouit d'un pouvoir très étendu en matière de réglementation, mais qui est placée à certains égards sous le contrôle du président et du Congrès<sup>34</sup>. Au Canada, la loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires a constitué une « personne morale »<sup>35</sup> appelée Commission canadienne de sûreté nucléaire, qui présente des rapports sur ses activités au ministre des Ressources naturelles mais reste une agence indépendante non placée sous l'autorité de ce ministre<sup>36</sup>. Enfin, la loi portant création du Conseil de sûreté nucléaire (CSN) de l'Espagne précise que le CSN a été créé en 1980 en tant qu'organisme indépendant de l'administration centrale de l'État. Le rôle du CSN n'a été modifié depuis que pour assurer la préservation de son indépendance effective<sup>37</sup>.

## 2. Directeur ou administrateur unique

En Allemagne, en Fédération de Russie, en Finlande et en Suède, en revanche, les autorités de réglementation sont placées sous la houlette d'un directeur ou administrateur unique, et parfois rattachées à un ministère. Par exemple, l'Autorité suédoise de sûreté nucléaire (Strålsäkerhetsmyndigheten – SSM) rend compte au ministère de l'Environnement et est conduite par un directeur général nommé par le gouvernement<sup>38</sup>. L'Autorité finlandaise de sûreté nucléaire et de radioprotection (Säteilyturvakeskus – STUK) est également conduite par un directeur général nommé par le gouvernement<sup>39</sup> mais, bien qu'elle soit administrativement rattachée au ministère des Affaires sociales et de la Santé, qui a la responsabilité générale de la sûreté radiologique, elle peut exercer sa mission réglementaire indépendamment de ce ministère<sup>40</sup>.

En Allemagne, l'« autorité de réglementation » est en fait composée de deux parties : l'autorité du gouvernement fédéral – le ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature, de la Construction et de la Sûreté nucléaire (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit – BMUB) – et les autorités des gouvernements des länders<sup>41</sup>. Le ministre du BMUB est le chef de l'autorité de réglementation, et c'est le BMUB qui est chargé de satisfaire aux obligations de la CSN. Le BMUB est également responsable du contrôle fédéral des

32. Loi TSN, *supra* note 19, article 13.

33. Loi ERA, *supra* note 21, section 201(a)(1), 42 USC 5841(a)(1). « Il est établi une commission de réglementation indépendante appelée Commission de réglementation nucléaire, qui sera composée de cinq membres » (traduction non officielle).

34. Pour de plus amples informations sur la création et la structure organisationnelle de la NRC, voir Ostendorff, W. et K. Sexton, *supra* note 16, *op. cit.* p. 28-30.

35. Loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires, *supra* note 18, article 8(1).

36. AEN (2009), « Législation nucléaire des pays de l'OCDE et de l'AEN : Canada », consultable à l'adresse [www.oecd-nea.org/law/legislation/fr/canada.pdf](http://www.oecd-nea.org/law/legislation/fr/canada.pdf), p. 21.

37. Loi 15/1980, *supra* note 20, Préambule.

38. Autorité suédoise de sûreté nucléaire (2013), « About the Authority », consultable en anglais à l'adresse [www.stralsakerhetsmyndigheten.se/In-English/Facts-about-us/](http://www.stralsakerhetsmyndigheten.se/In-English/Facts-about-us/).

39. STUK (n.d.), « Organization », consultable en anglais à l'adresse [www.stuk.fi/web/en/about-us/organization](http://www.stuk.fi/web/en/about-us/organization).

40. AIEA (2012), mission du Service intégré d'examen de la réglementation (IRRS) en Finlande, consultable en anglais à l'adresse [www.stuk.fi/documents/12547/281526/iaea-irrs-mission-report-to-finland-2012.pdf/52130c5b-acb2-44d3-aa67-4fe9233a7989](http://www.stuk.fi/documents/12547/281526/iaea-irrs-mission-report-to-finland-2012.pdf/52130c5b-acb2-44d3-aa67-4fe9233a7989), p. 16, 30.

41. Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature, de la Construction et de la Sûreté nucléaire (2014), Convention sur la sûreté nucléaire : rapport national du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne établi en vue de la sixième réunion d'examen, mars/avril 2014, consultable en anglais à l'adresse [www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Broschueren/bericht\\_uebereinkommen\\_nukl\\_sicherheit\\_en\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/bericht_uebereinkommen_nukl_sicherheit_en_bf.pdf), p. 46.

actions des länder, ainsi que de la coopération internationale. Il bénéficie du soutien de l'Office fédéral de radioprotection (Bundesamt für Strahlenschutz – BfS) qui, établi en 1989 en partie en réponse à l'accident de Tchernobyl, agit en qualité d'appui technique du BMUB. Le BfS est également dirigé par un administrateur unique, le président. Bien qu'il existe cinq autorités de länder responsables de la délivrance des autorisations et du contrôle des installations nucléaires du pays, la structure organisationnelle de base est globalement la même : l'autorité est placée sous la houlette d'un ministre unique soutenu par une direction ministérielle (dirigée par un directeur général), laquelle est elle-même composée de divisions compétentes pour l'exécution, la délivrance d'autorisations et le contrôle des installations nucléaires<sup>42</sup>.

En Russie, l'autorité d'État chargée de réglementer la sûreté de l'utilisation de l'énergie nucléaire est le Service fédéral de surveillance environnementale, industrielle et nucléaire (Rostekhnadzor), dirigé par un président qui en est l'administrateur unique. Au cours des cinq dernières années, des changements ont été apportés à la structure hiérarchique de Rostekhnadzor afin d'assurer une véritable indépendance. En 2008, Rostekhnadzor avait été rattaché au ministère des Ressources naturelles et de l'Environnement mais, au bout de deux ans, il fut déterminé que « l'autorité publique chargée de réglementer la sûreté de l'utilisation de l'énergie nucléaire, pour pouvoir exercer ses fonctions avec efficacité, d[evai]t être réellement indépendante et ne d[evai]t donc pas faire partie d'un ministère [ou] d'une quelconque autre autorité »<sup>43</sup>. En 2010, il a donc été décidé de replacer Rostekhnadzor directement sous la houlette du gouvernement de la Russie, où il est désormais indépendant des organismes publics qui contrôlent les utilisations de l'énergie nucléaire<sup>44</sup>.

### C. Les fonctions de réglementation

Que l'autorité de sûreté ait à sa tête un administrateur unique ou un collège de commissaires, les conventions disposent clairement que le cadre législatif et réglementaire qui régit la sûreté des installations nucléaires doit prévoir certaines fonctions de réglementation fondamentales. Par exemple, des prescriptions et des directives ou règlements de sûreté nationaux pertinents doivent être établis<sup>45</sup>. Le cadre juridique défini par le régime réglementaire doit également prévoir un système de délivrance d'autorisations pour les installations nucléaires, qui recouvre les autorisations et les interdictions<sup>46</sup>. L'autorité de réglementation doit avoir parmi ses missions celle de vérifier la conformité avec les normes et règlements applicables en conduisant des inspections et des évaluations<sup>47</sup>. Elle doit enfin être investie du pouvoir de faire respecter les normes et règlements existants en décidant de mesures qui incluent la suspension, la modification ou le retrait des autorisations<sup>48</sup>.

En Corée, les fonctions de l'autorité de réglementation comprennent, entre autres activités : l'établissement des règlements et des systèmes, la délivrance des

42. *Ibid.*, p. 53.

43. Les réponses de la Fédération de Russie aux questions que lui ont posées les parties contractantes concernant son sixième rapport national sur la mise en œuvre de la CSN en 2011-2013 sont consultables en anglais à l'adresse <http://en.gosnadzor.ru/international/Answers%20Russian%20Federation.pdf>, p. 41.

44. Rosatom (2013), sixième rapport national de la Fédération de Russie sur la mise en œuvre des obligations de la Convention sur la sûreté nucléaire, établi en vue de la sixième réunion d'examen de la Convention sur la sûreté nucléaire, consultable en anglais à l'adresse [www.rosatom.ru/en/resources/8e6c70804524ef3ba621b77680b11dae/cns\\_rf\\_nr\\_6\\_eng.pdf](http://www.rosatom.ru/en/resources/8e6c70804524ef3ba621b77680b11dae/cns_rf_nr_6_eng.pdf), p. 132.

45. CSN, *supra* note 1, article 7(2)(i) ; Convention commune, *supra* note 2, article 19(2)(i).

46. CSN, *supra* note 1, article 7(2)(ii) ; Convention commune, *supra* note 2, articles 19(2)(ii) et (iii).

47. CSN, *supra* note 1, article 7(2)(iii) ; Convention commune, *supra* note 2, article 19(2)(iv).

48. CSN, *supra* note 1, article 7(2)(iv) ; Convention commune, *supra* note 2, article 19(2)(v).

autorisations et des permis, la conduite des inspections et la prise des mesures d'exécution<sup>49</sup>. De même, l'autorité espagnole de sûreté nucléaire explique que sa mission consiste notamment à : réglementer l'exploitation des installations nucléaires et radiologiques, proposer des règles et des règlements, délivrer des autorisations aux exploitants et proposer des mesures coercitives<sup>50</sup>. En Inde, le Conseil de régulation de l'énergie atomique (Atomic Energy Regulatory Board - AERB) détaille également ses attributions de façon relativement complète, en citant l'élaboration des règlements, codes, guides et normes de sûreté, la délivrance des autorisations, et le contrôle de la conformité<sup>51</sup>. Enfin, au Royaume-Uni, l'autorité de sûreté (Office of Nuclear Regulation – ONR) explique qu'elle réglemente en délivrant des autorisations, en procédant à des inspections de conformité, en prenant des mesures d'exécution et en exerçant son influence<sup>52</sup>.

Ainsi, même si la terminologie utilisée pour décrire les missions des autorités de sûreté diffère d'un pays à l'autre, il y a un large consensus autour des fonctions que ces autorités doivent assumer.

#### D. Synthèse

Si l'on observe la situation dans sa globalité, du point de vue des responsabilités, de la structure et des fonctions actuelles des autorités de réglementation, les points communs sont plus nombreux que les différences. Toutefois, certaines distinctions et particularités déterminantes subsistent, comme l'ont bien montré les révélations qui ont suivi l'accident de Fukushima Daiichi. Si les conventions sur la sûreté nucléaire emportent une large adhésion (à la date de parution de cet article, 78 pays sont parties à la CSN et 70 à la Convention commune), toutes les parties ne satisfont pas pleinement aux dispositions portant sur les responsabilités, les fonctions et les caractéristiques des autorités de réglementation. Cette situation témoigne de la nature « incitative » de ces conventions<sup>53</sup>, qui fut critique pour parvenir à un accord<sup>54</sup> mais qui se traduit par une large marge de manœuvre accordée aux parties

49. NSSC (n.d.), « Nuclear regulation that everyone can trust », consultable en anglais à l'adresse [www.nssc.go.kr/nssc/en/nci/elif/Qhqd.pdf](http://www.nssc.go.kr/nssc/en/nci/elif/Qhqd.pdf), p. 7.

50. CSN (2015), « Functions », [www.csn.es/en/funciones-del-csn](http://www.csn.es/en/funciones-del-csn).

51. Gouvernement de l'Inde, Atomic Energy Regulatory Board (2013), « Functions of AERB », [www.aerb.gov.in/AERBPortal/pages/English/AboutAERB/functions\\_aboutUs.action](http://www.aerb.gov.in/AERBPortal/pages/English/AboutAERB/functions_aboutUs.action).

52. Office of Nuclear Regulation, « Information about ONR », [www.onr.org.uk/onr-information-leaflet.pdf](http://www.onr.org.uk/onr-information-leaflet.pdf).

53. CSN, *supra* note 1, paragraphes du préambule : vii) « affirmant l'importance de la coopération internationale pour améliorer la sûreté nucléaire par le biais des mécanismes bilatéraux et multilatéraux existants et de l'élaboration de la présente Convention incitative » et viii) « considérant que la présente Convention comporte l'engagement d'appliquer des principes fondamentaux de sûreté pour les installations nucléaires plutôt que des normes de sûreté détaillées ». Convention commune, *supra* note 2, paragraphes du préambule : ix) « affirmant l'importance de la coopération internationale dans le renforcement de la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs par le biais de mécanismes bilatéraux et multilatéraux et de la présente Convention incitative » et x) « ayant à l'esprit les besoins des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés, et des États à économie en transition ainsi que la nécessité de faciliter le fonctionnement des mécanismes existants afin de contribuer à l'exercice de leurs droits et au respect de leurs obligations tels qu'énoncés dans la présente Convention incitative ».

54. Voir Ostendorff, W. et K. Sexton, *supra* note 3, *op. cit.*, p. 13.

contractantes<sup>55</sup>. Dans la mesure où elles ne prévoient pas de mécanismes d'exécution, ces conventions se contentent d'encourager les pays à souscrire aux principes qu'elles énoncent.

### III. Three Mile Island

La centrale à deux réacteurs de Three Mile Island se trouve à Middletown (Pennsylvanie, États-Unis), à environ 16 km au sud-est de la ville de Harrisburg (en Pennsylvanie également). Le matin du 28 mars 1979, la tranche 1 était à l'arrêt pour rechargement, et des travaux de maintenance se déroulaient dans la tranche 2. Peu après 4h du matin, deux pompes reliées à l'un des générateurs de vapeur s'arrêtèrent, causant « un arrêt automatique presque simultané de la turbine de la tranche 2 »<sup>56</sup>. Une série de dysfonctionnements des équipements, de problèmes de conception et d'erreurs humaines conduisirent alors à la fusion partielle du cœur du réacteur de la tranche 2<sup>57</sup>.

S'il ne causa que de très faibles rejets de radioactivité à l'extérieur du site et ne fit ni blessé ni victime, l'accident de Three Mile Island fut néanmoins à l'époque « sans conteste [l'accident] le plus grave de l'histoire de l'électronucléaire »<sup>58</sup>. Parmi les innombrables rapports rédigés et enquêtes conduites après l'accident, les deux plus importants furent le rapport de la Commission du président sur l'accident de Three Mile Island<sup>59</sup> et le rapport du Groupe d'enquête spécial de la NRC à l'intention des commissaires et du public<sup>60</sup>. De fait, la multiplication de ces rapports produisit même son propre rapport, le Government Accountability Office (GAO – l'homologue de la Cour des comptes en France) ayant été chargé de « déterminer si les différentes enquêtes menées sur Three Mile Island avaient rendu compte avec exhaustivité et exactitude de ce qui s'était produit et des raisons de l'accident »<sup>61</sup>. La suite de cette section propose un tour d'horizon de ces rapports et recommandations ainsi que des réformes qui furent finalement mises en œuvre.

- 
55. Pour de plus amples informations sur la nature incitative de la CSN et de la Convention commune, voir Handl, G. (2004), « Les conventions de l'AIEA sur la sûreté nucléaire : un exemple de bonne gestion des traités ? », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 72, AEN, Paris, p. 7-28 ; deWright, T. (2007), « La notion d'incitation dans les Conventions sur la sûreté nucléaire et son application éventuelle à d'autres secteurs », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 80, AEN, Paris, p. 31-50.
56. NRC (1980), *1979 Annual Report*, NUREG-0690, Washington, DC (ci-après, « rapport annuel de 1979 »), p. 12. Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.
57. Voir notamment NRC (2013), « Backgrounder on Three Mile Island Accident », [www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/3mile-isle.pdf](http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/3mile-isle.pdf). Pour une description plus détaillée de l'accident et des événements qui ont suivi, voir Walker, J. S. (2004), *Three Mile Island: A Nuclear Crisis in Historical Perspective*, University of California Press, Berkeley, Californie (États-Unis).
58. Rapport annuel de 1979, *supra* note 56, p. 11.
59. President's Commission on the Accident at Three Mile Island (1979), *Report of the President's Commission on the Accident at Three Mile Island – The Need for Change: The Legacy of TMI*, GPO, document n° 1979 0-303-300, Washington, DC (ci-après, « rapport de la Commission Kemeny », du nom de John G. Kemeny, président du Dartmouth College et président de cette Commission). Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.
60. NRC Special Inquiry Group (1980), *Three Mile Island: A Report to the Commissioners and to the Public*, NUREG/CR-1250, Washington, DC (ci-après, « rapport Rogovin », du nom de Mitchel Rogovin, avocat renommé de Washington, DC et directeur du groupe de la NRC). Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.
61. Government Accountability Office (GAO) (1980), *Three Mile Island: The Most Studied Nuclear Accident in History*, EMD-80-109, Washington, DC, p. 4 (ci-après, « rapport sur l'étude de l'accident »). Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.

### A. Le rapport de la Commission Kemeny

Le 11 avril 1979, soit deux semaines après la survenue de l'accident, le président américain Jimmy Carter prit le décret (executive order) 12130 pour demander qu'un organe (ou groupe ou comité) indépendant enquête et explique l'accident<sup>62</sup>. Plus précisément, ce décret prévoyait la création d'une Commission du président sur l'accident de Three Mile Island, composée d'au plus 12 membres désignés par le président et en principe indépendants de l'exécutif, et exigeait de cette commission que, dans un délai de six mois, elle enquête et examine un certain nombre de points spécifiques, mais n'énumérait pas parmi ceux-ci la structure et le fonctionnement de la NRC.

Au cours des six mois que dura son enquête, la Commission Kemeny recueillit plus de 150 dépositions et organisa de nombreux autres entretiens<sup>63</sup>. Elle tint également des auditions publiques, au cours desquelles des personnes furent appelées à témoigner sous serment<sup>64</sup>. Ces travaux résultèrent en une collection de documents représentant 91 mètres de linéaire de stockage<sup>65</sup>, un rapport final de 179 pages et 44 recommandations jugées « d'une importance vitale »<sup>66</sup>. La Commission Kemeny conclut son enquête par une affirmation générale forte :

Compte tenu de son organisation, de ses attitudes et de son personnel actuels, la NRC est dans l'impossibilité d'assumer la responsabilité qui lui incombe d'assurer un niveau de sûreté acceptable pour les centrales nucléaires<sup>67</sup>.

Pour la Commission Kemeny, « des modifications fondamentales sont nécessaires dans l'organisation, les procédures, les pratiques et, par-dessus tout, les attitudes de la NRC et, pour autant que les institutions ayant fait l'objet de notre enquête soient représentatives, de l'industrie nucléaire »<sup>68</sup>.

Les recommandations relatives à l'organisation et au management de la NRC figurent en tête des recommandations de la Commission Kemeny. Ayant conclu que « telle que constituée à l'heure actuelle, la NRC ne possède pas les capacités organisationnelles et managériales nécessaires à la poursuite effective des objectifs de sûreté », la Commission Kemeny recommande une restructuration complète de la NRC, avec pour commencer la dissolution du collège de cinq commissaires et l'institution d'un administrateur unique<sup>69</sup>. Développant ce point, le rapport mentionne :

nous recommandons une restructuration complète de la NRC. Nous recommandons la création, au sein du pouvoir exécutif, d'une agence indépendante dirigée par un administrateur unique, choisi hors de la NRC et qui serait dans tous les sens du terme directeur général de l'agence. Ce nouvel administrateur doit avoir la liberté de réorganiser et d'injecter du sang neuf dans les services de la NRC restructurés, l'arrivée de nouveau personnel

62. Carter, J. (1979), Executive Order 12130 – President's Commission on the Accident at Three Mile Island, Washington, DC.

63. Rapport de la Commission Kemeny, *supra* note 59, p. 3.

64. *Ibid.*

65. *Ibid.*

66. « Nous estimons néanmoins que nos conclusions et recommandations sont d'une importance vitale pour l'avenir de l'électronucléaire. Nous sommes convaincus que, faute de modifier fondamentalement certains éléments du secteur et de son autorité de réglementation, ceux-ci finiront par réduire à néant la confiance du public et, ainsi, ce sont eux qui seront responsables de l'élimination de la source d'énergie viable que représente l'électronucléaire. » *Ibid.*, p. 25 (c'est la Commission Kemeny qui souligne).

67. *Ibid.*, p. 56.

68. *Ibid.*, p. 7.

69. *Ibid.*, p. 61.

pouvant entraîner les changements d'attitude vitaux pour résoudre les problèmes de l'industrie nucléaire<sup>70</sup>.

Comme le décrit M. Kemeny en octobre 1979, au cours d'une audience conjointe tenue par le Sénat des États-Unis sur les conclusions de la Commission du Président sur l'accident de Three Mile Island, ce changement était recommandé « pas nécessairement [parce que la NRC était] une agence mal gérée, [mais parce qu']elle était une agence non gérée »<sup>71</sup>. M. Kemeny alla jusqu'à déclarer : « Personne n'est là pour tenir la boutique »<sup>72</sup>.

Cette position ne fit pas l'unanimité, loin de là. Quatre des cinq commissaires en exercice indiquèrent « estimer que les objectifs de la Commission Kemeny pourraient être mis en œuvre par des réformes effectuées au sein de la structure existante »<sup>73</sup>. Le commissaire de la NRC Peter Bradford affirma ouvertement que la proposition de créer une agence dotée d'un administrateur unique « n'était pas cohérente » et était en fait « une contradiction dans les termes »<sup>74</sup>. À la même audience conjointe d'octobre 1979, le sénateur Gary Hart, président de la sous-commission sur la réglementation nucléaire, déclara dans ses remarques liminaires qu'un administrateur unique « élimine[rait] la diversité de points de vue que fournit une commission collégiale »<sup>75</sup>.

## **B. Le rapport Rogovin**

Avant la création de la Commission Kemeny par le président Carter, la NRC avait lancé sa propre « enquête spéciale » sur l'accident en chargeant un cabinet d'avocats de Washington de conduire l'affaire. Néanmoins, la majorité des personnes travaillant sur l'enquête furent des membres du personnel de la NRC qui s'étaient portés volontaires<sup>76</sup>. L'enquête spéciale mobilisa environ « 70 ingénieurs nucléaires, scientifiques, juristes et enquêteurs » et 21 consultants externes. Pourtant, les conclusions et les recommandations furent produites par deux juristes uniquement : Mitchell Rogovin et George T. Frampton, Jr.<sup>77</sup>. Au cours de ses travaux, l'équipe entendit quelque 270 personnes – dont des membres de la direction de la NRC, de Metropolitan Edison (l'électricien) et de Babcock & Wilcox (le constructeur du réacteur) – et conduisit des centaines d'entretiens supplémentaires, qui vinrent s'ajouter aux retranscriptions d'autres enquêtes sur l'accident auxquelles elle avait pu avoir accès<sup>78</sup>.

Même si « l'enquête spéciale n'avait pas pour but de dupliquer les travaux de la Commission Kemeny », les auteurs du rapport Rogovin furent finalement très en accord avec la plupart des conclusions de la Commission Kemeny. Faisant écho presque mot pour mot aux propos de M. Kemeny devant le Sénat, le rapport Rogovin affirme :

Nous avons découvert dans la NRC une organisation qui est non pas mal gérée, mais pas gérée du tout. Selon nous, dans sa configuration actuelle, la NRC est incapable de gérer un programme national exhaustif de sûreté des centrales

70. *Ibid.*, p. 22.

71. Sénat des États-Unis (1979), *Joint Hearing on the President's Commission on the Accident at Three Mile Island Findings, Transcript* (compte rendu de l'audience conjointe sur les conclusions de la Commission Kemeny), p. 78.

72. *Ibid.*

73. Rapport annuel de 1979, *supra* note 56, p. 43.

74. *Ibid.*, p. 58.

75. Audience conjointe, *supra* note 71, p. 4.

76. Rapport Rogovin, *supra* note 60, p. ix.

77. *Ibid.*, p. x.

78. *Ibid.*, p. ix.

nucléaires existantes qui permette d'assurer la santé et la sécurité du public. Une réorganisation radicale de la structure et du management de la NRC est nécessaire, dès maintenant<sup>79</sup>.

Puis, sans tergiverser, l'équipe de l'enquête spéciale décrit la réorganisation qu'elle propose : « La nécessité fondamentale et inévitable est [...] la nomination d'un directeur général unique ayant l'autorité claire de superviser et de diriger l'ensemble des services de la NRC »<sup>80</sup>.

Dans son plaidoyer pour un administrateur unique, le rapport s'en prend de façon déterminée aux raisons souvent invoquées pour maintenir une structure collégiale à la tête de la NRC, selon lesquelles une telle structure : 1) est plus transparente, 2) apporte une pluralité d'opinions, 3) fournit l'assurance qu'un directeur pro-nucléaire ne pourra pas ignorer des préoccupations de sûreté légitimes, et 4) permet au Congrès d'exercer une surveillance plus efficace<sup>81</sup>. Il est remarquablement direct lorsqu'il affirme : « La mise en place d'un programme volontariste et exhaustif de sûreté nucléaire n'est pas une tâche qui nécessite une pluralité d'opinions. C'est une tâche qui nécessite impérativement un dispositif de contrôle managérial central fort et un système unifié d'élaboration des règlements »<sup>82</sup>. Le rapport poursuit en indiquant que « de toutes les agences fédérales chargées de protéger la santé et la sécurité du public, la NRC est pratiquement la seule à être dirigée par une commission »<sup>83</sup>. Enfin, il rappelle qu'un rapport du Conseil du Président sur les agences de réglementation indépendantes (le « Rapport Ash ») paru en 1971 critiquait les structures de la NRC pour leur inefficacité, leur inertie, leur insularité et leur inflexibilité, entre autres traits défavorables<sup>84</sup>.

Non seulement le rapport demande la dissolution du collège de commissaires mais, tout comme le rapport de la Commission Kemeny, il demande également une limitation de l'indépendance de l'agence. Il propose ainsi de restructurer la NRC pour qu'elle soit, plutôt qu'une agence administrative indépendante mandatée par le Congrès, une agence exécutive qui formule des normes, applicables uniquement après examen et approbation par le président et le Congrès<sup>85</sup>. Si elle avait été mise en œuvre, cette recommandation qui n'occupe qu'un seul bref paragraphe à la page 183 du rapport aurait de fait représenté la transformation la plus radicale apportée au fonctionnement et à l'organisation de la NRC.

### C. Le rapport du Government Accountability Office

En 1980, le GAO fit paraître un rapport portant directement sur le management et la structure de la NRC après l'accident de Three Mile Island<sup>86</sup>. Sans surprise, ce rapport jette aussi une lumière défavorable sur le collège des commissaires alors en exercice.

79. *Ibid.*, p. 112.

80. *Ibid.*, p. 115.

81. *Ibid.*

82. *Ibid.*, p. 117 (ce sont les auteurs du rapport qui soulignent).

83. *Ibid.*, p. 115.

84. *Ibid.*, p. 116.

85. *Ibid.*

86. GAO (1980), *The Nuclear Regulatory Commission: More Aggressive Leadership Needed* (dit « Leadership Report » en anglais), EMD-80-17, Washington, DC, (ci-après, « rapport du GAO »). Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles. Quand l'accident s'est produit à Three Mile Island, ce rapport était déjà en préparation, en application de la disposition de la loi de 1974 sur la réorganisation dans le domaine de l'énergie (loi ERA, *supra* note 21, sec. 306(b), 42 USC 5876(b)), qui exigeait un audit et un rapport sur les performances de la NRC au plus tard cinq ans après sa création. Voir la Lettre du Contrôleur général des États-Unis aux Présidents du Sénat et de la Chambre des représentants (1980), figurant en introduction du rapport du GAO.



Ce qu'il est intéressant de noter, c'est qu'il affirme, alors que son élaboration avait commencé avant l'accident et qu'il ne concerne manifestement pas les problèmes liés à celui-ci, que « les performances de la Commission en matière de réglementation peuvent être au mieux qualifiées de lentes, d'indécises et de prudentes – autrement dit de complaisantes », même s'il note au moins que ces performances « montrent des signes d'amélioration »<sup>87</sup>.

Même si le rapport du GAO ne traite pas spécifiquement de l'accident de Three Mile Island, en raison des conclusions du rapport de la Commission Kemeny, il présente une analyse de la structure organisationnelle que ses auteurs estiment la mieux adaptée à une autorité de sûreté nucléaire. Il adopte toutefois un point de vue moins tranché que le rapport de la Commission Kemeny ou le rapport Rogovin, en indiquant notamment qu'aucune approche n'est parfaite. Reconnaisant que les deux systèmes présentent des avantages et des inconvénients, il observe avec discernement que « dans une certaine mesure, le problème de leadership au sein de la NRC pourrait être le prix à payer en contrepartie des avantages qu'une direction collégiale présente sur un administrateur unique »<sup>88</sup>.

L'intérêt de ce rapport est que la majeure partie de l'analyse se concentre sur les deux principaux rôles du collège des commissaires et la manière dont ils peuvent potentiellement être antagonistes : la direction de la NRC doit d'une part fixer les règles à suivre, ce qui « nécessite un examen délibéré des problèmes ayant un impact sur l'orientation à court terme et à long terme des activités nucléaires réglementées », et d'autre part exercer au quotidien une fonction de réglementation, ce qui nécessite un processus décisionnel « sûr et rapide »<sup>89</sup>. Or, à chacun de ces rôles correspond davantage l'une des deux structures organisationnelles possibles. Un administrateur unique est mieux placé pour « fixer des orientations et des objectifs, mesurer les performances et traiter et résoudre les questions de réglementation en temps voulu »<sup>90</sup>. Le collège, quant à lui, « permet une continuité de la réglementation et l'indépendance vis-à-vis des politiques et des actions du pouvoir exécutif »<sup>91</sup>. En conséquence, les auteurs du rapport envisagent la possibilité de diviser la NRC en deux agences – l'une qui serait placée sous la houlette d'une Commission et chargée de la politique réglementaire nucléaire, et l'autre qui serait chapeauté par un administrateur unique et se verrait confier la gestion au quotidien des activités réglementaires. Cependant, le rapport du GAO recommande en définitive au Congrès de conserver à la NRC sa structure d'alors, mais en renforçant les mandats du président et du directeur exécutif des opérations<sup>92</sup>.

#### **D. La réforme de la réglementation aux États-Unis**

Finalement, alors qu'il était « en total accord avec l'esprit et l'intention des recommandations de la Commission Kemeny », le président Carter ne suivit pas la recommandation qui préconisait une réorganisation de la NRC. Au lieu de dissoudre la structure collégiale, il décida de procéder à des changements organisationnels plus modestes<sup>93</sup>. En décembre 1979, il publia une déclaration dans laquelle il annonçait qu'il transmettrait au Congrès un plan de réorganisation visant à renforcer le rôle du président de la NRC, afin de lui confier « le pouvoir d'agir au quotidien en qualité de

87. Rapport du GAO, *supra* note 86, p. ii, 6.

88. *Ibid.*, p. 26.

89. *Ibid.*, p. 50.

90. *Ibid.*, p. v.

91. *Ibid.*, p. 52.

92. *Ibid.*, p. iv, 41, 52-54.

93. Carter, J. (1979), *President's Commission on the Accident at Three Mile Island: Remarks Announcing Actions in Response to the Commission's Report*, Washington, DC. Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.

directeur général » et de lui permettre d'agir au nom de la Commission en cas de crise<sup>94</sup>.

Le Président Carter soumit sa première proposition de plan de réorganisation au Congrès le 27 mars 1980. Du fait de l'autorité accordée au président de la NRC, ce premier projet suscita une grande controverse, en dépit des assurances de Harrison Wellford, l'architecte du plan du président Carter, qui expliqua que le changement « ne constituait pas une modification radicale du système de réglementation de l'énergie nucléaire »<sup>95</sup>. Au cours d'une audience de trois jours au Sénat en avril 1980, il fut demandé si le président de la NRC ne risquait pas de devenir trop puissant et, partant, si les autres commissaires auraient encore suffisamment accès à l'information<sup>96</sup>. Dans un deuxième temps, le président Carter apporta plusieurs modifications au projet original pour « souligner que le rôle collégial de la Commission rest[ait] fort malgré les pouvoirs accrus confiés à son président »<sup>97</sup>. Ces modifications donnaient aux commissaires un rôle plus important dans la sélection des responsables clés de la NRC, assuraient la libre circulation de l'information vers la Commission et confiaient davantage de responsabilités de management direct au directeur exécutif des opérations (plutôt qu'au président de la Commission).

La version finale du plan de réorganisation n° 1 de 1980 confie en définitive au collège des cinq commissaires l'autorité de formuler des politiques, d'élaborer la réglementation, de prendre des décisions et de trancher des litiges<sup>98</sup>. Puis elle transfère toutes les autres fonctions non explicitement décrites dans la première section au président qu'elle désigne comme le « principal responsable au plan exécutif » et porte-parole de la Commission<sup>99</sup>. Plus important encore, en réponse à l'accident de Three Mile Island, elle :

transfère au président toutes les fonctions confiées à la Commission pour ce qui est de la gestion d'une situation d'urgence relative à une installation particulière [...], y compris le fait d'adopter des déclarations, d'apporter des réponses, de prendre des arrêtés, d'adopter des politiques spécifiques, de conseiller les autorités civiles et la population, et de diriger et de coordonner les actions relatives à l'urgence en question<sup>100</sup>.

Pendant, bien qu'elle confie au président de la NRC des pouvoirs supplémentaires, la version finale du plan de réorganisation assure qu'il est toujours « soumis aux politiques générales de la Commission et aux décisions, conclusions et déterminations réglementaires [...] que la loi [...] autorise la Commission à formuler »<sup>101</sup>.

94. *Ibid.*

95. *Hearing Before the Committee on Governmental Affairs on Reorganization Plan No. 1 of 1980, to Strengthen Management of the Nuclear Regulatory Commission* (audience devant la Commission des affaires gouvernementales concernant le plan de réorganisation n° 1 de 1980 visant à renforcer la direction de la NRC), 96th Cong. 8 (1980). Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.

96. *Ibid.*, p. 22.

97. *Statement of Harrison Wellford, Executive Associate Director of the Office of Management and Budget, Before the House Government Operations Committee*, (Déclaration de M. Harrison Wellford, directeur exécutif associé du Bureau de la gestion et du budget, devant la commission de la Chambre des représentants chargée de l'examen du fonctionnement du gouvernement), 6 mai 1980. Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.

98. Plan de réorganisation de 1980, *supra* note 28, sec. a).

99. *Ibid.*, sec. 2(a).

100. *Ibid.*, sec. 3(a).

101. *Ibid.*, sec. 2(c).

Un deuxième rapport du GAO paru en 1980 approuva le plan de réorganisation du président Carter<sup>102</sup>. Le GAO se déclara fermement opposé aux recommandations du rapport de la Commission Kemeny et du rapport Rogovin, au motif qu'un administrateur unique ne résoudrait pas les « difficultés de management » de la NRC<sup>103</sup>. Selon le GAO, c'est l'organisation collégiale qui « est clairement supérieure », du fait de sa capacité à assurer « la continuité de la réglementation et l'indépendance vis-à-vis des politiques et des actions du pouvoir exécutif »<sup>104</sup>.

### E. Synthèse

Si la modération l'a finalement emporté, la période de crise qui suivit l'accident de Three Mile Island a néanmoins failli entraîner une modification majeure du régime de réglementation de la NRC. Toutefois, si l'accident a révélé que certaines modifications étaient indispensables, il n'était pas nécessaire de réformer entièrement le système. Le recul dont nous disposons aujourd'hui nous permet de mesurer le succès de la démarche retenue : la structure de la NRC n'a connu aucun changement important au cours des 35 ans qui se sont écoulés depuis le plan de réorganisation n° 1 de 1980<sup>105</sup> ; elle conserve sa structure globale, et seules quelques améliorations mineures ont été apportées pour affiner certains éléments.

## IV. Tchernobyl

Aux premières heures du matin du 26 avril 1986, un essai devait être mené sur le circuit du réacteur de la tranche 4 de la centrale nucléaire de Tchernobyl, dans l'ancienne URSS (aujourd'hui en Ukraine). Au cours de cet essai, il se produisit un pic de puissance qui finit par causer une explosion de vapeur<sup>106</sup>. Cette première explosion en provoqua une deuxième, qui éjecta des pièces brûlantes du réacteur hors du bâtiment réacteur détruit<sup>107</sup>. Ces explosions violentes et la série d'incendies qui s'ensuivirent entraînèrent d'importants rejets de matières radioactives pendant plus d'une semaine<sup>108</sup>. Tout l'hémisphère nord fut touché « par le panache radioactif et par

102. Rapport sur l'étude de l'accident, *supra* note 61, p. v.

103. *Ibid.*, p. 39.

104. *Ibid.*

105. Ce qui ne veut pas dire que la structure de la Commission n'a pas été l'objet de questionnements, voire de remises en cause, au cours de cette période. De fait, le Sénat américain a tenu une série de 10 audiences en un an, sept ans tout juste après la parution du plan de réorganisation. Parmi les propositions liées à l'organisation de la commission en figurait une qui prévoyait de restructurer la NRC en agence dirigée par un administrateur unique. « Senate Bill 1770, To reorganize the functions of the Nuclear Regulatory Commission by abolishing the Commission and, in its place, establishing the Nuclear Regulatory Agency, in order to promote more effective and efficient nuclear licensing and regulation », 100<sup>e</sup> Congrès (1987). Trois des cinq commissaires en poste à l'époque soutinrent cette proposition de loi (le président Zech et les deux commissaires Roberts et Bernthal), car ils pensaient qu'elle renforcerait la responsabilité de la NRC et son obligation de rendre compte de son action. Les deux commissaires opposés à l'idée (les commissaires Carr et Rogers) étaient eux de l'avis que de telles modifications n'entraîneraient que des améliorations mineures. « Proposals to Reorganize the Nuclear Regulatory Commission: Hearing on S. 14, S. 100, S. 908, S. 1769, and S. 1770 Before the Subcomm. on Nuclear Regulation of the S. Committee on Environment and Public Works », 100<sup>th</sup> Cong. 14-22 (1987). Au bout du compte, après d'autres audiences devant la Chambre des représentants et le Sénat en 1988 et 1989, il fut décidé de ne procéder à aucune modification.

106. AIEA (1986), *Rapport récapitulatif sur la réunion d'analyse de l'accident de Tchernobyl* (ci-après « INSAG-1 »), collection Sûreté n° 75-INSAG-1, AIEA, Vienne, p. 3-4.

107. *Ibid.*, p. 4

108. AEN (1995), *Tchernobyl – Dix ans déjà : Impact radiologique et sanitaire – Une évaluation du Comité de protection radiologique et de santé publique de l'AEN*, AEN, Paris, p. 6.

le dépôt consécutif de substances radioactives sur le sol »<sup>109</sup>. Les travaux d'assainissement radioactif sont toujours en cours à ce jour.

Selon le Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire (INSAG) de l'AIEA, trois facteurs furent à l'origine de l'accident : 1) les dispositifs de sûreté prévus à la conception de l'installation ; 2) les actions inappropriées des opérateurs de conduite ; 3) le cadre général de la sûreté et de la réglementation qui était alors en place<sup>110</sup>. L'accident de Tchernobyl est le résultat d'un dysfonctionnement systémique : aucun des aspects du programme électronucléaire n'a pu être mis hors de cause.

Au moment de l'accident de Tchernobyl, l'électronucléaire était déjà déployé depuis plusieurs décennies en URSS, comme il l'était aux États-Unis au moment de l'accident de Three Mile Island. Toutefois, le régime réglementaire soviétique n'était que peu développé. La surveillance par l'État de la sûreté des centrales nucléaires était du ressort de trois organisations, respectivement responsables : 1) de la sûreté technique ; 2) de la sûreté nucléaire (Gosatomenergonadzor) ; 3) de la sûreté radiologique (Inspection sanitaire d'État)<sup>111</sup>. Comme aux États-Unis, ces organisations n'avaient que quelques années d'existence à la date de l'accident (la NRC existait depuis quatre ans au moment de l'accident de Three Mile Island<sup>112</sup>, et Gosatomenergonadzor depuis trois ans au moment de l'accident de Tchernobyl). Les exigences, en revanche, étaient applicables depuis plus longtemps : les prescriptions réglementaires en matière de sûreté nucléaire avaient été adoptées en 1973, mais ne contenaient que des exigences générales sans détail concret<sup>113</sup>. Des informations plus détaillées et spécifiques concernant la conception et l'exploitation des centrales figuraient dans des codes, des guides, des règles et des procédures, dont les plus importants avaient été élaborés en 1975<sup>114</sup>. Il n'existait cependant aucune loi régissant l'utilisation de l'énergie nucléaire<sup>115</sup>.

Les multiples analyses et débats consacrés à la sûreté nucléaire et à la réforme réglementaire qui suivirent l'accident de Three Mile Island n'eurent aucun impact apparent en URSS avant l'accident de Tchernobyl<sup>116</sup>. On peut même aller jusqu'à dire que l'accident de Tchernobyl fut en partie causé par un manque de réflexion sur ce sujet<sup>117</sup>. Mais, jusqu'à cette date, le secteur nucléaire soviétique n'avait pas non plus apporté la preuve de sa capacité à apprendre des accidents survenus sur son propre territoire (trois accidents dans la région de Kychtym/Tcheliabinsk, dans l'Oural,

109. AEN (2002), *Tchernobyl : Évaluation de l'impact radiologique et sanitaire, mise à jour 2002 de Tchernobyl – Dix ans déjà*, AEN, Paris, p. 12.

110. AIEA (1992), *L'accident de Tchernobyl : mise à jour de INSAG-1 : INSAG-7* (ci-après « INSAG-7 »), rapport du Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire, collection Sûreté n° 75-INSAG-7, AIEA, Vienne, p. 24.

111. Semenov, B.A. (1986), « L'énergie nucléaire en Union soviétique », *Bulletin de l'AIEA*, Vol. 25, n° 2, Vienne, p. 53-54.

112. La NRC a vu le jour le 19 janvier 1975. Ford, G. (1975), Executive Order 11834 – Activation of the Energy Research and Development Administration and the Nuclear Regulatory Commission, sec. 1. Avant la NRC, l'autorité responsable était la Commission de l'énergie atomique (Atomic Energy Commission), dont la mission était à la fois de promouvoir l'énergie nucléaire et de réglementer sa sûreté. US Atomic Energy Act, *supra* note 15, 42 USC 2011 et s.

113. *Ibid.*, p. 54.

114. *Ibid.*

115. INSAG-7, *supra* note 110, p. 95 (Annexe 1).

116. Vishnevsky, Y. (1996), « Radiation Safety Following the Chernobyl Accident », article soumis au forum international *One Decade after Chernobyl: Nuclear Safety Aspects*, AIEA et UNDHA, Vienne, 1-3 avril, p. 448. Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.

117. Voir par exemple INSAG-7, *supra* note 110, Avant-propos.

entre 1949 et 1967<sup>118</sup>). Et après l'accident de Tchernobyl, il fallut extraordinairement longtemps à l'URSS pour mettre en œuvre les réformes nécessaires.

### A. Les rapports de l'AIEA : INSAG-1 et INSAG-7

Dans les quatre mois qui suivirent l'accident, l'AIEA et l'URSS tinrent une réunion d'analyse de l'accident, dont le compte rendu constitue le rapport INSAG-1 préparé par l'INSAG. Il est énoncé dans ce premier rapport que « la cause première de l'accident de Tchernobyl est imputable à ce qu'il convient d'appeler l'élément humain »<sup>119</sup>. Pour corriger la situation, le rapport INSAG-1 énumère trois actions nécessaires : la formation, l'audit et « le fait pour l'ensemble du personnel de rester conscient en permanence des implications possibles, pour la sûreté, de tout écart par rapport aux procédures »<sup>120</sup>. Il est important de noter que c'est la première fois qu'est mentionné le concept de « culture de sûreté nucléaire »<sup>121</sup>.

Six ans plus tard, en 1992, l'INSAG publia un rapport de suivi, le rapport INSAG-7, dans lequel il insiste moins sur l'influence du facteur humain que sur celle de la conception de la centrale et des défaillances du régime réglementaire. Si l'on peut invoquer les insuffisances de la conception de la centrale pour dégager l'autorité de réglementation de sa responsabilité, les problèmes de conception n'étaient pas un élément inconnu. Des normes étaient en place, mais « le modèle ne respectait pas les normes établies » et « comportait même certaines caractéristiques dangereuses »<sup>122</sup>. La conception des réacteurs de Tchernobyl avait fait l'objet d'une procédure d'autorisation, mais « a[vait] été approuvée en dépit de sa non-conformité à de nombreuses exigences de conception en vigueur en URSS pour les centrales nucléaires »<sup>123</sup>. Plus grave encore, trois événements précurseurs possibles, le premier en 1975 (tranche 1 de la centrale de Leningrad), le deuxième en 1983 (centrale d'Ignalina) et le troisième déjà à Tchernobyl (tranche 1) en 1982, avaient mis au jour d'importants problèmes techniques dans la conception de la centrale de Tchernobyl, mais soit les informations avaient été incorrectement examinées, soit « leur signification n'[avait] pas été perçue et [les informations avaient été] pratiquement ignorées »<sup>124</sup>.

Les problèmes graves tels que ceux que l'on vient de décrire se posèrent parce qu'il n'existait pas en Union soviétique, avant et au moment de l'accident de Tchernobyl, d'« organisme de réglementation qui soit indépendant et fort, dispose d'effectifs et de moyens suffisants, agisse avec l'appui de l'État et soit doté de tous les pouvoirs nécessaires à la mise en application de ses décisions »<sup>125</sup>. Le régime réglementaire du pays était « peu efficace » et « incapable de contrecarrer les pressions en faveur de la production »<sup>126</sup>. Cette inefficacité était en partie due à une « attention insuffisante [portée] à l'examen indépendant de la sûreté »<sup>127</sup>, une composante pourtant fondamentale de tout régime réglementaire.

Le rapport INSAG-7, même s'il minimise l'importance du caractère déficient de la culture de sûreté, relève quand même que cela a été un facteur déterminant de

118. Voir par exemple Collins, D. (1992), *Nuclear Accident in the Former Soviet Union: Kyshtym, Chelyabinsk and Chernobyl*, Defense Nuclear Agency, Armed Forces Radiobiology Research Institute, Bethesda, MD.

119. INSAG-1, *supra* note 106, p. 76.

120. *Ibid.*

121. *Ibid.*, p. 77, 83.

122. INSAG-7, *supra* note 110, p. 21 et 26.

123. *Ibid.*, p. 23.

124. *Ibid.*, p. 22.

125. *Ibid.*, p. 22.

126. *Ibid.*, p. 26.

127. *Ibid.*, p. 26.

l'accident. La faute est imputable en partie à l'autorité de réglementation (ou plutôt au manque d'autorité de réglementation). S'il pouvait y avoir des exigences pour certains éléments de la culture de sûreté dans la réglementation, en revanche, aucun mécanisme d'exécution n'était en place<sup>128</sup>. En outre, « de nombreuses autres dispositions nécessaires n'existaient pas du tout »<sup>129</sup>. Cette absence de culture de sûreté n'était pas le défaut d'une seule entité de la structure nucléaire de l'URSS. Au contraire, elle illustre des défaillances existant à tous les niveaux : de la centrale de Tchernobyl jusqu'aux « organismes [...] d'exploitation et de réglementation de l'industrie nucléo-électrique qui existaient à cette époque », et de l'échelon national jusqu'à l'échelon local<sup>130</sup>.

## **B. Le rapport de la Commission Tchernobyl**

Le 27 février 1990, près de quatre ans après l'accident, le Comité d'État de l'URSS pour le contrôle de la sûreté dans le nucléaire constitua une commission de six membres. Pendant un an environ, cette Commission Tchernobyl étudia les causes et les circonstances de l'accident en analysant et en tirant « des enseignements généraux » des documents et rapports existants<sup>131</sup>. Alors qu'une commission gouvernementale chargée d'enquêter sur les causes de l'accident survenu à la centrale de Tchernobyl avait été formée le jour même de l'accident<sup>132</sup>, « aucun organisme scientifique de l'URSS n'a[vait] publié de rapport complet et soigneusement documenté qui explique à quoi l'accident [devait] son origine et son évolution »<sup>133</sup> quand le rapport de la Commission Tchernobyl parut en 1991.

Comme l'explique succinctement la Commission Tchernobyl, les défauts de conception de la tranche 4 de la centrale de Tchernobyl ont prédéterminé la gravité des conséquences de l'accident. Cependant, l'histoire ne s'arrête pas là<sup>134</sup>. La Commission a établi par ailleurs que les paramètres de conception du réacteur « violaient si gravement les règlements et normes de sûreté que ce réacteur ne pouvait fonctionner que dans un pays où le niveau de la culture de sûreté était inadéquat »<sup>135</sup>. Parce qu'elle a permis qu'une telle situation survienne, c'est précisément cette insuffisance du régime réglementaire qui est la cause réelle de l'accident de Tchernobyl.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que les autorités de réglementation de l'URSS n'ont pas « pris de mesures efficaces pour mettre la conception du réacteur [de Tchernobyl] en conformité avec les normes et règlement de sûreté »<sup>136</sup>. Il y avait eu « de nombreuses violations dans la conception de la tranche 4 de Tchernobyl, des normes et règles de sûreté qui s'appliquaient à l'époque de la conception, de la construction et de l'exploitation des centrales »<sup>137</sup>. Une surveillance aussi relâchée était inévitable puisqu'à l'époque de l'accident de Tchernobyl, il n'existait aucune loi sur l'énergie nucléaire en URSS ; or, « s'il n'y a pas de loi régissant l'utilisation de l'énergie nucléaire, personne n'a la responsabilité globale de la sûreté des centrales nucléaires en exploitation »<sup>138</sup>. Comme aucun organisme exploitant n'existait alors,

128. *Ibid.*, p. 23.

129. *Ibid.*

130. *Ibid.*, p. 25-26. Voir aussi *ibid.*, p. 84-85 (Annexe 1).

131. *Ibid.*, p. 29-30 (Annexe 1).

132. Voznyak, V. Y. (1996), « Social, Economic, Institutional and Political Impacts: Report for the Soviet Period », article soumis au forum international *One Decade after Chernobyl: Nuclear Safety Aspects*, AIEA, Vienne, 8-12 avril, p. 370.

133. INSAG-7, *supra* note 110, p. 30 (Annexe 1).

134. *Ibid.*, p. 93 (Annexe 1).

135. *Ibid.*, p. 94 (Annexe 1).

136. *Ibid.*, p. 53 (Annexe 1).

137. *Ibid.*, p. 96 (Annexe 1).

138. *Ibid.*, p. 95 (Annexe 1).

les décisions de gestion de la centrale étaient prises par les ministères correspondants<sup>139</sup>. De fait, le concept d'« électricien/exploitant » n'est apparu en URSS qu'en 1988<sup>140</sup>. Autrement dit, à l'époque, les entités qui construisaient les centrales nucléaires et approvisionnaient le pays en électricité étaient aussi responsables de l'élaboration des normes de sûreté. Comme l'a expliqué la Commission Tchernobyl :

Le Comité d'État de l'URSS pour le contrôle de la sûreté dans le nucléaire [Gosatomenergondzor] n'avait été établi que trois ans avant l'accident de Tchernobyl et, nonobstant le concept de culture de sûreté, il ne pouvait pas être considéré comme un organisme indépendant, car il était rattaché aux mêmes autorités gouvernementales qui étaient responsables de la construction des centrales nucléaires et de la production d'électricité<sup>141</sup>.

En définitive, une observation des processus gouvernementaux dans leur ensemble mène à la conclusion que les centrales nucléaires soviétiques étaient à cette époque « des installations dangereuses pour lesquelles personne n'[était] responsable »<sup>142</sup>.

Lors de la parution du rapport de la Commission Tchernobyl en 1991, cinq ans après l'accident, les réformes les plus importantes étaient encore à mettre en œuvre, même si beaucoup avaient déjà été menées. Il n'y avait toujours pas de loi sur l'utilisation de l'énergie nucléaire, ce qui faisait perdurer la situation d'une autorité de réglementation sans « fondement légal, ni méthodes économiques de contrôle »<sup>143</sup>. Le secteur du nucléaire traversant une passe difficile, les ressources financières étaient réduites, ce qui limitait la capacité des organisations de disposer d'un personnel suffisant et bien formé<sup>144</sup>. C'est la raison pour laquelle, cinq ans après l'accident, le pays avait encore « un système consistant en de nombreux échelons assurant, étape par étape, un contrôle pointilleux des centrales nucléaires ; ce n'[était] pas un système à part entière »<sup>145</sup>. En outre, « le système d'interactions légales, économiques et sociopolitiques qui existait avant l'accident » perdurait et n'était toujours pas en conformité avec les normes destinées à assurer la sûreté de l'utilisation de l'énergie nucléaire<sup>146</sup>.

### C. La réforme de la réglementation en URSS

La réforme de la réglementation soviétique a pris du temps. Deux ans après l'accident, en 1988, l'URSS finalisait un nouveau document réglementaire établissant des dispositions générales sur la sûreté des centrales nucléaires, rédigé sur la base des « Principes fondamentaux de sûreté pour les centrales nucléaires » de l'INSAG-3<sup>147</sup>. En plus d'introduire des concepts nécessaires tels que la défense en profondeur et les accidents hors dimensionnement, ce règlement établit la « culture de sûreté » comme « la volonté pour un personnel doté des compétences professionnelles et des qualités psychologiques adaptées, de reconnaître que la garantie de la sûreté est un objectif prioritaire et un besoin intrinsèque, d'où, pour ce personnel, le fait d'avoir compris

139. *Ibid.*

140. Vishnevsky, Y. (1996), *supra* note 116, p. 449.

141. INSAG-7, *supra* note 110, p. 96 (Annexe 1).

142. *Ibid.*

143. *Ibid.*

144. *Ibid.* Voir aussi Aleksashin, P. P., A. M. Bukrinskii et B. G. Gordon (2006), « Safety Regulation – 20 Years After the Chernobyl Accident », *Atomic Energy*, vol. 100, n° 4, p. 274 ; Mikhailov, M. V. et S. A. Sitnikov (1999), « The Role of the Gosatomnadzor of Russia in National Regulating of Safety of Radiation Sources and Security of Radioactive Materials », AIEA-CN-84/55, p. 349.

145. INSAG-7, *supra* note 110, p. 96 (Annexe 1).

146. *Ibid.*, p. 95 (Annexe 1).

147. Vishnevsky, Y. (1996), *supra* note 116, p. 448.

ses responsabilités et la nécessité de garder son sang-froid quand il exécute des actions liées à la sûreté »<sup>148</sup>.

Mais un seul document ne suffit pas, comme en témoignent les mots très durs de la Commission Tchernobyl en 1991. L'année de la parution du rapport de la Commission Tchernobyl, le Comité d'État de surveillance de la sûreté nucléaire et radiologique (Gosatomnadzor) était créé et désigné comme l'autorité de réglementation d'État pour la sûreté nucléaire et radiologique<sup>149</sup>. Héritier d'une grande partie des responsabilités de son prédécesseur (Gosatomenergonadzor), il était néanmoins l'organisme qui, pour la première fois dans le pays, avait « la responsabilité de réglementer et de superviser la sûreté non seulement des centrales nucléaires, mais aussi de l'ensemble du secteur nucléaire, y compris les installations du cycle du combustible et les matières nucléaires »<sup>150</sup>.

Sept ans après l'accident, en 1993, le Gosatomnadzor reçut une première demande d'autorisation d'exploitation<sup>151</sup>. Il l'examina en tenant compte des toutes nouvelles « dispositions relatives à la délivrance d'autorisations provisoires d'exploitation de centrales nucléaires », et il lui fallut moins de dix-huit mois pour accorder l'autorisation sollicitée<sup>152</sup>. Quatre ans après la soumission de cette première demande, en 1997, les dispositions finales concernant le processus d'autorisation dans le domaine de l'énergie nucléaire, qui établissaient les conditions et les procédures d'autorisation, furent approuvées<sup>153</sup>. À cette date, au moins trois autorisations temporaires d'exploitation avaient déjà été délivrées.

La réforme la plus importante, cependant, fut le fruit de la loi fédérale « sur l'utilisation de l'énergie nucléaire » adoptée le 21 novembre 1995. Il fallut plus de neuf ans de préparation à la Fédération de Russie pour formuler et voter son premier texte sur l'utilisation de l'énergie nucléaire, mais celui-ci permit en définitive de mettre en place un système réglementaire adapté. Pour la première fois, une relation juridique était établie entre les personnes et les organisations impliquées aux différentes étapes de l'utilisation de l'énergie nucléaire. Pour la première fois également, le droit du pays spécifiait que l'exploitant « [...] est seul responsable de la sûreté des installations nucléaires, des sources de rayonnements ou des installations d'entreposage, et aussi de la bonne manipulation des matières nucléaires et des substances radioactives »<sup>154</sup>. L'obligation pour le pays d'être doté d'autorités nationales de réglementation et de sûreté était enfin inscrite dans la loi et les pouvoirs de ces autorités étaient énumérés<sup>155</sup>. La nécessité de l'indépendance était explicitement traitée<sup>156</sup>. Malgré ces avancées, d'autres dispositions devaient être prises pour mettre en œuvre certaines

148. *Ibid.*, p. 449.

149. L'autorité de sûreté nucléaire russe fut encore réformée quelques années plus tard. En mars 2004, sur décret du président de la Fédération de Russie, Gosatomnadzor fut rebaptisée Service fédéral de surveillance nucléaire puis, deux mois plus tard, fusionnée avec le Service fédéral de surveillance industrielle pour former le Service fédéral de surveillance environnementale, industrielle et nucléaire (Rostekhnadzor).

150. Vishnevsky, Y. (1996), *supra* note 116, p. 448.

151. *Ibid.*, p. 450.

152. *Ibid.*, p. 449-450.

153. Résolution du gouvernement de la Fédération de Russie n° 865 du 14 juillet 1997 sur l'approbation de la réglementation relative à l'autorisation des activités dans le domaine de l'utilisation de l'énergie nucléaire.

154. Loi fédérale n° 170 du 21 novembre 1995 « sur l'utilisation de l'énergie nucléaire », article 35. Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.

155. *Ibid.*, articles 23-25.

156. *Ibid.*, article 24, « les autorités susmentionnées sont indépendantes des autres organes et organisations de l'État dont les activités sont liées à l'utilisation de l'énergie nucléaire ».



parties de la nouvelle loi fédérale. Il fallut deux à quatre ans de plus pour que ces textes soient approuvés par le gouvernement<sup>157</sup>.

#### D. Synthèse

Si, aux États-Unis, des modifications modestes avaient été nécessaires, en URSS, après l'accident de Tchernobyl, des changements radicaux s'imposaient. On peut regretter que ces changements soient intervenus beaucoup trop lentement. Si la lenteur du processus peut en partie s'expliquer par les difficultés imprévues auxquelles le pays dut faire face au lendemain de l'accident (à commencer par la dissolution de l'URSS), il n'en reste pas moins qu'il aurait peut-être fallu moins de dix ans pour réformer la réglementation si le pays avait progressivement évalué son système et tiré les leçons des incidents moins graves qui avaient précédé l'accident de Tchernobyl.

#### V. Fukushima Daiichi

Contrairement aux accidents de Three Mile Island et de Tchernobyl, celui qui survint le 11 mars 2011 à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi exploitée par TEPCO fut provoqué par des catastrophes naturelles : un séisme d'une magnitude 9, suivi d'un tsunami de 14 à 15 mètres de hauteur. Le tremblement de terre, dont l'épicentre se trouvait à 150 km au nord-est de Fukushima Daiichi, causa la perte de toutes les alimentations électriques de la centrale, ce qui déclencha les générateurs de secours à moteur diesel, appelés groupes électrogènes de secours. Ces groupes alimentèrent la centrale en électricité pendant environ 40 minutes, jusqu'à ce que le tsunami frappe le site. Plus haut d'une dizaine de mètres que les défenses conçues pour protéger la centrale, le tsunami provoqua une inondation de grande ampleur et mit hors service quatre des six groupes électrogènes de secours<sup>158</sup>, ainsi que d'autres systèmes de sûreté essentiels de la centrale.

En fin de compte, l'accident provoqua la fusion des cœurs des réacteurs des tranches 1, 2 et 3. De plus, l'hydrogène accumulé dans les bâtiments réacteurs des tranches 1, 3 et 4 conduisit à des explosions dans les parties supérieures de ces bâtiments, exposant les piscines de combustible usé à l'environnement extérieur et entraînant des rejets de matières radioactives. Comme celui de Tchernobyl, l'accident de Fukushima Daiichi a été classé au niveau 7, « accident majeur », sur l'Échelle internationale des événements nucléaires et radiologiques (INES), compte tenu du volume important des rejets de matières radioactives et des conséquences environnementales étendues<sup>159</sup>. En revanche, contrairement à ce qui était arrivé à

157. Décret du président de la Fédération de Russie n° 26 du 21 janvier 1997 sur les organes exécutifs fédéraux autorisés à faire appliquer la réglementation nationale sur la sûreté nucléaire ; décret du gouvernement de la Fédération de Russie n° 1511 du 1<sup>er</sup> décembre 1999 sur les dispositions concernant l'élaboration et l'approbation des normes et règlements fédéraux dans le domaine de l'énergie nucléaire. Voir aussi Vishnevsky, Y. G. et al. (1999), *Development of NPP State Regulation in Russia* (élaboration de la réglementation des centrales nucléaires en Russie), rapport présenté à la Conférence internationale sur le renforcement de la sûreté nucléaire en Europe de l'Est, Vienne, 14-18 juin, p. 446.

158. À ce moment-là, les tranches 1, 2 et 3 fonctionnaient, mais les tranches 4, 5 et 6 étaient à l'arrêt pour rechargement. L'un des groupes électrogènes de secours de la tranche 6 fonctionnait toujours, ce qui permit d'alimenter en électricité les tranches 5 et 6. NRC (2015), « Backgrounder on NRC Response to Lessons Learned from Fukushima », consultable à l'adresse [www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/japan-events.html](http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/japan-events.html). Pour une description plus détaillée de la progression de l'accident de Fukushima Daiichi, voir AIEA (2015), *L'accident de Fukushima Daiichi : rapport du Directeur général*, document AIEA GC(59)/14, AIEA, Vienne.

159. AIEA (2011), « Fukushima Nuclear Accident Update Log – Updates of 12 April 2011 », [www.iaea.org/newscenter/news/fukushima-nuclear-accident-update-log-15](http://www.iaea.org/newscenter/news/fukushima-nuclear-accident-update-log-15).

Tchernobyl précédemment, il n'y a pas eu d'effets sanitaires à grande échelle. Quelque 150 000 personnes ont été évacuées au total<sup>160</sup>.

Immédiatement après l'accident, les pays dotés de centrales nucléaires commencèrent à réexaminer la sûreté de leurs installations à la lumière de ce qui s'était produit au Japon. Par exemple, douze jours après l'accident, le président de la NRC alors en exercice demandait à ses services de « conduire un examen méthodique et systématique des processus et règlements [de l'Agence] pour déterminer s'il y avait lieu que l'Agence procède à des améliorations supplémentaires de [son] système réglementaire »<sup>161</sup>. Le lendemain, le Conseil européen déterminait que toutes les centrales nucléaires de l'Union européenne seraient soumises à « des évaluations exhaustives et transparentes des risques et de la sûreté » (ce que l'on a appelé les « tests de résistance »), un processus qui permettrait de réévaluer les marges de sûreté des centrales nucléaires<sup>162</sup>.

Les organisations internationales s'investirent également. Le 30 mars 2011, l'AEN constituait un groupe d'experts à haut niveau sur les impacts de l'accident de Fukushima Daiichi. Deux mois plus tard, les 7 et 8 juin 2011, l'AEN coorganisait une réunion ministérielle sur la sûreté nucléaire avec le gouvernement français – qui assurait alors la présidence du G8-G20 de 2011 – et parrainait un forum sur Fukushima qui fut « la première réunion internationale relative à la réglementation, en présence de représentants de l'industrie, dont l'objet était exclusivement l'accident de Fukushima Daiichi et la voie à suivre »<sup>163</sup>. Plus tard au cours du même mois, l'AIEA tint une Conférence ministérielle sur la sûreté nucléaire<sup>164</sup>. Cependant, tout le monde attendait le compte rendu des autorités japonaises.

#### **A. Le rapport de la NAIIC**

Le 30 octobre 2011, environ sept mois après l'accident, le Parlement japonais vota la loi relative à la Commission d'enquête indépendante sur l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi (loi relative à la NAIIC). La NAIIC était notamment chargée par les présidents des deux chambres de la Diète nationale de « recommander, sur la base des conclusions des enquêtes, des mesures destinées à empêcher les accidents nucléaires et les dommages qu'ils pourraient produire. Ces recommandations [devaient] comprendre des évaluations des politiques nucléaires essentielles et de la structure des organisations administratives correspondantes »<sup>165</sup>. La NAIIC reçut des instructions supplémentaires de la part du Conseil conjoint de la Commission sur les règles et l'administration des deux Chambres au sujet de l'accident survenu dans les centrales de Fukushima Daiichi exploitées par TEPCO, en particulier : « L'enquête [devait] déboucher sur des recommandations bénéfiques pour l'avenir du pays, et donner l'occasion de renforcer le cadre législatif de la nation »<sup>166</sup>.

En décembre 2011, la Diète nationale nomma M. Kiyoshi Kurokawa (docteur en médecine et ancien président du Conseil des sciences du Japon) président de la NAIIC et désigna les neuf autres membres de la Commission, parmi lesquels deux juristes,

160. Diète nationale du Japon (2012), *The Official Report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission, Executive Summary* (ci-après « rapport NAIIC »), p. 19. Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.

161. COMGBJ-11-0002, « NRC Actions Following the Events in Japan » (11 mars 2011).

162. ENSREG (n.d.), « EU Stress Tests and Follow-up », [www.ensreg.eu/EU-Stress-Tests](http://www.ensreg.eu/EU-Stress-Tests).

163. NEA (2011), *Proceedings of the Forum on the Fukushima Accident: Insights and Approaches*, document AEN NEA/CNRA/R(2011)12, AEN, Paris.

164. De plus amples informations sur la Conférence ministérielle sont consultables (en anglais) sur le site Internet de l'AIEA à l'adresse [www-pub.iaea.org/iaemeetings/42466/IAEA-Ministerial-Conference-on-Nuclear-Safety](http://www-pub.iaea.org/iaemeetings/42466/IAEA-Ministerial-Conference-on-Nuclear-Safety).

165. Rapport de la NAIIC, *supra* note 160, p. 10.

166. *Ibid.*, p. 11.

un sismologue, un autre médecin et un ancien ambassadeur auprès des Nations Unies. Le rapport de cette Commission parut le 5 juillet 2012, après environ 6 mois d'enquête ayant inclus :

- plus de 900 heures de réunion ;
- la conduite de 1 167 entretiens ;
- la tenue de 19 réunions publiques de la Commission et la diffusion en simultané, en japonais et en anglais, de 18 de ces réunions, pour un total de plus de 800 000 vues ;
- l'utilisation de divers canaux de médias sociaux pour communiquer avec le public, ce qui permit à la Commission de recevoir plus de 170 000 commentaires ;
- la tenue de 3 réunions municipales pour les personnes évacuées, auxquelles plus de 400 personnes assistèrent ;
- la conduite d'enquêtes auprès de résidents de la zone d'évacuation désignée et auprès de travailleurs sur site, ayant permis d'obtenir respectivement 10 633 et environ 500 réponses<sup>167</sup>.

Dans son message d'introduction en début de rapport, le président Kurokawa déclare très honnêtement et très franchement que la « catastrophe a été made in Japan » et qu'elle « aurait pu et aurait dû être prévue et évitée »<sup>168</sup>. Avant l'accident de Fukushima Daiichi, le Japon n'avait pas pris en compte les enseignements des accidents de Three Mile Island et de Tchernobyl et, longtemps après les réformes des structures de réglementation mises en œuvre dans de nombreux pays, la réglementation de l'électronucléaire y était toujours de la responsabilité « de la même administration chargée de sa promotion »<sup>169</sup>. Le phénomène de « captation de la réglementation » décrit dans le rapport de la NAIIC allait bien au-delà de ce que l'on aurait pu imaginer dans un pays au programme nucléaire aussi avancé que le Japon : « L'indépendance de l'autorité de sûreté, que ce soit vis-à-vis de la sphère politique, des ministères chargés de promouvoir le nucléaire ou des exploitants, était une plaisanterie. Cette autorité de sûreté n'avait pas la capacité, et pas non plus l'expertise ou l'engagement, d'assurer la sûreté de l'électronucléaire. De plus, l'organisation manquait de transparence »<sup>170</sup>. La conclusion générale finale de la Commission est la suivante :

Afin de prévenir de futures catastrophes, des réformes fondamentales doivent avoir lieu. Elles doivent porter aussi bien sur la structure du secteur de l'électricité et la structure des administrations et des autorités de réglementation concernées que sur les processus d'exploitation. Elles doivent couvrir à la fois les situations normales et les situations d'urgence<sup>171</sup>.

167. *Ibid.*, p. 11.

168. *Ibid.*, p. 9.

169. *Ibid.* Au moment de l'accident de Fukushima Daiichi, l'Agence de la sûreté nucléaire et industrielle (*Nuclear and Industrial Safety Agency – NISA*) était « rattachée au ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI), un organe de promotion de l'électronucléaire très actif ». *Ibid.*, p. 17.

170. *Ibid.*, p. 20-21.

171. *Ibid.*, p. 16.

Un certain nombre d'observations viennent étayer cette déclaration, dont les trois plus pertinentes sont les suivantes :

- « Une catastrophe ‘créée par l’homme’ : l’accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi exploitée par TEPCO est le produit de la collusion entre les pouvoirs publics, les autorités de réglementation et TEPCO, ainsi que d’un manque de gouvernance de la part de ces parties. [...] Nous pensons que les causes premières sont les systèmes organisationnels et réglementaires qui ont appuyé les justifications fallacieuses de certaines décisions et actions, plutôt que des problèmes qui seraient liés à la compétence de certaines personnes en particulier »<sup>172</sup>.
- « Réformer les autorités de réglementation : la Commission conclut que la sûreté de l’énergie nucléaire et la sécurité des personnes au Japon ne peuvent être assurées que si les autorités de réglementation sont l’objet d’un processus de transformation indispensable. L’organisation entière doit être transformée en profondeur et non de manière superficielle. L’autorité japonaise de sûreté nucléaire doit se défaire de son attitude insulaire consistant à ne tenir aucun compte des normes internationales de sûreté et devenir un interlocuteur de confiance à l’échelon mondial »<sup>173</sup>.
- « Solutions cosmétiques : remplacer des personnes ou modifier les noms des institutions ne résoudra pas les problèmes. Si nous ne traitons pas les causes premières, les mesures destinées à nous protéger de futurs accidents du même ordre n’auront jamais d’effet »<sup>174</sup>.

En se fondant sur ces conclusions, la NAIIC formule sept recommandations. Si beaucoup concernent des sujets liés à la fois à la législation et à la réglementation, la recommandation 5, la plus directe, s’intitule : « Critères applicables à une nouvelle autorité de sûreté ». La NAIIC y explique que la nouvelle autorité de sûreté doit respecter cinq « conditions » : indépendance, transparence, professionnalisme, consolidation et anticipation<sup>175</sup>.

## **B. La réforme de la réglementation au Japon**

En définitive, le Japon a radicalement transformé son autorité de réglementation. En août 2011, cinq mois tout juste après l’accident mais près d’un an avant le rapport de la NAIIC, le gouvernement décidait de restructurer les instances responsables de la réglementation nucléaire<sup>176</sup>. Aux termes de cette décision, une nouvelle organisation devait être créée, provisoirement appelée « Agence de sûreté et de sécurité nucléaires », qui serait une « organisation affiliée » du ministère de l’Environnement (donc extérieure au METI) et intégrerait la fonction de la Commission de sûreté nucléaire. L’objectif était de mener à bien cette réorganisation avant la fin d’avril 2012. Le 31 janvier 2012, le gouvernement présenta devant la Diète une proposition de loi visant à établir cette Agence de sûreté et de sécurité nucléaires, dont il était prévu qu’elle soit dirigée par un commissaire unique<sup>177</sup>. Mais le 20 avril 2012, les parties de

172. *Ibid.*

173. *Ibid.*, p. 20.

174. *Ibid.*, p. 21.

175. *Ibid.*, p. 23.

176. Décision du Cabinet (2011), « Basic Policy on the Reform of an Organization in charge of Nuclear Safety Regulation », consultable en anglais à l’adresse [www.meti.go.jp/english/earthquake/nuclear/iaea/pdf/20110911/annex4.pdf](http://www.meti.go.jp/english/earthquake/nuclear/iaea/pdf/20110911/annex4.pdf).

177. *Reform of Japan’s Nuclear Safety Regulation* (Réforme de la réglementation du Japon sur la sûreté nucléaire) (2012), consultable à l’adresse [www.nsr.go.jp/data/000099642.pdf](http://www.nsr.go.jp/data/000099642.pdf).

l'opposition déposèrent eux-mêmes devant la Diète une contre-proposition prévoyant une commission collégiale<sup>178</sup>.

Les échanges qui eurent lieu entre le gouvernement et les parties de l'opposition débouchèrent le 15 juin 2012 sur la présentation en commun, devant la Diète, d'un projet révisé, le projet de loi portant création de l'Autorité de sûreté nucléaire<sup>179</sup>. Cette loi a été adoptée le 27 juin 2012<sup>180</sup>.

La nouvelle loi établit l'Autorité de sûreté nucléaire (Nuclear Regulation Authority – NRA), officiellement constituée le 19 septembre 2012 sous la tutelle du ministère de l'Environnement. Selon ses termes, la mission de l'Autorité de sûreté nucléaire consiste à « assurer la sûreté de l'utilisation de l'énergie nucléaire [...] afin de protéger la vie, la santé et les biens des personnes, de préserver l'environnement et de contribuer à la sécurité nationale du Japon »<sup>181</sup>.

La structure de la NRA est semblable à celle de la NRC américaine : quatre commissaires et un président (article 6), désignés par le Premier ministre avec l'accord des deux chambres de la Diète (article 7), se voient confier un mandat de cinq ans (article 8). Toutefois, les mandats des commissaires de la NRA peuvent être prolongés. Ainsi, contrairement aux commissaires de la NRC, ceux de la NRA continuent d'assumer leurs fonctions tant que leur successeur n'a pas été désigné (article 8(3)), ce qui garantit que la Commission siège toujours au complet<sup>182</sup>.

La loi insiste sur l'indépendance et la compétence technique des commissaires et de la NRA en tant qu'organisation. Elle institue plus qu'une indépendance structurelle et renforce la protection de la NRA en la classant parmi les « autorités de l'article 3 », ce qui est une façon « d'assurer son indépendance, hors du contrôle ou de la supervision d'une autre organisation (autrement dit, ministères ou autres administrations) »<sup>183</sup>. L'article 5 spécifie en outre que « le président et les commissaires de l'Autorité de sûreté nucléaire exercent leur autorité de manière indépendante ». Ils doivent faire preuve « d'une grande intégrité et posséder d'excellentes connaissances et une expérience approfondie de la sûreté de l'utilisation de l'énergie nucléaire » (article 7(1)) et doivent « exercer leurs prérogatives de manière

178. AEN (2012), « Travaux législatifs et réglementaires nationaux : Japon – Loi instituant l'Autorité de sûreté nucléaire », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 90, AEN, Paris, p. 135 ; Burns, S. (2012), « The Fukushima Daiichi Accident: The International Community Responds », *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 11, n° 4, p. 759.

179. Groupe de travail sur la réforme de la réglementation et de l'organisation de la sûreté nucléaire, secrétariat du Cabinet, Gouvernement du Japon, « Reform of Nuclear Regulation Organisation and System in Japan », diapositive 5. Voir aussi Fukasawa, J. et M. Okusaki (2012), « Reform of the Nuclear Safety Regulatory Bodies in Japan », exposé présenté au Congrès de 2012 de l'Association internationale de droit nucléaire, Manchester, Royaume-Uni, 8-11 octobre.

180. Loi n° 47, *supra* note 17.

181. *Ibid.*, article 3. Pour la traduction française non officielle : *Bulletin de droit nucléaire*, n° 90, AEN, Paris, p. 224.

182. On notera à cet égard que la NRC fait figure d'exception aux États-Unis, puisque presque toutes les autres autorités de réglementation y ont des mandats susceptibles d'être prorogés de cette façon. Breger, M. J. et G. J. Edles (2015), *Independent Agencies in the United States: Law, Structure, and Politics*, Oxford University Press, New York, p. 157. Voir aussi 42 USC 7171(b)(1), « Nomination et administration » (« Un commissaire [de la Commission fédérale de réglementation de l'énergie] peut continuer d'exercer son mandat après qu'il a atteint son terme, jusqu'à ce que son successeur soit nommé et confirmé et qu'il ait prêté serment, sans toutefois pouvoir exercer ce mandat après la fin de la session parlementaire pendant laquelle celui-ci arrive à son terme. »). Traduction non officielle.

183. Loi n° 47, *supra* note 17, article 2 ; NRA, « Nuclear Regulation for the People and the Environment », consultable en anglais à l'adresse [www.nsr.go.jp/english/e\\_nra/nsr\\_leaflet\\_English.pdf](http://www.nsr.go.jp/english/e_nra/nsr_leaflet_English.pdf), p. 3.

indépendante, sur la base de leur propre expertise, d'un point de vue neutre et équitable, afin de contribuer à protéger la vie, la santé et les biens des personnes, à préserver l'environnement et à assurer la sécurité nationale du Japon » (article 1). L'indépendance de l'organisation et des personnes est ainsi également inscrite dans la loi.

### C. La réforme de la réglementation dans le monde

Les enseignements tirés de l'accident de Fukushima Daiichi en matière de réglementation ont eu des répercussions au-delà du Japon. Beaucoup d'autres pays, ainsi que des organisations internationales et régionales, en ont tenu compte. Par exemple, l'Assemblée nationale de Corée, qui avait lancé un processus de réforme réglementaire avant l'accident, « a accéléré son processus d'examen » après la catastrophe<sup>184</sup>. Le 29 juin 2011, elle a adopté une loi de réforme et, le 26 octobre 2011, a institué la Commission de sûreté et de sécurité nucléaires (Nuclear Safety and Security Commission – NSSC)<sup>185</sup>. Sa précédente autorité de réglementation, l'Institut coréen de sûreté nucléaire (Korea Institute of Nuclear Safety – KINS), était rattachée au ministère de l'Éducation, des Sciences et des Technologies (MEST), lui-même chargé de promouvoir l'énergie nucléaire<sup>186</sup>. La NSSC, quant à elle, est placée directement sous la houlette du président (aujourd'hui, le Premier ministre), plutôt que d'un ministère en particulier<sup>187</sup>. Selon cette nouvelle organisation, le KINS et l'Institut coréen du contrôle et de la non-prolifération nucléaires (Korea Institute of Nuclear Non-proliferation and Control – KINAC) sont devenus des appuis techniques. La NSSC est dirigée par un président, un commissaire permanent et sept autres commissaires, chacun désigné pour un mandat de trois ans avec une seule possibilité de renouvellement<sup>188</sup>.

La nécessité d'indépendance est spécifiée à l'article 2 de la loi, qui demande à la NSSC de « maintenir l'équité et l'indépendance » dans le cadre de ses activités et assure que les commissaires ne seront pas « contraints d'effectuer des travaux injustes ni entravés dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>189</sup>. Des restrictions déontologiques figurent aux articles 10 et 18, qui disposent que nul(le) ne peut être nommé(e) à la Commission s'il ou elle a soit « exercé [des fonctions] à la tête d'un groupe d'utilisateurs de l'énergie nucléaire ou en tant que salarié(e) », soit « participé à des projets de recherche ou à des activités d'un groupe d'utilisateurs de l'énergie nucléaire »<sup>190</sup>. L'article 18, sur le « devoir de maintenir l'intégrité », va plus loin en affirmant que « tout commissaire d'un comité spécial de la NSSC auquel il est fait référence à l'article 15 doit refuser tout pot-de-vin, toute faveur ou tout autre avantage indu de la part d'une personne impliquée dans une activité nucléaire soumise à délibération ou réglementée par cette loi »<sup>191</sup>, faute de quoi de lourdes sanctions sont prévues, comme indiqué à l'article 19 : les infractions sont passibles de « peines

184. Ryu, Y. H. (2012), « Nuclear Regulatory Organization Changes in Korea », exposé présenté lors de l'Atelier international sur la réglementation de la sûreté nucléaire, AEN, Tokyo (18 janvier 2012), diapositive 2.

185. Loi relative à l'établissement et à la gestion de la Commission de sûreté et de sécurité nucléaires (2011), modifiée en 2013. Les traductions des citations extraites de ce document sont non officielles.

186. Ryu, Y. H. (2012), *supra* note 184.

187. Loi relative à l'établissement et à la gestion de la Commission de sûreté et de sécurité nucléaires (2011), *supra* note 185, article 3.

188. *Ibid.*, articles 4 et 7.

189. *Ibid.*, articles 2 et 8.

190. *Ibid.*, article 10.

191. *Ibid.*, article 18.

d'emprisonnement avec ou sans travail d'une durée limitée ne pouvant être inférieure à 10 ans »<sup>192</sup>.

Au niveau régional, la Commission européenne (CE) a pris des mesures importantes pour renforcer l'engagement pour la sûreté nucléaire qu'elle avait déjà pris lorsqu'elle avait modifié la directive de 2009 sur la sûreté<sup>193</sup>. Les modifications apportées en 2014 renforcent les pouvoirs, l'indépendance et les ressources des autorités nationales de sûreté nucléaire; augmentent la transparence sur les questions de sûreté nucléaire et favorisent une culture de sûreté nucléaire efficace<sup>194</sup>. De plus, alors que la directive de 2009 sur la sûreté « reflète les dispositions du principal instrument international dans le domaine de la sûreté nucléaire, à savoir la Convention sur la sûreté nucléaire »<sup>195</sup>, la directive de 2014 va plus loin en intégrant de façon plus explicite des aspects de la CSN liés à la nécessité d'assurer que les autorités de réglementation disposent « des moyens et des compétences appropriés [...] pour assumer les responsabilités qui leur incombent »<sup>196</sup>.

Enfin, au niveau international, quelques mois à peine après l'accident de Fukushima Daiichi, les États membres de l'AIEA ont adopté le « plan d'action de l'AIEA sur la sûreté nucléaire »<sup>197</sup>, aux termes duquel, entre autres nombreuses actions, ils sont encouragés à faire l'examen de leurs autorités nationales de réglementation pour évaluer « leur indépendance effective, [...] l'adéquation des ressources humaines et financières et [...] la nécessité d'appui technique et scientifique, pour s'acquitter de leurs responsabilités »<sup>198</sup>.

#### D. Synthèse

Il ne fait aucun doute que des changements devaient être apportés au régime réglementaire japonais après l'accident de Fukushima Daiichi, et le gouvernement du Japon a pris des mesures immédiates en ce sens. Toutefois, alors qu'il y avait visiblement consensus sur la nécessité d'agir, les décideurs n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur l'approche à suivre. Fort heureusement, le temps aidant, un compromis a pu être atteint autour d'un projet de loi reflétant les principes de réglementation contenus dans les traités internationaux sur la sûreté nucléaire et mis en œuvre dans les meilleures pratiques internationales. L'avenir nous dira si l'application de ces réformes est un succès.

### VI. L'autorité de sûreté nucléaire idéale

Depuis près de 65 ans que nous savons produire de l'électricité grâce à la fission nucléaire, nos idées sur la meilleure façon de réglementer cette source d'énergie ont convergé. Désormais, les meilleures pratiques internationales, régionales et nationales décrivent toutes pour l'essentiel la même autorité de réglementation idéale. Dans tous les cas, que l'harmonisation se soit faite de manière ascendante à

192. *Ibid.*, article 19.

193. Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, *Journal officiel de l'Union européenne* (JO), L 172 (2 juillet 2009) (ci-après, « directive de 2009 sur la sûreté »).

194. Directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/EURATOM établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, JO L 2019 (25 juillet 2014).

195. *Ibid.*, paragraphe (2) du préambule.

196. *Ibid.*, paragraphe (6) du préambule.

197. AIEA (2011), *Projet de plan d'action de l'AIEA sur la sûreté nucléaire*, *Rapport du Directeur général*, GOV/2011/59-GC(55)/14, consultable en français à l'adresse [www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/GC55Documents/French/gc55-14\\_fr.pdf](http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/GC55Documents/French/gc55-14_fr.pdf).

198. *Ibid.*, p. 3-4.

partir des programmes nationaux, ou de manière descendante à partir des efforts internationaux, la voie à suivre est claire.

### **A. Perspective internationale et régionale**

L'AEN et l'AIEA ont beaucoup contribué à la réflexion internationale autour de la réforme de la réglementation. Des conventions sur la sûreté nucléaire décrites au début de cet article aux principes fondamentaux et normes de sûreté de l'AIEA<sup>199</sup> ou encore aux avis sur la réglementation que fournit depuis 15 ans le Comité sur les activités nucléaires réglementaires (CNRA) de l'AEN, toutes les sources s'accordent sur les caractéristiques de ce qui constitue une autorité de sûreté nucléaire efficace.

Par exemple, le CNRA, qui réunit des représentants à haut niveau d'autorités de sûreté nucléaire du monde entier, a élaboré en 2014 un document intitulé *The Characteristics of an Effective Regulator*<sup>200</sup> qui détaille les caractéristiques dont ce groupe de spécialistes internationaux de la sûreté nucléaire a déterminé qu'elles sont les composantes nécessaires d'une autorité de sûreté nucléaire efficace<sup>201</sup>. Pour cet organe international, une « autorité de réglementation nucléaire efficace » :

- a une vision claire de ses rôles et de ses responsabilités en matière de réglementation, de sa mission, de son mandat et de ses fonctions ;
- a pour préoccupation première la sécurité du public ;
- prend ses décisions en matière de réglementation en toute indépendance, à l'abri de toute influence induite de l'industrie nucléaire ou des administrations qui la promeuvent ;
- a l'expertise technique pour compétence première, ses autres compétences étant développées sur la base de cette obligation fondamentale et essentielle ;
- est ouverte et transparente concernant ses décisions et règlements ;
- opère dans un cadre et conformément à des exigences réglementaires clairs et aisément compris de toutes les parties prenantes ;
- prend des décisions claires, équilibrées et impartiales, et en rend compte ;
- est dotée de capacités organisationnelles solides, autrement dit de ressources suffisantes, d'un leadership fort et de systèmes de gestion robustes ;
- exécute ses fonctions de réglementation de manière efficiente et opportune ;
- possède et encourage une culture de l'apprentissage et de l'amélioration personnelle au fil du temps, qui inclut la volonté de se soumettre à des examens par des pairs indépendants »<sup>202</sup>.

Le CNRA a déterminé qu'« une autorité de réglementation nucléaire dotée de [ces] caractéristiques doit pouvoir effectivement s'assurer que les installations nucléaires

199. Voir par exemple AIEA (2006), *Principes fondamentaux de sûreté*, collection Normes de sûreté de l'AIEA, n° SF-1, Vienne, Principe 2 : Rôle du gouvernement ; AIEA (2010), *supra* note 7.

200. AEN (2014), *The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator* (Les caractéristiques d'une autorité de réglementation efficace), NEA/CNRA/R(2014)3, AEN n° 7185, AEN, Paris.

201. *Ibid.*, p. 7

202. *Ibid.*, p. 7-8.



sont exploitées à tout moment de façon sûre, en conformité avec les principes internationaux de sûreté, et dans le respect absolu de l'environnement »<sup>203</sup>.

Aucune de ces caractéristiques n'est inédite. De fait, le Service intégré d'examen de la réglementation (IRRS) de l'AIEA, qui propose aux États membres un service optionnel d'examen par les pairs, teste justement certains de ces concepts<sup>204</sup>. Des composantes comme l'« indépendance de l'organisme de réglementation » ou la « responsabilité principale de la sûreté » figurent d'ailleurs dans les normes de sûreté de l'AIEA depuis 2000<sup>205</sup>.

Après l'accident de Fukushima Daiichi, des organisations régionales ont également détaillé ce que, dans l'idéal, elles attendaient d'une autorité de sûreté nucléaire. Comme on l'a vu, la CE a modifié sa directive de 2009 sur la sûreté en 2014 afin de renforcer les prérogatives et l'indépendance des autorités nationales de sûreté nucléaire qui supervisent les activités des exploitants nucléaires. La commission affirme :

Une autorité de réglementation compétente, forte et effectivement indépendante dans sa prise de décision réglementaire est un impératif fondamental du cadre communautaire pour la sûreté nucléaire. Il est de la plus haute importance que l'autorité de réglementation compétente soit en mesure d'exercer ses prérogatives de manière impartiale et transparente et sans subir d'influence indue dans le cadre de sa prise de décision réglementaire, afin de garantir un niveau élevé de sûreté nucléaire. Il convient que les décisions réglementaires et les mesures de police dans le domaine de la sûreté nucléaire soient prises sur la base de considérations techniques objectives en matière de sûreté et sans influence externe indue de nature à compromettre la sûreté, comme des pressions indues associées à des changements en matière politique, économique et sociétale<sup>206</sup>.

Ces principes généraux sont ensuite répercutés dans les articles 5, 7 et 8 modifiés de la directive sur la sûreté. Les États membres ont trois ans pour transposer ces nouvelles exigences en droit national. Ces exigences de la directive sur la sûreté modifiée correspondent à celles de l'AIEA, de l'AEN et des conventions sur la sûreté, ce qui garantit une meilleure harmonisation entre tous les pays dotés de programmes électronucléaires.

## B. Perspective nationale

L'harmonisation progressive des principes de réglementation transparait à travers les travaux d'un grand nombre d'autorités nationales de sûreté nucléaire, à mesure que ces autorités rendent publics les thèses et les principes sur lesquelles elles se fondent pour exercer leurs compétences. Aux États-Unis par exemple, la NRC adhère à ce qu'elle appelle ses « principes de bonne réglementation », qui sont : l'indépendance, l'ouverture, l'efficacité, la clarté et la fiabilité<sup>207</sup>. En Corée, la réorganisation de

203. *Ibid.*, p. 8.

204. AIEA (2013), *Integrated Regulatory Review Service (IRRS) Guidelines for the Preparation and Conduct of IRRS Missions*, « Module 1: Responsibilities and Functions of the Government », Services Series n° 23, Vienne, p. 36.

205. *Ibid.* Bien que les principes directeurs de l'IRRS fassent spécifiquement référence à AIEA (2010), *Cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté*, collection Normes de sûreté de l'AIEA, Prescriptions générales de sûreté Partie 1, Vienne, ce document a remplacé le document AIEA (2000), *Infrastructure législative et gouvernementale pour la sûreté nucléaire, la sûreté radiologique, la sûreté des déchets radioactifs et la sûreté du transport*, Collection Normes de sûreté de l'AIEA, n° GS-R-1, Vienne.

206. Directive 2014/87/Euratom, *supra* note 194, paragraphe (6) du préambule.

207. NRC (2015), « Values », [www.nrc.gov/about-nrc/values.html](http://www.nrc.gov/about-nrc/values.html).

l'autorité de réglementation a conduit à l'adoption de « valeurs fondamentales ». Analogues à celles de la NRC, les valeurs de la NSSC sont les suivantes :

- excellence technique : accumuler un savoir-faire et une expérience sur lesquelles la population peut asseoir sa confiance ;
- indépendance : progresser résolument en travaillant uniquement pour le pays et la population ;
- transparence : ne pas laisser place au doute tout au long du processus de réglementation de la sûreté ;
- impartialité : conserver impartialité et objectivité ;
- fiabilité : se conformer aux principes et maintenir la clarté et la cohérence<sup>208</sup>.

Au Japon, la NRA a de la même façon établi cinq « principes directeurs » pour ses opérations : l'indépendance de la prise de décision, l'efficacité des actions, l'ouverture et la transparence de l'organisation, l'amélioration et l'engagement, et la réponse aux situations d'urgence<sup>209</sup>. Publiés pour la première fois en janvier 2013, ces principes trouvent très clairement leur origine dans les critiques formulées à l'encontre du Japon (dans le pays même ainsi qu'à l'étranger) concernant sa gestion de l'accident de Fukushima Daiichi. Par exemple, le principe de l'indépendance établit explicitement que l'autorité prend ses décisions « libre de toutes pressions extérieures ou de tout parti pris », tandis que le principe de l'ouverture et de la transparence de l'organisation signifie que l'autorité « est ouverte à tous les points de vue et avis de la communauté japonaise et internationale, et évite l'isolement et l'arrogance ». Enfin, il est intéressant de noter que la Commission canadienne de sûreté nucléaire a établi les dix caractéristiques d'un organisme de réglementation nucléaire efficace en s'inspirant explicitement du modèle des caractéristiques d'une autorité de réglementation nucléaire efficace de l'AEN<sup>210</sup>.

L'objectif était ici non pas de proposer un examen exhaustif de tous les principes, valeurs ou lignes directrices des autorités nationales de réglementation, mais d'en offrir quelques exemples. D'autres autorités nationales, comme l'ASN en France<sup>211</sup> et l'Autorité fédérale de sûreté nucléaire (Federal Authority for Nuclear Regulation – FANR) des Émirats arabes unis<sup>212</sup>, se fondent sur des principes analogues pour orienter leurs travaux.

208. NSSC (2012), « Our Mission and Values », [www.nssc.go.kr/nssc/en/c1/sub1.jsp](http://www.nssc.go.kr/nssc/en/c1/sub1.jsp).

209. NRA (n.d.), « NRA's Core Values and Principles », [www.nsr.go.jp/english/e\\_nra/idea.html](http://www.nsr.go.jp/english/e_nra/idea.html).

210. Voir par exemple Jamieson, T. (2015), « Insights on the Canadian Nuclear Safety Commission's Safety Culture Journey », exposé présenté à l'atelier conjoint AEN/CNRA/CSNI/CRPPH sur les enjeux et les améliorations de la culture de sûreté de l'autorité de réglementation, Paris, 3 juin, diapositive 12. Les « attributs » sont les suivants : (1) lois et règlements clairs ; (2) accent mis sur la sûreté ; (3) indépendance ; (4) ouverture et transparence ; (5) compétence technique ; (6) cadre de réglementation moderne et souple ; (7) décisions fondées sur la science ; (8) diffusion de l'information ; (9) organisation bien gérée et disposant de ressources suffisantes ; (10) amélioration continue. Pour un examen intéressant du sens de l'indépendance réglementaire au Canada, voir MacKenzie, B. (2010), « L'indépendance de l'autorité de réglementation nucléaire – L'expérience canadienne », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 85, AEN, Paris, p. 35-65.

211. ASN (n.d.), « Politique générale de l'ASN en matière de réglementation », [www.asn.fr/Media/Files/Note-de-politique-generale-reglementation](http://www.asn.fr/Media/Files/Note-de-politique-generale-reglementation).

212. FANR (2014), « Our Vision, Mission & Core Values », [www.fanr.gov.ae/En/AboutFANR/Pages/Our-Vision-Mission-Core-Values.aspx](http://www.fanr.gov.ae/En/AboutFANR/Pages/Our-Vision-Mission-Core-Values.aspx).

## VII. Conclusion

Aujourd'hui, au stade de développement auquel est parvenu l'électronucléaire, les États savent ce qu'il faut faire ou ne pas faire pour assurer une réglementation efficace. Ils n'ont aucune raison de rester inactifs – pour ensuite être contraints à l'action quand surviendra l'événement le plus redouté. Pour procéder selon une démarche réfléchie et raisonnée, il est indispensable que les lois, règlements, normes et directives sur la sûreté et la sécurité de l'utilisation de l'énergie nucléaire anticipent les problèmes potentiels. Ce principe s'applique aussi à l'amélioration des régimes réglementaires. C'est avant la crise et la critique qu'elle suscite qu'il faut examiner et éventuellement réformer la réglementation, et non après.



## Jurisprudence

### Allemagne

#### **Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne concernant la taxe sur le combustible nucléaire**

La loi du 8 décembre 2010 sur la taxation du combustible nucléaire, modifiée par l'article 240 de l'ordonnance du 31 août 2015<sup>1</sup>, a imposé une taxe sur le combustible nucléaire que les exploitants d'installations nucléaires utilisent pour produire de l'électricité à des fins commerciales. Cette taxe devait être prélevée sur la période comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et le 31 décembre 2016 et, en application du principe pollueur-payeur, devait alimenter le budget fédéral afin de couvrir les coûts d'entreposage, dans la mine d'Asse II, des déchets radioactifs produits par l'utilisation de combustible nucléaire. La société Lippe-Ems, qui exploite une centrale nucléaire en Allemagne, a saisi le tribunal des finances de Hambourg pour contester cette taxe d'un montant supérieur à 150 millions EUR, arguant qu'elle était incompatible avec le droit de l'Union européenne.

Le tribunal des finances, par décision du 19 novembre 2013, a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'un renvoi préjudiciel concernant la compatibilité avec le droit européen de la taxe en cause. En parallèle, il a saisi la Cour constitutionnelle fédérale allemande (Bundesverfassungsgericht) de la question de la conformité de la loi contestée avec la Loi fondamentale allemande (*Grundgesetz*, loi constitutionnelle de l'Allemagne).

Le 4 juin 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que la taxe était compatible avec le droit européen<sup>2</sup> sur la base des conclusions suivantes :

- Le combustible nucléaire ne relève pas de l'exonération fiscale prévue par la Directive 2003/96/CE du Conseil<sup>3</sup>, car il ne figure pas sur la liste complète des produits énergétiques auxquels elle s'applique, et elle ne saurait lui être appliquée par analogie.
- La Directive 2008/118/CE du Conseil<sup>4</sup> ne s'oppose pas à la taxe sur le combustible nucléaire car, comme cette taxe est prélevée en raison de l'utilisation de ce combustible aux fins de la production industrielle

- 
1. *Bundesgesetzblatt* (BGBL) (Journal officiel fédéral) 2010 I, p. 1804 ; BGBL 2015 I, p. 1474. On trouvera une note concernant l'adoption de la loi sur la taxation du combustible nucléaire en 2010 dans AEN (2010), « Amendement à la loi sur l'énergie atomique rallongeant la durée d'exploitation des centrales nucléaires (2010) », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 86, AEN, Paris, p. 81. La loi sur la taxation du combustible nucléaire est accessible (en allemand) à l'adresse suivante : [www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kernbrstg/gesamt.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/kernbrstg/gesamt.pdf).
  2. Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 4 juin 2015 dans l'affaire C-5/14, accessible à l'adresse suivante : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d51997001ba3e64c0b933aafcc987d5f82.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oc30Se0?text=&docid=164722&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=583081>.
  3. Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, *Journal officiel de l'Union européenne* (JO) L 283 (31 octobre 2003), p. 51.
  4. Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE, JO L 9 (14 janvier 2009), p. 12.

d'électricité, et non de la consommation d'électricité ou d'un autre produit soumis à accise, elle ne constitue pas une accise ou une taxe indirecte supplémentaire. En particulier, il n'apparaît pas qu'un lien direct existe entre l'utilisation de combustible nucléaire et la consommation de l'électricité produite par un réacteur.

- La taxe ne constitue pas une aide d'État incompatible avec le droit européen. En effet, elle n'établit pas de distinction entre les différents modes de production d'électricité et ne concerne pas la production d'électricité non nucléaire. En outre, la production électronucléaire est la seule à générer des déchets radioactifs.
- le Traité Euratom ne s'oppose pas à la taxe. Premièrement, cette taxe ne constitue pas un droit de douane. Deuxièmement, elle est perçue non pas parce que le combustible nucléaire franchit une frontière, mais parce qu'il est utilisé aux fins de la production industrielle d'électricité, sans distinction de son pays d'origine. Troisièmement, les États membres sont libres de taxer cette utilisation et de la rendre ainsi moins attrayante. Quatrièmement, la taxe frappe l'utilisation de combustible nucléaire et non l'acquisition de celui-ci et, par conséquent, ne fait pas obstacle au devoir de l'Euratom de veiller à l'approvisionnement régulier et équitable en minerais et en combustibles nucléaires.

Dans le cadre de ce renvoi préjudiciel, la troisième chambre traite également la question de la saisine en parallèle de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. Sur ce point, son jugement est le suivant :

Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 267 TFUE doit être interprété en ce sens qu'une juridiction nationale qui éprouve des doutes quant à la compatibilité d'une législation nationale tant avec le droit de l'Union qu'avec la Constitution de l'État membre concerné n'est pas privée de la faculté, ni, le cas échéant, dispensée de l'obligation de saisir la Cour de questions concernant l'interprétation ou la validité de ce droit en raison du fait qu'une procédure incidente de contrôle de la constitutionnalité de cette même législation est pendante devant la juridiction nationale chargée d'exercer ce contrôle<sup>5</sup>.

## Canada

### ***Arrêt de la Cour d'appel fédérale du Canada infirmant un jugement renvoyant l'évaluation environnementale d'un projet de nouvelle centrale nucléaire en Ontario à une commission d'examen conjoint en vue d'un nouvel examen***<sup>6</sup>

Par un arrêt du 10 septembre 2015, la Cour d'appel fédérale du Canada a accueilli, à deux voix contre une, les recours formés contre un jugement de la Cour fédérale qui avait en partie fait droit à un recours intenté contre une évaluation environnementale (EE)<sup>7</sup>. Le jugement de la Cour fédérale ordonnait un réexamen de l'EE d'un projet

5. Arrêt de la Cour, *supra* note 8, point 39 de l'arrêt.

6. Le sujet a déjà été traité dans NEA (2013) « Recours (demande de contrôle judiciaire) contre le permis de préparation de l'emplacement de la nouvelle centrale nucléaire d'Ontario Power Generation à Darlington », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 91, Paris, p. 105 ; NEA (2014), « Jugement de la Cour fédérale du Canada renvoyant l'évaluation environnementale d'un projet de nouvelle centrale nucléaire en Ontario à une Commission d'examen conjoint en vue d'un nouvel examen », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 94, Paris, p. 113.

7. Canada et al. C. Greenpeace Canada et al., 2015 FCA 186.

d'Ontario Power Generation (OPG), qui consiste en la construction de quatre nouveaux réacteurs nucléaires sur le site de la centrale nucléaire de Darlington, qui compte déjà quatre tranches. Alors que la Cour fédérale renvoyait l'EE à la commission d'examen conjoint (la « commission ») pour en combler trois « lacunes » qu'elle avait relevées, l'arrêt d'appel a pour effet de confirmer que la décision relative à l'EE est dépourvue de lacunes, qu'elle est adéquate et qu'elle satisfaisait aux dispositions législatives pertinentes ; ainsi, est rétabli le permis de préparation de l'emplacement qui avait été délivré par la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) sur la base de la décision relative à l'EE.

### Contexte

En juin 2006, Ontario Power Generation (OPG) a déposé une demande d'autorisation fédérale en vue de construire de nouvelles tranches nucléaires sur le site d'un complexe électronucléaire existant. La même année, OPG a présenté à l'organisme de réglementation nucléaire, la CCSN, une demande de permis de préparation d'un emplacement en vue de construire jusqu'à quatre nouveaux réacteurs nucléaires. L'emplacement en question est situé sur la rive nord du lac Ontario et accueille déjà la centrale nucléaire de Darlington, qui compte quatre tranches, et une installation de stockage à sec du combustible usé.

En application de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (LCEE), une demande de permis pour la préparation d'un emplacement nécessite une évaluation environnementale, ainsi que d'autres approbations fédérales qui justifient également une évaluation au titre de la LCEE, y compris l'obtention d'autorisations en application de la Loi sur les pêches et de la Loi sur la protection des eaux navigables. Le projet d'OPG a donc été soumis à une commission chargée de réaliser une évaluation environnementale du projet telle que prévue par la LCEE, mais aussi d'agir en qualité de formation de la CCSN et d'examiner la demande de permis en application de la loi sur la sûreté et la réglementation nucléaires (LSRN).

Au moment où l'étude d'impact environnemental (EIE) a été préparée aux fins de l'évaluation environnementale, la province n'avait pas encore choisi une technologie de réacteur particulière pour les nouvelles tranches. OPG a donc rédigé son EIE en fonction de « l'enveloppe des paramètres de la centrale » (EPC ou « approche limitative »). L'évaluation environnementale a donc tenu compte des effets potentiels sur l'environnement de plusieurs technologies de réacteur possibles. À la suite d'une évaluation approfondie ayant compté 17 jours d'audiences publiques en 2011, la commission a publié son rapport d'évaluation environnementale et conclu que le projet n'était pas susceptible de causer des effets environnementaux négatifs importants si les mesures d'atténuation proposées et les engagements pris par OPG pendant l'examen, ainsi que les 67 recommandations de la commission, étaient mis en œuvre. La commission, agissant en qualité de formation de la CCSN, a donc délivré à OPG un permis de 10 ans l'autorisant à entreprendre une série d'activités de préparation de l'emplacement en rapport avec son projet.

Plusieurs organisations non gouvernementales ont attaqué les conclusions de la commission devant la Cour fédérale, qui a conclu en 2014 que les dispositions de la LCEE n'avaient pas été respectées à trois égards :

- la commission avait omis d'examiner la question de la gestion du combustible usé ;
- la commission n'avait pas examiné de manière adéquate la possibilité d'accidents graves « de cause commune » touchant plusieurs réacteurs ;
- le scénario limitatif concernant les émissions de substances dangereuses présentait des lacunes.

### *L'arrêt de la Cour fédérale d'appel*

OPG, le Procureur général du Canada et la CCSN ont interjeté appel du jugement de la Cour fédérale du Canada, et ont obtenu gain de cause. L'arrêt d'appel a pour effet de confirmer la décision relative à l'EE et de rétablir le permis de préparation de l'emplacement délivré par la CCSN. En infirmant les conclusions de la juridiction de première instance, les trois juges de la Cour fédérale d'appel considèrent que les questions relatives à la gestion du combustible usé et à un accident de cause commune avaient été prises en compte de manière adéquate par la commission, et que sa décision n'est pas entachée d'erreur. La Cour est divisée sur la question des émissions de substances dangereuses, mais conclut à la majorité qu'il n'y a pas eu d'erreur à cet égard et que la Cour fédérale a eu tort de substituer son point de vue à celui de la commission chargée d'examiner l'EE.

#### *Gestion du combustible usé*

En ce qui concerne la gestion du combustible usé, la Cour fédérale d'appel est convaincue que le mandat de la commission ne prévoyait pas qu'elle étudie la question de la viabilité du stockage hors site à long terme du combustible usé, mais uniquement sa gestion à l'intérieur du bâtiment réacteur et le transfert des déchets et du combustible usé aux fins d'entreposage pendant les phases d'exploitation et de démantèlement. La Cour conclut ce qui suit :

[...] si la Commission s'en était remise à la Société de gestion des déchets nucléaires (SGDN – l'organisme responsable de la recherche de solutions de stockage à long terme) pour l'examen de la question du combustible nucléaire épuisé, comme le demandait OPG initialement, on se serait demandé si la commission s'était acquittée de l'obligation que lui impose l'article 16<sup>8</sup> de la loi. Mais cela n'a pas été le cas. La recommandation et les conclusions de la commission reposaient sur l'engagement d'OPG à stocker tous les déchets nucléaires à perpétuité sur le site.

L'étude par la commission de la viabilité et de l'opportunité d'un dépôt géologique à long terme a peut-être soulevé les questions qui, selon le juge de première instance, sont restées sans réponse, mais le fait de ne pas donner de réponse à ces questions ne constitue pas un motif sur lequel on peut se baser pour écarter la décision de la Commission concernant le combustible épuisé. En examinant la question du combustible nucléaire épuisé, la commission a respecté son cadre de référence ; cela veut dire qu'elle s'est penchée sur la question et a formulé des recommandations précises qui éliminaient la question du stockage du combustible hors du site et du transport du combustible vers l'extérieur ou de l'extérieur. Elle a recommandé son stockage à perpétuité sur le site.

La décision de la commission révèle que celle-ci a examiné avec soin la question des déchets et comprend une justification de sa conclusion. Cette conclusion était défendable malgré le fait que des questions sont restées sans réponse. Le juge de première instance a commis une erreur en substituant, pour l'essentiel, son point de vue à celui de la commission<sup>9</sup>.

Ainsi, alors que la Cour fédérale a estimé que la commission avait tenté de différer la question de la gestion du combustible usé alors qu'elle n'était pas en droit de le faire, la Cour fédérale d'appel est convaincue que le traitement spécifique et les recommandations formulées par la commission avaient épuisé la question en préconisant un stockage sur place à perpétuité.

---

8. L'article 16 de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale dresse la liste des critères légaux qui doivent être examinés par tout organe chargé de réaliser une EE.

9. Canada, 2015 FCA 186, par. 58-60.



### *Accident grave de cause commune*

S'agissant de la question de l'accident grave de cause commune, la Cour fédérale infirme également le jugement de la Cour fédérale et conclut, à l'unanimité, que la commission avait respecté son mandat et s'était conformée à la loi :

Il importe de rappeler que l'alinéa 16(1)a) de la loi oblige une commission d'évaluation environnementale à étudier les effets environnementaux des défaillances ou accidents « pouvant » résulter du projet, ainsi que tout effet cumulatif « susceptible » d'en résulter. La loi n'oblige pas la commission à étudier les effets environnementaux de tous les scénarios improbables. En l'espèce, comme la commission a étudié les effets environnementaux possibles des défaillances et accidents pouvant arriver, sa recommandation en faveur de l'étude des accidents graves de cause commune dans le cadre du plan de protection civile reposait sur la preuve.

L'évaluation de la probabilité de ce type d'accident par la commission et, par conséquent, son évaluation limitée des effets environnementaux étaient donc une question qui s'inscrivait dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire. La conclusion de la commission était raisonnable dans le contexte de la preuve et des questions qui lui ont été présentées<sup>10</sup>.

La juridiction de première instance avait conclu que la commission avait commis une erreur en n'analysant pas les défaillances et accidents potentiels susceptibles de survenir à la centrale existante et dans les nouvelles tranches dans le cadre de son analyse des effets cumulatifs d'« événements potentiellement catastrophiques, hautement improbables », selon l'expression de la juridiction de première instance. La Cour fédérale d'appel juge cependant que la commission a pris en compte de manière adéquate les accidents et défaillances que la réalisation du projet est susceptible de causer et que ses recommandations visant à assurer la prise en compte des accidents graves de cause commune dans le cadre du plan de préparation aux situations d'urgence à l'étape du processus de délivrance de permis, étaient appropriées.

### *Émissions de substances dangereuses*

La Cour fédérale d'appel est partagée sur le point de savoir si les effets des émissions de substances dangereuses avaient été correctement examinés. Tandis que le juge dissident convient avec la juridiction de première instance que la commission a « manqué à l'obligation que lui impose la loi et a fait porter sur le promoteur du projet l'entière responsabilité d'effectuer les études prévues à l'article 16 après l'achèvement du processus d'évaluation environnementale », la Cour conclut à la majorité que la Cour fédérale a « imposé son opinion sur la façon dont la commission aurait dû étudier [l]es effets [des substances dangereuses] » et a ainsi commis une erreur. La majorité est convaincue que le manque d'analyse portant sur un scénario limitatif des effets des émissions de substances dangereuses est une conséquence logique de l'« enveloppe des paramètres de la centrale » acceptée par la commission :

À notre avis, l'absence d'analyse selon un scénario limitatif de tous les effets environnementaux des émissions de substances dangereuses était une conséquence logique de l'utilisation de l'approche fondée sur l'EPC, qui a été adoptée parce que la province de l'Ontario a décidé de reporter le choix de la technologie de réacteur. Nous sommes également d'avis que la conclusion du juge de première instance selon laquelle la Commission a commis une erreur (c'est-à-dire a agi de manière déraisonnable) en n'exigeant pas des renseignements qu'on ne pouvait pas obtenir constitue une application

10. *Ibid.*, par. 71-72.

incorrecte de la norme de la décision raisonnable. Conclure le contraire reviendrait en fait à accepter l'argument que le juge de première instance a rejeté, à savoir qu'il était inapproprié de la part de la Commission de fonder son évaluation environnementale et son rapport d'EE sur l'approche fondée sur l'EPC. Nous sommes d'accord avec le procureur général pour dire qu'il était loisible à la Commission d'étudier les contrôles réglementaires et les mesures d'atténuation proposés et de décider, en sa qualité de spécialiste, qu'on pouvait tabler sur ces mesures pour atténuer les effets négatifs du projet sur l'environnement<sup>11</sup>.

Cela signifie que la commission a examiné la question des effets environnementaux potentiels des émissions de substances dangereuses, conformément à ce qu'exigeait la législation sur l'EE.

### Conclusion

Dans cet arrêt, la Cour fédérale d'appel choisit de respecter l'avis de l'organe d'experts scientifiques qui a examiné les éléments de preuve (la commission, dont le mandat était d'évaluer les effets environnementaux potentiels du projet de nouvelle construction) et infirme les conclusions de la juridiction de première instance qui a, selon elle, substitué son point de vue à celui de l'organe d'experts.

En pratique, cette décision a pour effet de confirmer le rapport d'EE de la commission et de rétablir le permis de préparation de l'emplacement en vue de construire jusqu'à quatre nouveaux réacteurs nucléaires. Ce permis a une durée de 10 ans, de sorte qu'il restera valable jusqu'à son échéance, en août 2022. Jusqu'à présent, aucune activité autorisée n'a commencé en vertu de ce permis, en raison des procédures judiciaires engagées, et aucune décision concernant l'énergie n'a été prise par les autorités de la province de l'Ontario. L'arrêt confirme la validité du permis.

L'arrêt ne pourra être attaqué devant la Cour suprême du Canada que sur autorisation de celle-ci. Au moment de la rédaction de ces lignes, aucune demande d'autorisation de recours n'a été déposée devant la Cour, qui pourra répondre favorablement si l'affaire soulève une question d'intérêt général.

## France

### **Conseil d'État, 28 novembre 2014, Fédération Réseau « Sortir du nucléaire » et autres c. Électricité de France (EDF), requête n° 367013**

Par requête au Conseil d'État, la Fédération Réseau sortir du nucléaire et d'autres associations protectrices de l'environnement demandaient l'annulation de :

- la décision de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) du 4 juillet 2011 fixant à Électricité de France (EDF) des prescriptions complémentaires visant au renforcement du radier du réacteur n° 1 de la centrale de Fessenheim ;
- la décision de l'ASN du 19 décembre 2012 donnant son accord pour la mise en œuvre des travaux de renforcement de ce radier tels que proposés par EDF.

Pour ce faire, les associations arguaient que ces travaux sur le radier constituaient une modification notable d'une installation nucléaire de base (INB) au sens du 2<sup>e</sup> de l'article 31 du décret du 2 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sûreté nucléaire, du transport de substances radioactives (dit décret « procédures »).

11. *Ibid.*, par. 47.

Cet article prévoit qu'une modification notable est constituée en cas de modification des éléments essentiels pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du Code de l'environnement que sont la sécurité, la santé, la salubrité publiques, la protection de la nature et de l'environnement.

En cas de modification notable, l'article L. 593-14 du Code de l'environnement impose une nouvelle autorisation après enquête publique.

Le Conseil d'État retient que le décret du 3 février 1972 autorisant la création de la centrale de Fessenheim mentionne, au point 6, à titre d'élément essentiel pour la protection des intérêts, que « l'intégrité de l'enceinte de confinement devra être maintenue en toutes circonstances ». Il considère cependant que les travaux visant à renforcer la résistance sur le radier, eu égard à leur nature et leur ampleur, ne portent pas atteinte à l'enceinte de confinement et ne sont donc pas un élément essentiel pour la protection des intérêts. En conséquence, ces travaux ne sauraient être regardés comme une modification notable d'une INB au sens de l'article 31 du décret « procédures » ni donner lieu à une nouvelle autorisation avec enquête publique.

Enfin, le Conseil d'État ajoute que les déclarations du président de la République invoquées par les associations requérantes et la décision de créer une délégation interministérielle à la fermeture de la centrale ne sauraient, en l'absence de décret de mise à l'arrêt définitif et démantèlement (MAD/DEM), avoir d'incidence sur l'accomplissement par l'ASN des missions qui lui incombent en vue d'assurer la sûreté des INB et que, dans ces conditions, l'ASN n'a pas commis d'erreur d'appréciation en n'annulant pas les deux décisions en question.

## Inde

### **Arrêt de la haute cour du Kerala rendu dans le cadre d'une action d'intérêt général contestant la constitutionnalité de la loi de 2010 sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires**

La haute cour de l'État indien du Kerala, dans le cadre d'une action d'intérêt général<sup>12</sup> introduite devant elle, a confirmé la constitutionnalité de la loi sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires de 2010 (loi CLND de 2010)<sup>13</sup>. Les demandeurs contestaient la constitutionnalité de 14 dispositions de ce texte<sup>14</sup>. Ils

- 
12. L'action d'intérêt général a été élaborée dans les années 80 par la Cour suprême de l'Inde dans le cadre d'un activisme judiciaire visant à faire respecter les droits fondamentaux inscrits dans la partie III de la Constitution indienne en exerçant son pouvoir de prendre des injonctions, ordonnances ou actes, y compris d'*habeas corpus*, de *mandamus*, d'interdiction, de *quo warranto* et de *certiorari*.
  13. Arrêt *Yash Thomas Mannully and another v. Union of India and Others*, W.P. (C). n° 27960 de 2011, rendu par la haute cour du Kerala, 422 KLW 240 (21 août 2015). Le texte complet de l'arrêt est accessible (en anglais) à l'adresse [www.keralaw.com/volume/42/2240](http://www.keralaw.com/volume/42/2240). Il est possible d'attaquer cette décision devant la Cour suprême de l'Inde (plus haute juridiction du pays) sur autorisation de celle-ci.
  14. Plus précisément, les dispositions suivantes de la loi étaient contestées : article 3, § 1 (notification de l'accident nucléaire par l'autorité de sûreté nucléaire) ; article 4, § 2 et disposition restrictive ; article 4, § 4 (responsabilité de l'exploitant) ; article 5 (exclusions de responsabilité de l'exploitant) ; article 6 (limitation de responsabilité de l'exploitant) ; article 9, § 2 (indépendance des commissaires aux réparations des dommages nucléaires) ; article 15, § 2 (prescription), article 16, § 5 (les décisions des commissaires aux réparations sont sans appel) ; article 18, alinéa b, (extinction du droit à réparation) ; article 19 (Commission des réparations des dommages nucléaires) ; article 20 (composition de la Commission), article 32, § 10 (les décisions de la Commission sont sans appel) ; article 35 (incompétences des juridictions civiles) ; article 38, § 1 (dissolution de la Commission dans certaines circonstances).

affirmaient que les dispositions contestées étaient contraires à la Constitution indienne parce qu'elles entravaient, selon eux, le droit des citoyens à la vie, garanti par son article 21. Ils estimaient en outre que ces dispositions violaient l'article 14 de la Constitution indienne en raison d'un caractère qu'ils jugeaient arbitraire et déraisonnable, et qu'elles conféraient un pouvoir illimité aux autorités sans y opposer de mécanismes de contrôle appropriés.

Les demandeurs s'appuyaient sur l'arrêt de la Cour suprême *M.C. Mehta v. Union of India*<sup>15</sup>, dans lequel celle-ci avait exposé le principe selon lequel lorsqu'une entreprise est autorisée à exercer une activité risquée ou intrinsèquement dangereuse afin d'en tirer un profit, la loi doit présumer que cette autorisation est conditionnée à la prise en charge par l'entreprise du coût d'un accident ou de toute autre dépense due à une telle activité. Ils affirmaient également que les formations de jugement instituées par la loi contestée étaient contraires au principe de l'indépendance du pouvoir judiciaire, qui est l'un des fondements de la Constitution indienne<sup>16</sup>.

La cour juge qu'il n'y a aucune raison de douter de l'indépendance de l'autorité de sûreté nucléaire (Atomic Energy Regulatory Board – AERB), car il s'agit d'un organisme officiel qui n'exerce que les pouvoirs qui lui sont délégués par le gouvernement central. S'agissant de l'affirmation selon laquelle il n'existe pas de règles ou de critères d'évaluation objectifs relatifs à la notification d'un accident nucléaire (loi CLND de 2010, article 3, paragraphe 1), les juges estiment que, étant donné que l'AERB exerce sa mission dans le respect de normes et de codes internationalement reconnus, elle peut adopter sa propre méthode pour décider de l'existence d'un dommage nucléaire<sup>17</sup>.

La cour ne suit pas les demandeurs dans leur contestation du paragraphe 2 de l'article 9 de la loi CLND de 2010 (indépendance des commissaires aux réparations des dommages nucléaires), jugeant la question encore prématurée. En outre, elle indique que toute décision d'un commissaire aux réparations est soumise à un examen juridictionnel par la haute cour, tel que prévu par l'article 226 de la Constitution indienne.

S'agissant de la contestation des délais imposés relativement aux demandes en réparation (loi CLND de 2010, article 15, paragraphe 2), les juges estiment que la loi CLND offre suffisamment de souplesse pour déposer une demande et que cette disposition est valide, car la prescription est un principe reconnu.

Sur la question de l'incompétence des juridictions civiles (loi CLND de 2010, article 35), la cour émet le jugement suivant :

Lorsqu'un tribunal spécial a été constitué et que des droits spéciaux ont été conférés aux personnes qui ont subi un dommage causé par un accident nucléaire, la formation d'un tel tribunal ne peut être qualifiée d'arbitraire. Les juridictions civiles peuvent ne pas être armées pour trancher des questions aussi complexes, et un tribunal spécialisé peut être nécessaire. La Cour suprême a confirmé la constitution de tribunaux spéciaux pour différents buts et dans différents textes de loi. Il n'y a donc pas de raison de contester la création d'un tel tribunal.

15. 1987 AIR 1086, 1987 SCR (1) 819.

16. Voir *P. Sampath Kumar v. Union of India*, 1987 AIR 386, 1987 SCC (1) 124.

17. *Yash Thomas Mannully and another v. Union of India and Others*, *supra* note 13. « Il revient donc à l'AERB, qui est un organisme expert, de déterminer si un accident nucléaire donné peut provoquer ou non des dommages nucléaires inacceptables. Seuls les accidents qui peuvent entraîner des dommages nucléaires peuvent ouvrir droit à une indemnisation. La contestation de l'article 3 de la loi n'est donc pas justifiée. ».

Cet arrêt représente le premier traitement judiciaire de la loi CLND de 2010. La Cour suprême de l'Inde devrait apporter des précisions supplémentaires lorsqu'elle rendra son arrêt dans l'action d'intérêt général qui conteste la constitutionnalité de cette loi<sup>18</sup>.

## Japon

### **Décisions de tribunaux de district dans des actions en justice concernant le redémarrage des centrales nucléaires de Sendai et de Takahama**

Après l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi, tous les réacteurs de puissance exploités au Japon ont été arrêtés. Depuis, l'Autorité japonaise de sûreté nucléaire a contrôlé la conformité de toutes les centrales nucléaires avec les exigences réglementaires renforcées adoptées après l'accident. Elle a autorisé les modifications de la conception de base des tranches des centrales de Sendai et de Takahama, respectivement en septembre 2014 et février 2015.

Cependant, des résidents des collectivités voisines ont engagé des actions en justice contre la Compagnie d'électricité de Kyūshū et la Compagnie d'électricité du Kansai, les exploitants respectifs des centrales de Sendai et de Takahama, pour demander à la justice de prononcer des injonctions provisoires et permanentes en vue d'empêcher le redémarrage des installations.

Les tribunaux de district de Kagoshima et de Fukui ont examiné les demandes d'injonction provisoire avant de rendre un jugement au fond et ont abouti à des conclusions différentes : le premier a rejeté la demande qui visait la centrale de Sendai, tandis que le second a prononcé une injonction provisoire afin d'empêcher le redémarrage de la centrale de Takahama. Ces deux décisions ont été frappées d'appel. Dans l'intervalle, toutes les procédures de contrôle et d'inspection ont eu lieu et celles qui portaient sur la tranche 1 de Sendai se sont achevées en septembre 2015, ce qui a débouché sur la reprise de l'exploitation de cette tranche nucléaire, la première du pays à redémarrer depuis l'entrée en vigueur des nouvelles exigences réglementaires. L'exploitation de la tranche 2 de Sendai a repris en octobre 2015.

#### *Décision du tribunal de district de Kagoshima rejetant la demande d'injonction*

Pour aboutir à sa décision, le tribunal de district de Kagoshima a examiné le risque que présentent les réacteurs nucléaires à la lumière des objectifs de sûreté établis par l'Autorité de sûreté nucléaire<sup>19</sup> et des nouvelles exigences réglementaires. Expliquant que l'Autorité de sûreté nucléaire avait fixé ces objectifs en tenant compte des dernières connaissances disponibles, y compris les enseignements tirés de l'accident de Fukushima, il a jugé que, tant que le respect de ces objectifs était assuré, le risque d'accident grave avec rejet de substances radioactives portant atteinte à la santé de la population était négligeable, même si la sûreté n'était pas absolue. Il n'a donc pas considéré que les droits des habitants étaient réellement menacés. Partant de ce principe, il a examiné :

18. *Common Cause and others v. Union of India*, W.P.(C). n° 464 de 2011, jugée recevable par la Cour suprême de l'Inde le 16 mars 2012.
19. En 2013, l'Autorité japonaise de sûreté nucléaire a fixé de nouveaux objectifs de sûreté, parmi lesquels l'objectif qualitatif suivant : « La possibilité que l'utilisation de l'énergie nucléaire ait des répercussions sur la santé de la population doit être suffisamment faible pour ne pas entraîner d'augmentation notable du risque que court la population. » Dans le cadre de ces objectifs, elle a également établi des limites pour les quantités et la fréquence des rejets de substances radioactives, en énonçant que « la probabilité qu'un accident provoque un rejet de césium 137 dont l'activité serait supérieure ou égale à 100 TBq doit être inférieure à 10<sup>-6</sup> par an ».

- si les nouvelles exigences réglementaires établies par l'Autorité de sûreté nucléaire, qui visent à garantir le respect des objectifs de sûreté, étaient justifiées au regard des dernières connaissances scientifiques, y compris les enseignements tirés de l'accident de Fukushima ;
- si le contrôle et le processus décisionnel de l'Autorité de sûreté nucléaire avaient été correctement mis en œuvre.

Les demandeurs affirmaient que les tranches nucléaires de la centrale de Sendai présentaient des problèmes de sûreté liés à l'activité sismique et volcanique, mais le tribunal n'a découvert aucune erreur ou faute dans les nouvelles exigences réglementaires et dans le processus d'examen et de prise de décision de l'Autorité de sûreté nucléaire.

*Injonction provisoire prononcée par le tribunal de district de Fukui afin d'interdire le redémarrage des tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Takahama*

Le tribunal de district de Fukui a affirmé que les exigences réglementaires en matière nucléaire devaient être suffisamment strictes pour qu'aucun accident grave ne puisse jamais se produire dans une centrale exploitée en conformité avec celles-ci. Or, l'examen des nouvelles exigences réglementaires établies par l'Autorité de sûreté nucléaire l'a conduit à juger qu'elles ne tenaient pas compte des mesures de sûreté à adopter compte tenu de l'accident de Fukushima et qu'elles n'étaient donc pas justifiées.

Le tribunal s'est également penché sur le risque lié aux tranches nucléaires de la centrale de Takahama, sans référence aux nouvelles exigences réglementaires établies par l'Autorité de sûreté nucléaire. À cet égard, il a jugé que ces tranches présentaient de nombreux points faibles. Il a déterminé que, compte tenu des enseignements tirés de l'accident de Fukushima, les mesures suivantes devaient être mises en œuvre pour éliminer ces points faibles :

- revoir sensiblement à la hausse l'activité sismique de référence du référentiel de sûreté de la centrale de Takahama pour s'assurer que cette centrale puisse résister à l'activité sismique maximale enregistrée dans d'autres régions ; des travaux de renforcement parasismique doivent donc être réalisés à Takahama ;
- renforcer les alimentations électriques externes et le principal circuit d'eau de refroidissement pour qu'ils puissent résister à l'activité sismique la plus forte ;
- améliorer la résistance des installations d'entreposage du combustible nucléaire usé ;
- renforcer le circuit d'eau de refroidissement des piscines de désactivation pour qu'il puisse résister à l'activité sismique la plus forte ;
- améliorer la tenue sismique de l'instrumentation des piscines de désactivation ;
- construire un bâtiment parasismique protégé contre les rayonnements.

Le tribunal a jugé que, en l'absence de telles mesures, les droits des habitants étaient effectivement menacés. Par conséquent, il a prononcé une injonction.

## Pologne

### **Décision du voïvode<sup>20</sup> de Mazovie relative à la légalité d'une résolution sur la tenue d'un référendum local dans la commune de Rózan concernant une nouvelle installation de stockage de déchets radioactifs**

Le 3 juillet 2015, le voïvode de Mazovie a annulé la résolution<sup>21</sup> que le conseil municipal de Rózan avait adoptée le 27 mai 2015 en vue d'organiser un référendum sur l'implantation d'un nouveau centre de stockage de déchets radioactifs. Il a conclu que cette résolution ne respectait pas certaines dispositions de la Loi sur les référendums locaux<sup>22</sup> et de la Loi sur l'autonomie locale<sup>23</sup> et n'était pas compatible avec la Loi sur l'aménagement du territoire<sup>24</sup>.

#### Contexte

La commune de Rózan, qui compte environ 4 500 habitants, se situe à 70 kilomètres au nord-est de Varsovie. Depuis 1961, elle abrite la seule installation de stockage de déchets radioactifs de Pologne conçue pour les déchets de faible et moyenne activité qui contiennent des émetteurs bêta et gamma à vie courte, une installation que le pays utilise également pour entreposer certains déchets à vie longue. Les déchets radioactifs stockés résultent de l'exploitation de deux réacteurs de recherche et des applications réglementées de l'énergie nucléaire (dans le domaine médical, industriel, etc.). Implantée en surface, l'installation se trouve sur le site d'un ancien fort militaire (d'une superficie de 3 045 hectares). Elle bénéficie du statut de « centre de stockage national de déchets radioactifs », ce qui se traduit par des retombées financières pour la commune où elle est implantée<sup>25</sup>. La redevance annuelle prélevée sur le budget de l'État représente une part importante du budget de la commune (40 % à l'heure actuelle), ce qui permet à cette dernière d'améliorer fortement la qualité des services publics et des infrastructures locales.

L'installation, qui se remplit progressivement, devrait fermer entre 2023 et 2025. La responsabilité du choix d'un nouveau site adapté au stockage des déchets radioactifs incombe au ministre de l'Économie, autorité compétente pour les activités qui utilisent l'énergie nucléaire pour répondre à des besoins socio-économiques nationaux. La nouvelle installation sera elle aussi un centre de stockage de surface conçu pour les déchets de faible et moyenne activité, mais elle pourra en accueillir

20. En Pologne, le voïvode est le gouverneur d'une voïvodie (province) nommé par le pouvoir central.

21. Résolution n° X/60/2015 sur la tenue d'un référendum concernant l'implantation de la nouvelle installation de stockage de déchets radioactifs sur la commune de Rózan.

22. Loi du 15 septembre 2000 sur les referendums locaux, *Journal des lois* de 2013, texte n° 706, version consolidée.

23. Loi du 8 mars 1990 sur l'autonomie locale, *Journal des lois* de 2013, texte n° 594, version consolidée.

24. Loi du 27 mars 2003 sur l'aménagement du territoire, *Journal des lois* de 2015, texte n° 199.

25. En application du paragraphe 2 de l'article 53 de la loi sur l'énergie atomique (version consolidée : *Journal des lois* de 2014, texte n° 1512), une installation de stockage de déchets radioactifs peut être reconnue comme « stockage national de déchets radioactifs » sur décision du Président de l'Agence nationale de l'énergie atomique. D'après le paragraphe 1 de l'article 57 de cette même loi, la commune sur le territoire de laquelle le centre de stockage national de déchets radioactifs est implanté touche une redevance annuelle prélevée sur le budget de l'État : i) à hauteur de 40 % des recettes de l'impôt foncier local encaissées au cours de l'année précédente, dans la limite de 10.5 millions PLN (soit environ 2.5 millions EUR) ; ii) après la fermeture du centre de stockage, à hauteur de 50 % des recettes de l'impôt foncier local encaissées l'année de fermeture de l'installation, pour une durée correspondant à la période de surveillance de l'installation.

des quantités beaucoup plus importantes, car elle devrait aussi recevoir les déchets produits par les centrales nucléaires qui doivent être construites en Pologne.

#### *Résolution adoptée par le conseil municipal de Rózan*

Depuis les élections locales de 2014, la question du centre de stockage de déchets radioactifs de Rózan, soulevée par certaines personnalités politiques locales opposées au maire réélu, est un sujet politique sensible dans la ville. Des résistances sont apparues à la suite de la communication (par le ministère de l'Économie à la municipalité) d'un plan prévoyant de conduire une étude géologique préliminaire afin de déterminer si Rózan serait pris en compte lors des phases ultérieures du processus de sélection d'un site pour un nouveau centre de stockage. La proposition de réalisation d'études géologiques ayant été rejetée par le conseil municipal, le ministère de l'Économie a exclu Rózan de la liste des sites envisagés pour le nouveau centre de stockage. Il a en effet estimé que le rejet formulé par la collectivité locale ne pouvait être contourné, même si aucune obligation légale n'impose de tenir compte de l'accord des autorités locales au cours du processus de sélection. Il a alors axé ses efforts sur les autres sites possibles.

Indépendamment de ces événements, un groupe de personnalités politiques locales conduit par un membre du conseil municipal a lancé une campagne contre l'implantation d'un nouveau centre de stockage sur la commune de Rózan, et organisé une campagne de signatures afin d'obtenir la tenue d'un référendum sur la question. En retour, le conseil municipal de Rózan a adopté, le 28 mai 2015, une résolution où figure la question suivante susceptible d'être soumise à référendum : « Êtes-vous oui ou non favorable à l'implantation d'un nouveau centre de stockage de déchets radioactifs à Rózan ?<sup>26</sup> ».

Peu après, le voïvode de Mazovie a ouvert d'office une procédure afin de contrôler la légalité de cette résolution. En parallèle, il a reçu une lettre d'un habitant de Rózan lui demandant de vérifier la validité de la résolution. L'auteur de la lettre insistait sur le fait que le référendum envisagé était dénué de sens et aurait constitué une dépense inutile pour la commune, puisque le site avait déjà été écarté par le ministère de l'Économie.

#### *Décision du voïvode de Mazovie*

Le voïvode de Mazovie a annulé la résolution le 3 juillet 2015 pour vice de forme. Cependant, dans les motifs de sa décision, il soulève également quelques objections de fond.

Tout d'abord, il considère que la résolution ne respecte pas l'article 13, paragraphe 2, et l'article 17 de la Loi sur les référendums locaux, compte tenu de l'article 16, paragraphe 5, de cette loi. La procédure d'instigation et de tenue d'un référendum local à la demande des habitants d'une commune, décrite dans cette loi, est la suivante. La tenue d'un référendum peut être demandée par un groupe de 15 habitants de la commune, un parti politique local ou une organisation non gouvernementale locale, qui doivent signer une demande. Quand le nombre requis de signatures est atteint, la demande est présentée au maire, qui la transmet alors au conseil municipal. Une fois que ce dernier en a pris connaissance, il est constitué un comité ad hoc chargé de vérifier que la demande respecte les dispositions des articles 11 à 14 de la Loi sur les référendums locaux. Ces dispositions comprennent en particulier l'obligation pour l'initiateur du référendum de communiquer aux habitants de la commune des informations sur le référendum avant de présenter la demande au maire (article 13, paragraphe 1). Ces informations doivent contenir la ou les questions auxquelles les électeurs devront répondre par référendum (article 13,

---

26. Résolution n° X/60/2015, *supra* note 21.



paragraphe 2). L'initiateur du référendum est également tenu de recueillir les signatures des habitants favorables au référendum. Enfin, si toutes les obligations légales ont été remplies, le conseil municipal adopte une résolution sur la tenue du référendum proposé (article 17).

Le *voïvode* de Mazovie juge qu'aucune des trois annonces publiées par l'initiateur au sujet du référendum proposé ne satisfait à l'obligation de faire figurer clairement la question soumise au vote. Selon lui, la troisième annonce contenait bien une telle question mais, comme elle n'avait été adressée à la population qu'après la présentation de la demande de référendum au maire, elle n'avait aucun effet juridique. Il estime donc que la demande ne peut être considérée comme valide, car elle ne respecte pas la règle édictée à l'article 13, paragraphe 2, de la Loi sur les référendums locaux.

Le *voïvode* de Mazovie fonde en partie son argumentation sur une décision rendue par un tribunal administratif sur cette question<sup>27</sup>, ainsi que sur la conception habituelle qui se dégage de la jurisprudence, à savoir que la ou les questions qui seront posées lors du référendum constituent un élément fondamental obligatoire de l'annonce du référendum. Il relève également que la ou les questions ne figurent ni sur les pages de signature ni sur l'annonce valide, ces documents ne mentionnant que l'objet général du référendum, c'est-à-dire « un nouveau centre de stockage de déchets radioactifs ». D'après le *voïvode* de Mazovie, la ou les questions auraient dû figurer sur les pages de signature, étant donné qu'elles n'apparaissent pas dans l'annonce proprement dite, même si aucune obligation explicite ne figure à l'article 14 de la Loi sur les référendums locaux. En effet, dans le cas contraire, toutes les questions ayant un lien avec le thème général du référendum proposé sont envisageables, ce qui peut conduire des personnes à se rallier à une idée qu'elles n'auraient pas approuvée si elles avaient eu connaissance de l'intention exacte de l'initiateur du référendum. Le *voïvode* conclut que, pour que l'avis des habitants soit correctement pris en compte, les questions qui figurent sur les pages de vote doivent être identiques à celles qui apparaissent sur les pages de signature, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

Le *voïvode* souligne également que le comité consultatif constitué par le conseil municipal n'a pas vérifié la légalité de la demande de référendum. Ce comité a estimé valide la demande en dépit du non-respect, décrit plus haut, du paragraphe 2 de l'article 13 de la Loi sur les référendums locaux. Par conséquent, la résolution adoptée par le conseil municipal, qui s'appuie sur l'approbation donnée par le comité, est contraire à l'article 17 de cette loi.

Le fait que l'initiateur du référendum n'ait pas respecté le paragraphe 2 de l'article 13 de la Loi sur les référendums locaux lors de la première phase de la procédure référendaire (annonces ne comportant pas explicitement les questions qui seraient posées lors du référendum) a rendu les étapes ultérieures de la procédure administrative invalides, ce qui, au bout du compte, a conduit à juger la résolution illégale.

En plus des vices de forme, le *voïvode* soulève plusieurs objections de fond, à savoir que la résolution est contraire à l'alinéa 5 du paragraphe 2 de l'article 18 de la Loi sur l'autonomie locale et n'est pas compatible avec la loi sur l'aménagement du territoire. Il relève que, d'après l'alinéa 5 du paragraphe 2 de l'article 18 de la Loi sur l'autonomie locale, le choix de l'emplacement d'un nouveau centre de stockage de déchets radioactifs relève de la compétence exclusive du conseil municipal à l'échelon de la commune. De ce fait, ce choix ne saurait faire l'objet d'un référendum local. Le *voïvode*

---

27. Décision du tribunal administratif régional de Wrocław en date du 10 avril 2015 (III SA/Wr 85/15).

renvoie aux arrêts rendus par la chambre administrative de la Cour suprême sur cette question<sup>28</sup>.

La décision du *voivode* est conforme à la jurisprudence applicable. Dans une affaire analogue, la chambre administrative de la Cour suprême a jugé qu'une demande de référendum concernant l'interdiction d'implanter un parc éolien sur le territoire d'une commune était elle aussi invalide car « elle concernait le droit conféré au conseil municipal de fixer la politique d'aménagement du territoire, question qui ne peut faire l'objet d'un référendum local<sup>29</sup> ». Il en résulte qu'un référendum local ne peut pas être utilisé pour interdire d'implanter un type particulier d'équipement (comme un centre de stockage de déchets radioactifs ou un parc éolien) sur le territoire d'une commune, car le conseil municipal est seul compétent sur cette question.

Le conseil municipal a décidé de ne pas former de recours devant le tribunal administratif régional et, de ce fait, la décision du *voivode* est devenue irrévocable.

**Décision du Tribunal constitutionnel concluant à l'inconstitutionnalité de certaines dispositions du Règlement du ministre de la Santé du 18 février 2011 sur les conditions de l'utilisation sûre des rayonnements ionisants pour tous les types d'expositions médicales<sup>30</sup>**

La décision du Tribunal constitutionnel est le résultat d'une action engagée devant lui par le commissaire polonais aux droits de l'homme (le médiateur) afin de contester la constitutionnalité de plusieurs dispositions<sup>31</sup> du Règlement du ministre de la Santé du 18 février 2011 sur les conditions de l'utilisation sûre des rayonnements ionisants pour tous les types d'expositions médicales (le règlement)<sup>32</sup>, qui transposait en droit polonais la Directive 97/43/Euratom du Conseil<sup>33</sup>. Le ministre de la Santé avait pris ce règlement en application de l'article 33c, paragraphe 9, alinéa 9, de la Loi sur l'énergie atomique<sup>34</sup>, qui lui confère le pouvoir d'établir des « règles pour le contrôle des paramètres physiques des équipements radiologiques<sup>35</sup> ». Toutefois, le règlement ne se contentait pas de définir ces règles. Il imposait aussi aux médecins de posséder un titre spécial pour pouvoir effectuer ce contrôle, et précisait que le Centre national de radioprotection en médecine (CNRM) serait chargé de délivrer ces titres, alors que cette tâche ne fait pas partie des compétences que la loi sur l'énergie atomique lui confère.

Le médiateur a soulevé des objections de forme et de fond contre les dispositions contestées du règlement en se fondant sur l'article 92, paragraphe 1, et sur l'article 65, paragraphe 1, de la Constitution polonaise. La première objection du médiateur est la

28. Voir les arrêts de la chambre administrative de la Cour suprême du 21 juillet 1999 (IV SA 2452/98) et du 20 mars 2014 (II OSK 344/14).

29. Arrêt de la chambre administrative de la Cour suprême du 20 mars 2014 (II OSK 344/14).

30. Tribunal constitutionnel, décision du 30 juillet 2013 (n° U 5/12).

31. Section 9 ; section 12, paragraphe 2 ; section 16, paragraphe 2 ; section 18 et section 20.

32. *Journal des lois* de 2011, n° 51, texte n° 265.

33. Directive 97/43/Euratom du Conseil du 30 juin 1997 relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales, remplaçant la directive 84/466/Euratom, *Journal officiel de l'Union européenne* (JO), L 180 (9 juillet 1997), p. 22.

34. Loi sur l'énergie atomique, *Journal des lois* de 2014, texte n° 1512 (version consolidée).

35. L'article 33c, paragraphe 9, point 9, dispose que « [l]e ministre compétent en matière de santé fixe par règlement les conditions d'une utilisation sûre des rayonnements ionisants pour tous les types d'exposition médicale [...] en tenant compte des normes en vigueur dans l'Union européenne. Ces conditions comprennent : 9) des règles pour le contrôle des paramètres physiques des équipements radiologiques et des audits cliniques internes et externes pour vérifier le respect des conditions de radioprotection pour les patients » (c'est l'auteur qui souligne).

s suivante : comme la Loi sur l'énergie atomique ne l'autorise pas expressément à fixer les qualifications que doivent avoir les médecins pour être autorisés à contrôler les équipements radiologiques, le ministre de la Santé ne peut pas introduire l'obligation de détenir un titre spécial pour pouvoir effectuer ce contrôle. Selon lui, la compétence du ministre à cet égard ne peut se déduire de la compétence générale d'établir des « règles pour le contrôle des équipements radiologiques », visée à l'article 33c, paragraphe 9, point 9, de la Loi sur l'énergie atomique. Le ministre ne peut s'appuyer sur une compétence aussi générale pour prendre un règlement concernant une question aussi précise que l'obligation en question. Il estime donc que les dispositions contestées du règlement dépassent les limites de la délégation du pouvoir d'édicter des règles qui figure dans la loi et qu'elles sont contraires à l'article 92, paragraphe 1, de la Constitution, selon lequel « [l]es règlements sont édictés par les organes prévus par la Constitution en vertu des délégations détaillées contenues dans la loi et en vue de l'application de celle-ci ». La deuxième objection du médiateur est que l'obligation imposée par le règlement aux médecins d'obtenir le titre en question constitue une limite illicite et non prévue par la loi du droit garanti par la Constitution d'exercer librement une profession. En effet, à défaut d'obtenir un tel titre, les médecins ne pourraient effectuer certaines activités dans le cadre de leur travail, ce qui serait contraire à l'article 65, paragraphe 1, de la Constitution<sup>36</sup>, selon lequel les exceptions à la liberté d'exercer une profession ne peuvent être fixées que par la loi, et non par un règlement, comme en l'espèce. Enfin, le médiateur relève que les fonctions du CNRM, qui sont énumérées avec précision à l'article 33j, paragraphe 3, ne comprennent pas la délivrance de titres aux médecins. Par conséquent, le médiateur estime que le règlement a élargi la liste des missions du CNRM sans que la loi ne l'y autorise et qu'il est donc contraire à l'article 33j, paragraphe 3<sup>37</sup>.

Le ministre de la Santé a marqué son désaccord avec la position du médiateur selon laquelle l'autorisation donnée par la loi d'établir des règles pour le contrôle des équipements radiologiques ne permet pas d'instaurer des obligations de qualification. Selon lui, cette possibilité résulte du paragraphe 1 de l'article 7 de la Directive 97/43, qui dispose que les États membres veillent à ce que les praticiens soient dûment compétents en matière de radioprotection. Il avance que le fait d'introduire une telle obligation ne rend pas caduques les qualifications acquises auparavant par les médecins. Ces qualifications ne sont toutefois pas suffisantes, selon lui, pour que le contrôle des équipements radiologiques s'effectue dans des conditions de sûreté. De ce fait, il estime qu'il était nécessaire d'instaurer une obligation supplémentaire, à savoir l'autorisation délivrée par le CNRM. Il explique que c'est le sens des dispositions contestées du règlement, qui donnent effet à la loi qui a permis son élaboration et sont donc conformes à celle-ci.

S'agissant de la deuxième objection, le ministre avance que les dispositions contestées ne peuvent être considérées comme une limite au droit d'exercer librement une profession du seul fait qu'elles prévoient la délivrance d'un titre. Il fait observer qu'elles sont même avantageuses pour les médecins, car elles leur permettent d'améliorer leurs qualifications et, par conséquent, d'accroître leur salaire. Le ministre souligne également que l'équité impose de confier au CNRM le soin de délivrer des titres aux médecins, car il n'existe pas de disposition législative spécifique sur cette question. Selon lui, si ce point n'était pas traité par le règlement contesté, le contrôle des équipements radiologiques par les médecins

36. « Toute personne est libre de choisir et d'exercer une profession et de choisir son lieu de travail. Les exceptions sont prévues par la loi. » (C'est l'auteur qui souligne).

37. Cet argument du médiateur a été renforcé par l'avis du procureur général, selon lequel le principe de légalité impose que les compétences des autorités nationales ne puissent être fixées que par la loi.

médicaux ne reposerait sur aucun fondement juridique, ce qui pourrait mettre en danger les patients.

Le Tribunal rejette les arguments du ministre et fait droit aux demandes du médiateur, jugeant que les dispositions contestées du règlement sont contraires à l'article 92, paragraphe 1, de la Constitution. Il ne cherche pas à déterminer si le règlement est également en infraction avec l'article 65, paragraphe 1, de la Constitution, car il n'est pas tenu de le faire, en application des dispositions pertinentes de la Loi sur le Tribunal constitutionnel<sup>38</sup> et de la jurisprudence du Tribunal. Pour éviter que sa décision ait une incidence négative sur le contrôle des équipements radiologiques, le Tribunal en reporte l'application d'un an.

Dans sa décision, le Tribunal indique clairement que, comme le règlement aborde des questions qui ne sont pas directement traitées dans la loi qui a permis son élaboration, il perd son caractère de texte d'application et devient un document juridique autonome. Cette situation n'est pas acceptable au regard de l'article 92, paragraphe 1, de la Constitution. D'autre part, comme le règlement contesté est contraire aux dispositions constitutionnelles, il ne peut être justifié par la Directive 97/43.

S'agissant de la question fondamentale de savoir quel est le niveau de détail requis pour la loi et quels sont les sujets qui peuvent, par habilitation, être traités par un règlement, le Tribunal juge que cela dépend généralement du domaine concerné et de ses éventuels rapports avec les droits et libertés garantis par la Constitution. Plus un sujet est lié à ces droits et libertés, plus la loi doit être précise, en restreignant les possibilités de fixer des règles par un règlement. Le fait qu'une loi prévoit que certaines questions seront traitées par un règlement ne veut pas dire que la loi en question n'a qu'un caractère général<sup>39</sup>, car le rôle d'un règlement est de donner effet à une loi, non de la modifier ou de la compléter.

Le point central de la décision est que l'autorité chargée d'établir une réglementation (en l'espèce, le ministre de la Santé) ne peut jamais exercer des compétences qui ne sont pas expressément prévues dans la loi qui lui a donné un pouvoir réglementaire, même si cela peut sembler légitime du point de vue de l'équité ou du bon sens.

## République slovaque

### **Développements relatifs à la divulgation d'informations concernant la centrale nucléaire de Mochovce**

Le contentieux relatif à la demande présentée par Greenpeace Slovaquie devant l'Autorité slovaque de sûreté nucléaire (UJD) tendant à la publication du rapport préliminaire de sûreté des tranches 3 et 4 de la centrale de Mochovce en application de la loi n° 211/2000 (recueil des lois) modifiée sur la liberté de l'information a été ouvert en avril 2010. Il a pris fin en juin 2015.

Comme expliqué dans le Bulletin de droit nucléaire n° 92<sup>40</sup>, l'affaire avait pour origine une demande de Greenpeace Slovaquie visant à obtenir des informations, en

38. Loi du 1<sup>er</sup> août 1997 sur le Tribunal constitutionnel (*Journal des lois*, n° 102, texte n° 643, et modifications ultérieures).

39. Ce qui se produit lorsque l'autorité concernée est habilitée à apporter des précisions par règlement sur les points qui ne figurent pas dans la loi qui l'a autorisée à le faire.

40. AEN (2013), « Évolutions récentes, et décisions de la Cour suprême, concernant la plainte de Greenpeace Slovaquie relative à la centrale nucléaire de Mochovce », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 92, AEN, Paris, pp. 110-111.

particulier sur l'environnement, et le rejet de cette demande par l'UJD<sup>41</sup>, au motif que des informations sensibles de ce type pouvaient mettre en danger la sécurité publique si elles étaient communiquées. Greenpeace a formé un recours devant la cour régionale pour que celle-ci contrôle la légalité de la décision et, en octobre 2011, la cour a tranché en faveur de l'UJD. Greenpeace a alors interjeté appel de cette décision devant la Cour suprême qui, en août 2012, a annulé la décision attaquée et renvoyé l'affaire devant la cour régionale.

En juin 2015, sur renvoi, la cour régionale a annulé la décision n° 39/2010 de l'UJD et a renvoyé l'affaire devant l'UJD pour qu'elle rouvre la procédure administrative afin de tenir compte de la demande de Greenpeace. Contestant l'argumentation de la cour régionale, l'UJD a interjeté appel de cet arrêt devant la Cour suprême en juillet 2013.

En juin 2015, la Cour suprême a confirmé l'arrêt de la cour régionale. De ce fait, le 23 juillet 2015, l'UJD a rouvert la procédure administrative précédente en y faisant participer Greenpeace et le constructeur des tranches 3 et 4 de Mochovce (*Slovenské elektrárne*). Au cours de cette procédure, lorsqu'il lui a été demandé si elle souhaitait avoir accès au rapport préliminaire de sûreté<sup>42</sup>, Greenpeace Slovaquie a retiré sa demande, estimant que, compte tenu des restrictions légales applicables à la communication d'informations sensibles, le coût de reproduction de plusieurs milliers de pages du rapport préliminaire de sûreté expurgé n'était pas justifié s'il n'était pas possible d'obtenir des informations pertinentes ou utiles. L'UJD a donc clos cette procédure administrative.

---

41. Décision n° 39/2010 de l'UJD, 1<sup>er</sup> février 2010.

42. Comme il est expliqué dans AEN (2014), « Développements relatifs à la divulgation d'informations concernant la centrale nucléaire de Mochovce », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 93, AEN, Paris, p. 101, en octobre et novembre 2013, une version expurgée des documents de sûreté relatifs aux tranches 3 et 4 de Mochovce a été rendue publique (en vertu de l'article 3, paragraphes 14 et 15, de la loi atomique de 2004 modifiée, toutes les informations sensibles avaient été supprimées). Cette publication a eu lieu dans le cadre de la réouverture de la procédure administrative d'autorisation des modifications apportées à la construction des tranches 3 et 4 de Mochovce avant leur achèvement.



## Travaux législatifs et réglementaires nationaux

### Allemagne

#### Gestion des déchets radioactifs

*Première ordonnance portant modification de l'ordonnance de 2005 qui gelait le développement de Gorleben (2015)*

La première ordonnance de 2015 (l'ordonnance de 2015)<sup>1</sup> porte modification de l'ordonnance de 2005 qui gelait le développement de Gorleben (l'ordonnance de 2005)<sup>2</sup>. Prise en application de la première phrase du paragraphe 1 de l'article 9g de la loi atomique allemande, l'ordonnance de 2005 visait à protéger l'exploration du dôme de sel de Gorleben, envisagé comme possible site de stockage pour les déchets radioactifs. Son article 5 disposait que l'ordonnance devait expirer 10 ans après son entrée en vigueur, c'est-à-dire le 16 août 2015 à minuit.

Or, entre-temps, la loi sur la sélection d'un site de stockage de 2013<sup>3</sup>, dont l'article 29 contient une disposition spécifique concernant le dôme de sel de Gorleben, est entrée en vigueur. En application de cette disposition, Gorleben doit être intégré à la procédure de sélection de site décrite dans la loi de la même manière et selon les mêmes critères et exigences que les autres sites de stockage envisagés, son exclusion ne pouvant être décidée, le cas échéant, qu'en application de la procédure prévue par cette même loi. Cette disposition impose donc de continuer à protéger l'exploration de la zone de Gorleben.

À cet effet, le gouvernement fédéral a présenté un projet de texte réglementaire au Parlement pour prolonger la validité de l'ordonnance de 2005 jusqu'au 16 août 2025 au plus tard<sup>4</sup>, mais ce projet n'a pas reçu l'approbation nécessaire des *länder* au Parlement (*Bundesrat*) et a été rejeté<sup>5</sup>. Un accord a pu être trouvé sur la formulation suivante, qui constitue aujourd'hui la première phrase du paragraphe 1 de l'article 5 de l'ordonnance de 2015 : « La présente ordonnance expire le jour où, en application de la cinquième phrase du paragraphe 1 de l'article 29 de la loi sur la sélection d'un

1. *Erste Verordnung zur Änderung der Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung* du 7 juillet 2015 (*Bundesanzeiger* AT 21.07.2015 V1). Le texte de l'ordonnance est accessible (en allemand) à l'adresse suivante : [www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Gesetze/gorleben\\_vsp\\_v\\_bundesanzeiger.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/gorleben_vsp_v_bundesanzeiger.pdf). Une version consolidée de l'ordonnance de 2005 modifiée par l'ordonnance de 2015 est accessible (en allemand) à l'adresse suivante : [www.gesetze-im-internet.de/gorleben\\_vspv/BjNR515320005.html](http://www.gesetze-im-internet.de/gorleben_vspv/BjNR515320005.html).
2. On trouvera de plus amples informations sur l'ordonnance de 2005 dans AEN (2005), « Ordonnance instaurant une interdiction de modifier l'état du sous-sol dans la formation saline de Gorleben (2005) », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 76, AEN, Paris, p. 77.
3. On trouvera de plus amples informations sur la loi de 2013 dans AEN (2013), « Loi sur la sélection d'un site de stockage (2013) », *Bulletin de droit nucléaire*, n° 92, AEN, Paris, p. 114-117.
4. *Verordnung der Bundesregierung: Erste Verordnung zur Änderung der Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung*, 27 mars 2015 (*Bunderats-Drucksache* 136/15). Le projet de texte réglementaire est accessible (en allemand) à l'adresse suivante : [www.umwelt-online.de/PDFBR/2015/0136\\_2D15.pdf](http://www.umwelt-online.de/PDFBR/2015/0136_2D15.pdf).
5. *Bundesrats-Drucksachen* 136/1/15, 136/2/15 et 136/3/15.

site de stockage, le dôme de sel de Gorleben sera exclu de la procédure de sélection du site, mais au plus tard le 31 mars 2017 à minuit<sup>6</sup>. »

Les raisons de ce nouveau libellé figurent dans une résolution adoptée par le Bundesrat. Dans cette résolution, celui-ci demande au gouvernement fédéral d'élaborer un texte réglementaire afin de protéger dès que possible les sites ou les zones d'aménagement envisagés pour le stockage, et ce, sans délai et au plus tard le 31 mars 2017, en coopération avec la « Commission pour l'entreposage des déchets de haute activité » instituée par la loi sur la sélection d'un site de stockage<sup>7</sup>.

## Australie

### Cadre législatif général

*Projet de loi portant modification de la loi australienne de 1998 sur la protection radiologique et la sûreté nucléaire*

Le Parlement australien a adopté, le 18 août 2015, un projet de loi portant modification de la loi australienne de 1998 sur la protection radiologique et la sûreté nucléaire. Une fois reçue la sanction royale, ces modifications sont entrées en vigueur le 8 octobre 2015.

Depuis 1999, l'Agence australienne de radioprotection et de sûreté nucléaire (ARPANSA) contrôle les organismes publics australiens qui pratiquent des activités faisant intervenir des rayonnements. Le régime administré par l'ARPANSA concerne un large éventail d'applications, qui vont des appareils à rayons X utilisés pour contrôler les bagages dans les aéroports au réacteur de recherche OPAL (*Open Pool Australian Light water*), situé à Lucas Heights (Nouvelle-Galles-du-Sud).

La loi de 1998 n'avait connu aucune modification importante depuis son adoption. Or, depuis cette époque :

- les principes internationaux de sûreté nucléaire et radiologique ont évolué ;
- certaines modifications des pratiques imposent d'adapter le cadre réglementaire ;
- l'expérience de l'ARPANSA en matière de contrôle de l'application de la législation a mis en évidence des axes d'amélioration ;
- le régime réglementaire qui encadre les activités de l'ARPANSA a été examiné à plusieurs reprises.

Des examens ont été conduits, notamment par l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'*Australian National Audit Office*, l'autorité australienne de contrôle des finances publiques. Dans l'ensemble, le cadre réglementaire a été jugé adéquat. Cependant, des modifications ont été suggérées pour mieux définir la portée de la législation, renforcer les pouvoirs de surveillance et d'exécution de l'autorité de contrôle et s'assurer que la législation continue d'être en adéquation avec les orientations internationales.

6. L'original en allemand est rédigé comme suit : « *Diese Verordnung tritt an dem Tag außer Kraft, an dem der Salzstock Gorleben nach § 29 Absatz 1 Satz 5 des Standortauswahlgesetzes aus dem Standortauswahlverfahren ausgeschlossen wird, spätestens mit Ablauf des 31. März 2017.* »

7. *Bundesrats-Drucksache 136/15 (Beschluss)*, accessible (en allemand) à l'adresse suivante : [www.umwelt-online.de/PDFBR/2015/0136\\_2D15B.pdf](http://www.umwelt-online.de/PDFBR/2015/0136_2D15B.pdf).



Sur la base des recommandations issues des différents examens et de l'expérience de l'ARPANSA, des modifications ont été apportées à la loi afin de définir plus clairement sa portée, d'améliorer la gestion des risques liés aux activités radiologiques menées par des organismes publics australiens et de renforcer les capacités d'action de l'ARPANSA en situation d'urgence ou en cas de non-respect de la législation. Plus précisément, ces modifications relèvent de quatre domaines.

Premièrement, elles donnent plus de pouvoirs à l'ARPANSA pour veiller au respect de la législation et prendre des mesures en cas d'infraction constatée. Elles permettent ainsi au directeur général de l'ARPANSA d'exiger du titulaire d'une autorisation qu'il produise des informations ou des documents, ou qu'il se présente devant lui pour répondre à des questions. De plus, les inspecteurs peuvent désormais établir des demandes d'amélioration afin d'exiger des titulaires d'autorisation qu'ils mettent fin, dans un délai donné, aux infractions réelles ou probables à la législation.

Grâce à ces modifications, l'ARPANSA peut accéder aux informations qui lui sont nécessaires pour évaluer le respect de la législation et peut prendre des mesures progressives et proportionnées si elle découvre une infraction.

Ces évolutions permettent également au directeur général de l'ARPANSA de donner des instructions aux titulaires d'autorisation afin de réduire au minimum les risques pour la population et l'environnement dans des circonstances imprévues, par exemple en situation d'urgence.

Deuxièmement, les modifications adoptées précisent les conditions dans lesquelles la législation s'applique aux sous-traitants et aux entités qui travaillent avec l'État australien ou qui interviennent dans des installations détenues ou contrôlées par des organismes publics du pays. La sécurité réglementaire est ainsi renforcée et on s'assure qu'il n'y a pas d'écart entre la réglementation applicable aux organismes contrôlés par l'ARPANSA et celle qui s'applique à ceux qui sont contrôlés par les autorités des États et des Territoires australiens.

Troisièmement, les évolutions adoptées contribuent à améliorer le régime des autorisations et à le rendre plus efficace. En effet :

- l'ARPANSA peut désormais délivrer des autorisations à durée déterminée lorsque ce type d'autorisation pourrait être plus approprié ;
- l'ARPANSA est désormais explicitement autorisée à contrôler les activités, notamment de remise en état, qui concernent les anciens sites contaminés ;
- il est précisé que l'ARPANSA peut délivrer une autorisation unique pour plusieurs installations afin de réduire les contraintes réglementaires et de simplifier le dispositif lorsque cela favorise une gestion des risques de bout en bout.

Enfin, plusieurs modifications sont des adaptations techniques et administratives mineures, comme la mise à jour de définitions ou la suppression de dispositions obsolètes afin d'améliorer l'efficacité de la législation.

## États-Unis

### Processus d'autorisation et cadre réglementaire

La NRC autorise la délivrance d'une autorisation combinée de construction et d'exploitation d'un nouveau réacteur à la centrale nucléaire de Fermi, dans le comté de Monroe (Michigan)

Le 4 février 2015, la Commission américaine de réglementation nucléaire (Nuclear Regulatory Commission – NRC) a, conformément à ses obligations, mené une enquête publique pour déterminer si ses services avaient correctement instruit la demande d'autorisation combinée de construction et d'exploitation déposée par la compagnie d'électricité DTE Energy qui souhaite mettre en service un nouveau réacteur nucléaire à la centrale de Fermi, située dans le comté de Monroe (Michigan). Au terme de cette procédure, la Commission a conclu que l'examen réalisé par ses services était conforme à sa réglementation relative aux autorisations combinées et aux procédures d'enquête publique<sup>8</sup>. L'autorisation combinée a donc été délivrée le 1<sup>er</sup> mai 2015<sup>9</sup>.

Le 18 septembre 2008, DTE Energy avait transmis une demande d'autorisation combinée en vue de l'implantation d'un réacteur GE-Hitachi de type ESBWR (*Economic Simplified Boiling Water Reactor* – réacteur à eau bouillante économique simplifié) au sein de la centrale nucléaire de Fermi<sup>10</sup>. L'intention de l'électricien est de construire ce nouveau réacteur à côté de son autre réacteur déjà en service. L'ESBWR est un réacteur de 1 600 mégawatts électriques (MWe) doté de systèmes de sûreté passive permettant, en cas d'accident, un refroidissement du cœur sans alimentation électrique<sup>11</sup>.

La Commission a passé en revue l'étude définitive d'impact sur l'environnement (*Final Environmental Impact Statement* – FEIS) et décrété qu'elle était conforme aux dispositions de la loi sur la politique nationale de protection de l'environnement (*National Environmental Policy Act* – NEPA). Notant que l'étude avait mis en évidence des solutions de substitution adéquates pour DTE Energy, en ce qui concerne notamment le choix du site, les sources d'électricité et les conceptions de réacteurs<sup>12</sup>, la Commission a décidé de suivre la conclusion de ses services, selon lesquels aucune des solutions de substitution proposées n'est préférable, d'un point de vue environnemental, au plan d'action proposé.

La Commission s'est également vu remettre une évaluation indépendante des exigences imposées par la NRC au lendemain de l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi<sup>13</sup>. Après l'accident, la NRC a pris des mesures réglementaires relatives à l'examen des risques sismiques, aux stratégies d'atténuation des conséquences d'agressions externes hors dimensionnement, à l'instrumentation des piscines de désactivation et à la préparation aux situations d'urgence, notamment<sup>14</sup>.

8. DTE Electric Company (Fermi Nuclear Power Plant, Unit 3), CLI-15-13, 81 NRC \_\_ (30 avril 2015), p. 50-51.

9. 80 Federal Register 26,302, « DTE Electric Company; Fermi 3 » (7 mai 2015).

10. Fermi, voir note n° 28 ci-dessus, p. 2.

11. *Ibid.*, p. 28.

12. *Ibid.*, p. 47.

13. *Ibid.*, p. 4.

14. *Ibid.*, p. 28.

## **Gestion des déchets radioactifs**

### *La NRC tient ses dernières réunions publiques relatives à l'étude d'impact sur l'environnement complémentaire visant le site de Yucca Mountain*

La NRC a organisé une série de réunions afin de recueillir les commentaires du public à propos de l'évaluation conduite pour compléter l'étude d'impact sur l'environnement (*Environmental Impact Statement – EIS*) menée par le département de l'Énergie (Department of Energy – DOE) au sujet du projet de stockage géologique du combustible nucléaire usé et des déchets radioactifs de haute activité sur le site de Yucca Mountain. La dernière d'entre elles s'est tenue le 12 novembre 2015<sup>15</sup>.

Les services de la NRC ayant estimé, après examen, que les EIS transmises par le DOE en 2002 et 2008 ne traitaient pas convenablement les effets du stockage sur les eaux souterraines, la Commission leur avait demandé, en février 2015, de procéder à une EIS complémentaire afin d'évaluer ces effets. Un projet d'étude complémentaire a été publié pour avis et remarques du public en août 2015.

Ce projet d'étude s'intéresse, d'une part, aux impacts environnementaux que pourrait avoir le projet de centre de stockage sur les eaux souterraines et, d'autre part, aux impacts environnementaux potentiels des rejets en surface sur les eaux souterraines. L'analyse évalue les possibles effets radiologiques et non radiologiques aux emplacements des rejets superficiels et souterrains sur une période d'un million d'années suivant la fermeture du stockage. Elle examine aussi les conséquences éventuelles pour la couche aquifère, les sols, les êtres vivants et leur milieu, et la santé publique, et cherche à déterminer s'il existe des risques d'effets démesurés pour les minorités ou les populations à faible revenu. En outre, le projet d'étude complémentaire se penche sur les répercussions cumulées qui pourraient être associées à d'autres actions passées, présentes ou raisonnablement prévisibles. D'après les services de la NRC, les conséquences pour les ressources analysées seraient minimales.

## **France**

### **Cadre législatif général**

*Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte*<sup>16</sup>

Un an après sa présentation en Conseil des ministres, la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte a été promulguée le 18 août 2015.

Cette loi est composée de 215 articles répartis en huit titres : objectifs (titre I) ; rénover les bâtiments (titre II) ; développer les transports propres (titre III) ; lutter contre le gaspillage et promouvoir l'économie circulaire (titre IV) ; favoriser les énergies renouvelables (titre V) ; renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens (titre VI) ; simplifier et clarifier les procédures (titre VII) ; donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'Etat le pouvoir d'agir ensemble (titre VIII).

La transition énergétique s'appuie notamment sur les grands objectifs suivants, inscrits par la loi dans le Code de l'énergie :

- 
15. 80 Federal Register 56,501, « Department of Energy; Yucca Mountain, Nye County, Nevada » (18 septembre 2015).
  16. J.O.L. et D., 18 août 2015, p. 14263, texte n° 1.

- réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 ;
- diminuer de 30 % la consommation d'énergies fossiles en 2030 par rapport à 2012 ;
- porter la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation énergétique finale et à 40 % de la production d'électricité en 2030 ;
- réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à 2012 ;
- diminuer de 50 % le volume de déchets mis en décharge à l'horizon 2050 ;
- diversifier la production d'électricité et baisser à 50 % la part du nucléaire à l'horizon 2025.

En matière nucléaire, le titre VI de cette loi a pour objectif de renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens sur les installations nucléaires de base (INB), en complétant les dispositions du Code de l'environnement applicables aux activités nucléaires et aux INB.

Les commissions locales d'information (CLI), instituées autour de tout site comprenant une ou plusieurs INB et chargées d'une mission générale de suivi, d'information et de concertation en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et d'impact sur les personnes et l'environnement, voient leur rôle renforcé. La composition de la CLI est par ailleurs élargie à des membres issus d'États étrangers si le site est localisé dans un département frontalier.

Le régime juridique applicable aux INB, prévu par les articles L. 593-1 et suivants du Code de l'environnement, est amendé concernant notamment les modifications substantielles d'une INB en cours d'exploitation, les réexamens de sûreté, l'arrêt définitif, le démantèlement et enfin le déclassement.

En matière de responsabilité civile nucléaire, l'article 130 de la loi prévoit l'augmentation du montant de la responsabilité civile de l'exploitant d'une installation nucléaire pour le porter à 700 millions EUR (70 millions EUR pour une installation à risque réduit et 80 millions EUR pour un transport), en anticipation de l'entrée en vigueur des Protocoles de février 2004 d'amendement des Conventions de Paris et de Bruxelles.

Il convient également de relever que le gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai allant de 6 à 12 mois, des dispositions relevant du domaine de la loi dans de très nombreux domaines, notamment pour :

- renforcer l'efficacité du contrôle en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection ;
- aménager les compétences, attributions et pouvoirs de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ;
- transposer notamment les directives suivantes : Directive 2011/70/Euratom du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs ; Directive 2014/87/Euratom du 8 juillet 2014 modifiant la Directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires ; Directive 2013/59/Euratom du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants ; Directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010 relative aux

émissions industrielles ; Directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

*Rapport de l'ASN sur l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France en 2014*<sup>17</sup>

Conformément à l'article L. 592-31 du Code de l'environnement, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a établi son rapport d'activité sur l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour l'année 2014, qu'elle a transmis au Parlement, au gouvernement et au président de la République.

Dans son rapport, l'ASN considère qu'en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, la situation reste assez satisfaisante. Toutefois, elle précise que l'importance des enjeux et les attentes de la société conduisent à relever progressivement les exigences de sûreté et de radioprotection au vu de l'analyse des accidents, de l'accroissement des connaissances scientifiques et des développements technologiques.

Sur le volet international, l'ASN ajoute que l'année 2014 constitue une année marquante du fait :

- du renforcement significatif des directives européennes sur la sûreté nucléaire et sur la radioprotection ;
- de la proposition, par les autorités de sûreté et de radioprotection européennes, d'une approche coordonnée de la gestion des situations d'urgence.

Il est également précisé que l'année 2015 sera marquée par :

- le début de l'instruction du dossier de mise en service du réacteur EPR à Flamanville ;
- la poursuite des actions visant à limiter les doses liées à l'exposition du public au radon ;
- la poursuite des actions pour une meilleure maîtrise des expositions des patients et des professionnels de santé, notamment en radiodiagnostic et lors des procédures interventionnelles.

## Grèce

### **Gestion des déchets radioactifs**

*Arrêté interministériel établissant la politique nationale de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs*<sup>18</sup>

Ce texte confère à la Commission grecque de l'énergie atomique le pouvoir d'élaborer le « programme national » initial visé aux articles 11 et 12 de la Directive relative à la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé<sup>19</sup>.

17. Le rapport de l'ASN est disponible à l'adresse suivante : [www.asn.fr/annual\\_report/2014fr/](http://www.asn.fr/annual_report/2014fr/).

18. Arrêté interministériel n° 131207/I3/27.08.2015, Journal officiel, folio 1858/B/27.08.2015, « Politique nationale de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs ».

19. 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, *Journal officiel de l'Union européenne (JO)*, L 199 (2 août 2011).

Les principes fondamentaux de la politique nationale grecque sont les suivants :

- seuls les déchets produits sur le territoire grec peuvent être stockés dans le pays, et ce uniquement dans un centre de stockage autorisé situé en Grèce ; il est interdit d'importer des déchets radioactifs à des fins de gestion, y compris en vue d'un stockage ; dans l'attente de la construction d'un centre de stockage, les déchets radioactifs produits sur le territoire grec sont entreposés dans des installations ou des zones d'entreposage autorisées (centralisées ou gérées par les producteurs de déchets) ;
- le combustible usé issu du réacteur de recherche est définitivement réexpédié dans le pays ayant fourni ou fabriqué le combustible neuf, selon l'accord international obligatoirement conclu lors de l'importation de ce combustible nucléaire ;
- pour les sources radioactives, la solution de gestion privilégiée en aval est le retour dans le pays d'origine ;
- pour les déchets liquides à vie très courte produits par les laboratoires de médecine nucléaire, il existe des mécanismes de libération fondés notamment sur la décroissance radioactive ;
- tous les dix ans, si nécessaire, il est conduit des projets de collecte et d'exportation des sources et matières radioactives vers des installations de recyclage autorisées situées à l'étranger ;
- l'entreposage des déchets, des sources et des substances radioactives ne constitue pas une méthode de gestion définitive ; la durée de l'entreposage est fixée par les conditions de l'autorisation délivrée pour l'installation ou la pratique ; des durées maximales d'entreposage sont prévues ;
- la Grèce est favorable à la mise en commun d'activités, de solutions pratiques et de programmes de recherche et de développement dans le cadre d'accords conclus avec d'autres pays.

## Lituanie

### **Sûreté nucléaire et protection radiologique**

#### *Révision des exigences relatives aux modifications d'installations nucléaires*

Le 1<sup>er</sup> novembre 2015, est entrée en vigueur une version révisée<sup>20</sup> des « règles de procédure relatives aux catégories de modifications d'installations nucléaires et à la procédure à suivre pour effectuer des modifications », qui définissent les catégories de modifications que l'on peut apporter à une installation nucléaire et confient au titulaire d'une autorisation la responsabilité de documenter le processus de modification, de conduire des évaluations de sûreté et, en cas de modification importante pour la sûreté, de soumettre une documentation à l'approbation de l'Autorité lituanienne de sûreté nucléaire (*Valstybinė atominės energetikos saugos inspekcija – VATESI*). La version révisée s'efforce de rationaliser la procédure de modification en cours de construction ou de mise en service d'une installation nucléaire, et décrit plus précisément les catégories de modifications.

20. Arrêté n° 22.3-57 (2015), « Modification de l'arrêté n° 22.3-99 (2011), BSR-1.8.2-2011 "Règles de procédure relatives aux catégories de modifications d'installations nucléaires et à la procédure à suivre pour effectuer des modifications" », consultable (en lituanien) à l'adresse suivante : [www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/38739f30d15e11e4bcd1a882e9a189f1](http://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/38739f30d15e11e4bcd1a882e9a189f1).

### *Plan de renforcement de la sûreté nucléaire*

Le 24 mars 2015, le chef de la VATESI a approuvé le Plan de renforcement de la sûreté nucléaire fondé sur l'évaluation du retour d'expérience relatif à l'accident survenu à la centrale nucléaire japonaise de Fukushima Daiichi (le « Plan »)<sup>21</sup>. Ce Plan définit des mesures visant à améliorer la sûreté nucléaire globale en Lituanie ainsi que la sûreté des installations nucléaires proprement dites, en ce qui concerne notamment la gestion des accidents nucléaires, les agressions externes, la perte des systèmes de sûreté et la préparation aux situations d'urgence. Il remplace un précédent dispositif de portée analogue, qui avait été approuvé en 2013.

### *Nouvelles exigences relatives à la mise en service des centrales nucléaires*

Le chef de la VATESI a approuvé de nouvelles exigences de sûreté nucléaire en prenant l'arrêté n° 22.3-141 du 16 juillet 2015 relatif à la « mise en service des centrales nucléaires »<sup>22</sup>. Applicables à la mise en service de centrales nucléaires équipées de réacteurs à eau légère sous pression ou bouillante ou de réacteurs à eau lourde sous pression, ces nouvelles exigences encadrent la préparation, le contenu, la portée et la mise en œuvre du programme de mise en service, ainsi que la gestion du processus de mise en service. Elles sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2015.

### *Révision des exigences réglementant la communication d'informations relatives aux événements anormaux*

Le 30 juillet 2015, a été approuvée une modification des exigences de sûreté nucléaires relatives à la notification des événements anormaux<sup>23</sup>. Le nouveau texte instaure des procédures plus détaillées pour l'analyse, par la VATESI, des rapports sur les événements anormaux établis par les titulaires d'une autorisation, et définit la procédure d'enquête indépendante que la VATESI doit mener en cas d'accident nucléaire ou radiologique, notamment la portée des investigations ainsi que les droits et devoirs de la commission d'enquête.

### **Gestion des déchets radioactifs**

#### *Révision des exigences relatives aux critères d'acceptation des déchets dans les centres de stockage à faible profondeur*

Le 27 mai 2015, ont été approuvées de nouvelles exigences de sûreté nucléaire instituant des critères d'acceptation des déchets dans les stockages à faible profondeur destinés aux déchets radioactifs de faible et moyenne activité à vie courte (FMA-VC), ainsi que des prescriptions relatives aux spécifications des colis de déchets FMA-VC que l'on prévoit de stocker à faible profondeur<sup>24</sup>. Ces dispositions, qui remplacent l'arrêté n° 22.3-40 du 27 avril 2009 relatif à l'« approbation de la

21. Arrêté n° 22.3-62 (2015), « Approbation du Plan de renforcement de la sûreté nucléaire fondé sur l'évaluation du retour d'expérience relatif à l'accident survenu à la centrale nucléaire japonaise de Fukushima Daiichi », consultable (en lituanien) à l'adresse suivante : [www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/801a6e40d22b11e4bcd1a882e9a189f1](http://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/801a6e40d22b11e4bcd1a882e9a189f1).

22. BSR-2.1.5-2015 (2015), « Mise en service des centrales nucléaires », consultable (en lituanien) à l'adresse suivante : [www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/0d6fbed02baa11e5be2eca50406acf3c](http://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/0d6fbed02baa11e5be2eca50406acf3c).

23. Arrêté n° 22.3-151 (2015), « Modification de l'arrêté n° 22.3-60 (2010), BSR-1.8.1-2010 « Notification d'événements anormaux dans les centrales nucléaires » », consultable (en lituanien) à l'adresse suivante : [www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b514cb8036a911e5aee6f3ae4a9cfa2d](http://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b514cb8036a911e5aee6f3ae4a9cfa2d).

24. BSR-3.2.1-2015 (2015), « Critères d'acceptation des déchets radioactifs destinés à être stockés à faible profondeur », consultable (en lituanien) à l'adresse suivante : [www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b91cfee0047811e588da8908dfa91cac](http://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/b91cfee0047811e588da8908dfa91cac).

réglementation sur les critères généraux d'acceptation des déchets dans les stockages à faible profondeur », sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2015.

### **Sécurité nucléaire**

#### *Révision des exigences en matière de protection physique*

En juillet 2015, a été approuvée une modification des exigences en matière de protection physique<sup>25</sup>. Conformément aux recommandations figurant dans la collection Sécurité nucléaire de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le texte révisé établit des critères clairs définissant à quels moments il convient de réexaminer/revoir la définition des différentes zones de sécurité d'une installation nucléaire. Il s'efforce également de rationaliser la procédure que doivent suivre les demandeurs et les titulaires d'autorisations pour préparer, réviser ou renouveler leurs plans de sécurité ainsi que la procédure que doit suivre l'autorité de réglementation pour valider ces plans. Enfin, il contient un programme plus détaillé d'évaluation de l'efficacité des systèmes de protection physique des installations nucléaires.

## **République slovaque**

### **Coopération internationale**

#### *Détails concernant les accords internationaux conclus par la République slovaque*

S'agissant des évolutions concernant les accords internationaux dans le domaine de l'énergie nucléaire et leur statut intervenues depuis le dernier numéro du *Bulletin de droit nucléaire* (n° 95), la République slovaque a reconduit l'arrangement entre l'Autorité slovaque de sûreté nucléaire (UJD) et la Nuclear Regulatory Commission des États-Unis concernant l'échange d'informations techniques et la coopération en matière de sûreté nucléaire (signature à Vienne le 16 septembre 2015).

Le Programme de coopération dans le domaine de la réglementation de la sûreté nucléaire qui lie l'Autorité slovaque de sûreté nucléaire et son homologue tchèque a été reconduit pour la troisième fois depuis 1999.

### **Responsabilité et indemnisation**

*Règlement n° 170/2015 établissant la liste des matières radioactives, des quantités et des caractéristiques physiques et chimiques pour lesquelles le risque de dommage nucléaire est faible*<sup>26</sup>

S'appuyant sur l'article 5, paragraphe 6, de la nouvelle loi n° 54/2015 (recueil des lois) relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et à la couverture financière correspondante<sup>27</sup>, l'UJD a édicté le 6 juillet 2015 un nouveau règlement n° 170/2015 (recueil des lois) établissant une liste des matières radioactives, des quantités et des caractéristiques physiques et chimiques pour lesquelles il est justifié de considérer que le risque de dommage nucléaire est faible. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016, ce nouveau règlement remplace le règlement n° 47/2006 (recueil des

25. Arrêté n° 22.3-147 (2015), « Modification de l'arrêté n° 22.3-37 (2012), BSR-1.6.1-2012 "Protection physique des installations nucléaires, des matières nucléaires et des matières du cycle du combustible nucléaire" », consultable (en lituanien) à l'adresse suivante : [www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f1fe0411352011e5b1be8e104a145478](http://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f1fe0411352011e5b1be8e104a145478).

26. Le règlement n° 170/2015 est accessible (en anglais) à l'adresse suivante : [www.ujd.gov.sk/ujd/WebStore.nsf/viewKey/Regulation%20170%202015/\\$FILE/Regulation%20170%202015.pdf](http://www.ujd.gov.sk/ujd/WebStore.nsf/viewKey/Regulation%20170%202015/$FILE/Regulation%20170%202015.pdf).

27. La loi n° 54/2015 (recueil des lois) est accessible (en anglais) à l'adresse suivante : [www.ujd.gov.sk/ujd/WebStore.nsf/viewKey/Act%20no.%2054\\_2015%20/\\$FILE/Act%2054\\_2015%20EN\\_na%20web.pdf](http://www.ujd.gov.sk/ujd/WebStore.nsf/viewKey/Act%20no.%2054_2015%20/$FILE/Act%2054_2015%20EN_na%20web.pdf).



lois) qui fixait des limites maximales de quantité de matières nucléaires et de déchets radioactifs en dessous desquelles il n'était pas envisagé de risque de dommages nucléaire.

Le règlement n° 170/2015 dresse la liste des matières radioactives, des quantités et des caractéristiques physiques et chimiques pour lesquelles il est justifié de considérer que le risque de dommage nucléaire est faible :

- lors du transport de ces matières ; et
- dans une installation nucléaire en cours de démantèlement, s'il s'y trouve des matières nucléaires ou des déchets radioactifs en certaines quantités et avec certaines caractéristiques physiques et chimiques sans qu'il s'y trouve simultanément du combustible nucléaire frais ou usé.

Le risque qu'un dommage nucléaire survienne est si faible à ces quantités et à ces niveaux d'activité que ces quantités et niveaux sont exclus de la couverture obligatoire des dommages nucléaires.

Comme la République slovaque est partie à la Convention de Vienne de 1963, ce nouveau règlement s'appuie sur la Résolution établissant des limites maximales pour l'exclusion de petites quantités de matières nucléaires du champ d'application des Conventions de Vienne sur la responsabilité civile nucléaire (GOV/2014/63, 12 décembre 2014), adoptée en 2014 par le Conseil des gouverneurs de l'AIEA. Il s'inspire également de la Décision et Recommandation du Comité de direction de l'énergie nucléaire portant sur l'exclusion des installations nucléaires en cours de déclassement du champ d'application de la Convention de Paris sur la responsabilité civile (NEA/SUM(2014)2).

### **Cadre juridique général**

En octobre 2015, plusieurs modifications des règlements existants de l'UJD ont été approuvées et ont fait l'objet de notifications à la Commission européenne. Elles entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2016.

Ces modifications, qui s'appuient sur les recommandations et les suggestions ayant fait suite à la mission du Service intégré d'examen de la réglementation de l'AIEA auprès de l'UJD, sont les suivantes :

- règlement portant modification du règlement n° 430/2011 (recueil des lois) relatif aux exigences de sûreté nucléaire ;
- règlement portant modification du règlement n° 431/2011 (recueil des lois) relatif au système de gestion de la qualité ;
- règlement portant modification du règlement n° 30/2012 (recueil des lois) fixant les exigences relatives à la gestion des matières nucléaires, des déchets radioactifs et du combustible nucléaire usé ;
- règlement portant modification du règlement n° 33/2012 (recueil des lois) relatif à l'évaluation régulière, complète et systématique de la sûreté des équipements nucléaires ;
- règlement portant modification du règlement n° 57/2006 (recueil des lois) fixant les exigences détaillées relatives au transport des matières radioactives ;
- règlement portant modification du règlement n° 57/2006 (recueil des lois) précisant le périmètre, le contenu et les modalités de préparation de la documentation relative aux installations nucléaires nécessaire à la prise de différentes décisions.

## Roumanie

### **Processus d'autorisation et cadre réglementaire**

*Décision n° 600/2014 du gouvernement portant approbation de la Stratégie nationale pour la sûreté et la sécurité nucléaires*

En juillet 2014, la Roumanie s'est dotée d'une Stratégie nationale pour la sûreté et la sécurité nucléaires (« la Stratégie »), destinée à encadrer, en apportant uniformité et cohérence, les actions que mène le pays pour renforcer sa sûreté et sa sécurité nucléaires ainsi que les efforts conjoints des autorités et institutions ayant des responsabilités dans le secteur nucléaire.

Cette Stratégie tient compte de l'état actuel de développement du secteur nucléaire national, des projets et activités en cours ou à venir, de l'expérience des autorités et institutions concernées, des responsabilités et des normes internationales, ainsi que des obligations juridiques qui découlent des traités, conventions et accords auxquels la Roumanie est partie.

### **Coopération internationale**

*Décision n° 525/2014 du gouvernement portant approbation de l'Accord de coopération dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs conclu entre l'ANDRA et l'ANDR*

Afin de mettre en place un système de gestion sûre et efficace des déchets radioactifs, la Roumanie s'est fixé comme objectif important de renforcer ses activités de coopération internationale dans le domaine nucléaire. C'est dans cette optique qu'en juillet 2014, l'Agence roumaine pour l'énergie nucléaire et les déchets radioactifs (Agenția Nucleară și pentru Deșeuri – ANDR) et l'Agence nationale française pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) ont conclu un accord prévoyant l'instauration d'un cadre juridique commun dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs, conformément aux dispositions du partenariat stratégique franco-roumain. La Roumanie et la France sont convenues de coopérer dans les domaines suivants :

- la gestion des déchets radioactifs ;
- la recherche-développement (R-D) dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs ;
- l'adhésion du public ;
- l'inventaire des déchets radioactifs ;
- la caractérisation, le traitement et le conditionnement des déchets radioactifs de faible et moyenne activité (FMA) en vue de leur stockage ;
- le stockage géologique du combustible nucléaire usé et des déchets radioactifs de haute activité (HA) ;
- l'audit des activités liées à la gestion des déchets radioactifs ;
- le recyclage du combustible nucléaire usé ;
- les solutions de gestion du combustible usé en aval du cycle ; et
- le démantèlement des installations nucléaires.

La coopération des deux pays pourra également se traduire par l'échange d'informations et la mise en commun des expériences, ainsi que par la participation à des projets communs et une assistance technique.

*Protocole d'accord de coopération et d'échange d'informations dans le domaine de la réglementation nucléaire entre la CNCAN de Roumanie et le Président de la PAA de Pologne*

En septembre 2014, les autorités de réglementation nucléaire de la Roumanie et de la Pologne, à savoir la Commission nationale roumaine de contrôle des activités nucléaires (Comisia Națională pentru Controlul Activităților Nucleare – CNCAN) et l'Agence nationale polonaise de l'énergie atomique (Panstwowa Agencja Atomistyki – PAA), ont conclu un protocole d'accord de coopération technique et d'échange d'informations. La Roumanie et la Pologne étant toutes deux membres de l'Union européenne, elles sont convenues qu'il était dans leur intérêt mutuel de conclure un tel accord. Le protocole couvre également :

- l'échange de personnel entre les deux autorités ;
- la formation du personnel ; et
- l'assistance dans le domaine de la réglementation nucléaire.

Conformément aux lois, réglementations et orientations politiques applicables, la CNCAN et la PAA ont décidé d'établir une coopération portant sur la réglementation et le contrôle des activités liées à la sûreté nucléaire et radiologique.

*Décision n° 540/2015 du gouvernement portant approbation de l'accord de coopération dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire signé par la Roumanie et la République populaire de Chine le 1er septembre 2014 à Pékin.*

À la suite des actions menées par le gouvernement afin d'attirer de possibles nouveaux investisseurs pour la construction des tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Cernavodă, la République populaire de Chine s'est révélée être un partenaire très prometteur du fait de la grande expérience de ses compagnies d'électricité dans la construction et l'exploitation de centrales nucléaires, mais aussi en raison de ses capacités de financement et de son intérêt pour les projets nucléaires.

Dans ce contexte, les deux pays sont convenus de la nécessité de signer un accord de coopération dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, afin d'instaurer un cadre général de coopération nucléaire et de promouvoir des projets communs spécifiques dans ce domaine. Ils ont également décidé d'encourager la conduite d'actions communes visant à achever les projets en cours et de lancer d'autres projets d'intérêt commun dans le domaine nucléaire.

### **Sécurité nucléaire**

*Arrêté n° 181/2014 portant approbation des normes de protection des installations nucléaires contre les cybermenaces*

En octobre 2014, la Roumanie s'est dotée de normes concernant les exigences générales à respecter pour protéger des cybermenaces les systèmes, composants, équipements et logiciels des systèmes et réseaux de contrôle-commande des installations nucléaires. Ces normes représentent une étape essentielle du processus d'autorisation des activités de mise en service, d'exploitation et de démantèlement des installations nucléaires.

### **Sûreté nucléaire et protection radiologique**

*Arrêté n° 51/2015 portant approbation du guide de sûreté nucléaire relatif aux codes et normes industriels applicables aux centrales nucléaires*

En avril 2015, un guide de sûreté nucléaire a été établi conformément aux recommandations de la CNCAN au sujet de l'utilisation des codes et normes de

l'industrie nucléaire pour le choix du site, la construction, la mise en service et l'exploitation des centrales nucléaires.

Arrêté n° 199/2015 portant approbation des normes relatives à la sûreté nucléaire et aux conditions d'exploitation technique des installations nucléaires

En avril 2015, ont été établies des normes relatives aux exigences générales de sûreté nucléaire liées aux limites et aux conditions techniques d'exploitation des installations nucléaires. Ces normes s'appliquent aux catégories d'installations nucléaires suivantes :

- les centrales nucléaires ;
- les réacteurs de recherche, les réacteurs de puissance nulle et les assemblages sous-critiques ;
- les réacteurs de démonstration.

*Arrêté n° 177/2015 portant approbation des normes relatives à la sûreté nucléaire et à l'évaluation indépendante de la sûreté nucléaire*

En septembre 2015, ont été établies des normes relatives aux exigences générales de sûreté nucléaire et à l'évaluation indépendante de la sûreté des installations nucléaires. Ces normes s'appliqueront aux entités ayant obtenu une autorisation ou ayant déposé une demande d'autorisation de construction, de mise en service ou d'exploitation d'une installation nucléaire appartenant à l'une des catégories suivantes :

- les centrales nucléaires ;
- les réacteurs de recherche, réacteurs de puissance nulle et assemblages sous-critiques ;
- les réacteurs de démonstration ;
- les usines de fabrication de combustible nucléaire ; et
- les autres installations nucléaires dont la CNCAN estime qu'il convient de leur appliquer ces règles au cours du processus d'autorisation.

*Arrêté n° 180/2015 portant approbation du guide relatif au contrôle indépendant des analyses de sûreté nucléaire et de l'évaluation des installations nucléaires*

En septembre 2015, a été établi, sur les recommandations de la CNCAN, un guide relatif au contrôle indépendant des analyses et des évaluations de la sûreté des installations nucléaires. Ses dispositions s'appliqueront à toutes les entités ayant obtenu une autorisation ou ayant déposé une demande d'autorisation de construction, de mise en service ou d'exploitation d'une installation nucléaire appartenant à l'une des catégories suivantes :

- les centrales nucléaires ;
- les réacteurs de recherche, réacteurs de puissance nulle et assemblages sous-critiques ;
- les réacteurs de démonstration ;
- les usines de fabrication de combustible nucléaire ; et
- les autres installations nucléaires dont la CNCAN estime qu'il convient de leur appliquer ces règles au cours du processus d'autorisation.

*Arrêté n° 198/2015 portant approbation du guide relatif au cadre et au contenu du rapport final de sûreté des centrales nucléaires*

En septembre 2015, ont été établies des normes relatives au cadre et au contenu du rapport final de sûreté des centrales nucléaires. Ces normes s'appliqueront aux entités ayant obtenu une autorisation ou ayant déposé une demande d'autorisation de construction, de mise en service ou d'exploitation d'une centrale nucléaire.

## Slovénie

### **Cadre législatif général**

*Modification de la loi sur la protection contre les rayonnements ionisants et la sûreté nucléaire*

Un processus relativement long de modification de la loi sur la protection contre les rayonnements ionisants et la sûreté nucléaire (la loi) a finalement été mené à terme en septembre 2015. Ce processus, lancé en 2013, avait été suspendu en mai 2014 après la démission du corps exécutif, puis repris la même année, après la formation d'un nouveau gouvernement. Dans un souci de coordination interministérielle, les modifications apportées à la loi ont été transmises début novembre 2014 à tous les ministères, au Commissaire à l'information et au Bureau gouvernemental de la législation. Le gouvernement a validé la nouvelle mouture de la loi en mai 2015, et le Parlement a adopté le texte en septembre 2015.

La nouvelle loi simplifie certaines procédures administratives :

- elle fusionne en une seule procédure administrative les évaluations de la protection des travailleurs exposés aux rayonnements ionisants et les autorisations de pratique sous rayonnements<sup>28</sup> ;
- elle rationalise la délivrance des autorisations d'utilisation de sources radioactives ;
- elle supprime la nécessité de détenir un certificat d'inscription au registre des sources de rayonnements, obtenu sur décision administrative spéciale, au profit d'une inscription moyennant une procédure simplifiée.

Par ailleurs, plusieurs modifications ont été apportées à la loi, à la lumière des enseignements tirés de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi et des tests de résistance menés à l'échelle européenne. Celles-ci comprennent :

---

28. Auparavant, l'Autorité de radioprotection de Slovénie (Uprava Republike Slovenije za varstvo pred sevanji – URSVS), autorité de réglementation chargée des activités faisant intervenir des rayonnements et de l'utilisation de sources de rayonnements pour des applications sanitaires et vétérinaires, avait pour mission d'approuver les évaluations de la radioprotection de tous les travailleurs exposés (non seulement ceux des secteurs de la médecine et de la médecine vétérinaire, mais également ceux qui appliquent des pratiques sous rayonnements dans d'autres domaines comme l'industrie, la recherche, etc.). En parallèle, l'Autorité de sûreté nucléaire de Slovénie (Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost – URSJV) était chargée de délivrer les autorisations de pratique sous rayonnements. Désormais, l'approbation des évaluations de la protection des travailleurs exposés et l'octroi des autorisations de pratique sous rayonnements sont de la responsabilité de l'URSVS pour ce qui est des secteurs de la médecine et de la médecine vétérinaire, et de l'URSJV pour ce qui est de l'industrie, de la recherche, etc.

- l’insertion de deux nouveaux articles, l’un sur le dimensionnement d’une installation nucléaire et l’autre sur les exigences de dimensionnement élargies d’une installation nucléaire ;
- l’adoption de nouvelles dispositions relatives aux systèmes de gestion de la culture de sûreté ;
- l’ajout de nouvelles dispositions visant à prévenir l’introduction d’articles non conformes, contrefaits, frauduleux et suspects dans les installations nucléaires ou radiologiques.

Parmi les autres modifications figurent :

- une nouvelle disposition relative à la construction d’une installation nucléaire, qui autorise un investisseur à soumettre progressivement et en plusieurs parties la documentation à joindre à la demande d’autorisation de construction ;
- une définition claire des obligations de l’Agence pour la gestion des déchets radioactifs (Agencija za radioaktivne odpadke – ARAO) en ce qui concerne la mise en œuvre de ses diverses missions de service public (gestion des déchets radioactifs, stockage des déchets radioactifs, surveillance à long terme et entretien des installations de stockage des résidus d’extraction et de traitement) ;
- des dispositions relatives à l’enquête approfondie à laquelle sont soumises les personnes travaillant dans des installations nucléaires ;
- une détermination plus précise des différents types de surveillance opérationnelle (surveillance avant, pendant et après l’exploitation).

La nouvelle mouture a également permis d’apporter de légères corrections éditoriales, et de supprimer les incohérences et lacunes mineures identifiées lors de la mise en œuvre de la loi.

Les modifications apportées à la loi sur la protection contre les rayonnements ionisants et la sûreté nucléaire et à plusieurs décrets d’application et arrêtés ministériels transposent en droit slovène la nouvelle Directive sur la sûreté nucléaire<sup>29</sup> ainsi que les niveaux de référence de l’Association des responsables des autorités de sûreté nucléaire d’Europe occidentale (WENRA), mis à jour en 2014. Les nouvelles normes de base de l’Union européenne<sup>30</sup> seront quant à elles inscrites dans le droit slovène d’ici à la fin de 2017.

Les modifications de la loi sont entrées en vigueur le 15<sup>e</sup> jour suivant leur parution au Journal officiel de la République de Slovénie, le 17 octobre 2015. Ces modifications, les explications et clarifications préliminaires, ainsi qu’une version consolidée du texte, sont disponibles en slovène sur le site Internet de l’URSJV.

29. Directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la Directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, JO L 219 (25 juillet 2014).

30. 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, JO L 13 (17 janvier 2014).

## Suisse

### **Gestion des déchets radioactifs**

Le 7 octobre 2015, le Conseil fédéral a décidé de procéder à une deuxième révision de l'ordonnance sur le fonds de désaffectation et sur le fonds de gestion des déchets des installations nucléaires (l'« Ordonnance »). Ce texte règle les détails de l'application de la loi sur l'énergie nucléaire, qui fixe le cadre du financement du démantèlement des installations nucléaires et du stockage des déchets radioactifs.

Alors qu'il procédait à la première révision de l'Ordonnance, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, le département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie et des Communications (DETEC) a identifié différentes dispositions relatives à la gouvernance qui nécessitaient d'être révisées, ce qu'a confirmé le Contrôle fédéral des finances. Les modifications nécessaires ont été apportées dans la deuxième révision.

La révision la plus importante concerne la composition des organes exécutifs du fonds de désaffectation et du fonds de gestion des déchets des installations nucléaires (les « Fonds »). Les agents du DETEC, qui est chargé de la surveillance au nom du Conseil fédéral, et de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), qui est l'autorité de sûreté et de sécurité nucléaire nationale, ne sont plus éligibles à la commission ou aux comités.

Toutefois, le DETEC, en tant qu'organisme, est doté de pouvoirs de surveillance plus importants afin de renforcer le contrôle des Fonds. Ainsi, le DETEC établit les recommandations relatives à l'étude de coût quinquennale qui est effectuée par les opérateurs de centrales nucléaires et fixe également le montant des coûts estimés qui servent de base au calcul des contributions annuelles aux Fonds des exploitants de centrales nucléaires. En outre, en lieu et place du Conseil fédéral, le DETEC se voit doté du pouvoir de modifier les paramètres de calcul des contributions, en accord avec le département fédéral des Finances et le département fédéral de l'Économie, de la Formation et de la Recherche.

La révision prendra effet en date du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

### **Responsabilité civile et réparation**

*Obligation de s'assurer, risques non couverts par les assureurs privés - Révision partielle de l'Ordonnance sur la responsabilité civile en matière nucléaire (ORCN)*<sup>31</sup>.

Le 13 juin 2008, le Parlement a adopté la nouvelle loi sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN) et a approuvé les conventions internationales correspondantes révisées (Convention de Paris et Convention complémentaire de Bruxelles). La Suisse a ensuite ratifié ces deux conventions en mars 2009. La révision totale de l'ordonnance sur la responsabilité civile en matière nucléaire (ORCN) basée sur la nouvelle LRCN a été adoptée par le Conseil Fédéral le 25 mars 2015<sup>32</sup>. La LRCN et l'ORCN révisées ne peuvent toutefois pas entrer en vigueur avant la Convention de Paris révisée, qui doit pour cela avoir été ratifiée par au moins deux tiers des 16 parties contractantes, ce qui ne devrait pas intervenir avant le début de 2017.

La révision partielle de l'ORCN porte sur la LRCN actuellement en vigueur<sup>33</sup> qui établit que le propriétaire d'une centrale nucléaire répond de manière illimitée des dommages nucléaires et qu'il doit disposer d'une couverture d'assurance de 1 milliard

31. Ordonnance du 5 décembre 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (ORCN), RS 732.441 ([www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/recueil-systematique.html](http://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/recueil-systematique.html)).

32. Cf. *Bulletin de droit nucléaire*, n° 95.

33. Loi du 18 mars 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire (LRCN), RS 732.44.

de francs suisses. Cette couverture doit, dans la mesure du possible, être garantie par des assurances privées. La Confédération couvre, à titre subsidiaire, les dommages nucléaires qui ne peuvent pas être couverts par des assurances privées et perçoit des primes à cet effet.

Les assurances privées peuvent exclure partiellement ou entièrement certains dommages nucléaires (ORCN, art. 4, (1)). La liste des risques non couverts a été adaptée car les pools de réassurance internationaux ne sont pas en mesure de fournir la couverture exigée par la législation sur la responsabilité civile en matière nucléaire.

Les modifications sont les suivantes<sup>34</sup>:

- Les dommages nucléaires d'un montant de 500 millions à un milliard de francs suisses qui surviennent malgré un respect permanent des valeurs limites de radioactivité sont exclus de la couverture des assurances privées. L'assurance de la Confédération prend à sa charge la couverture de ces dommages et perçoit des primes à cet effet. Il en résulte une augmentation de 2 à 3 % des primes que les centrales nucléaires suisses et le Dépôt intermédiaire Würenlingen SA versent à la Confédération. Parallèlement, les primes versées aux assureurs privés baissent en raison de la diminution de la couverture. La révision partielle de l'ORCN n'a ainsi que peu d'effets sur le montant global des primes.
- La formulation concernant les risques liés au terrorisme, partiellement exclus de la couverture privée, a été légèrement adaptée (la restriction « contre lesquels il n'est pas possible de se protéger à des frais supportables » a été supprimée). Il n'y a donc pas lieu d'adapter les primes.

La révision partielle de l'ORCN est entrée en vigueur le 15 février 2015.

---

34. Pour de plus amples informations, voir le rapport explicatif concernant la modification de l'art. 4(1) de l'ordonnance du 5 décembre 1983 sur la responsabilité civile en matière nucléaire à l'adresse [www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2013.html](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/ind2013.html), rubrique DETEC.



## Activités des organisations intergouvernementales

### Communauté européenne de l'énergie atomique

#### **Instruments juridiquement non contraignants**

*Communication de la Commission européenne : « Vers un plan stratégique pour les technologies énergétiques (plan SET) intégré : accélérer la transformation du système énergétique européen »<sup>1</sup>*

Instauré en 2007<sup>2</sup>, le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET) est un pilier de la politique énergétique et climatique de l'Union européenne (UE). À l'origine d'investissements importants dans les technologies bas carbone, il a favorisé la coopération des différentes parties prenantes européennes dans le domaine de la recherche.

La Commission européenne (CE) a publié sa communication relative au nouveau plan SET le 15 septembre 2015. Fort des succès engrangés à ce jour, le nouveau plan SET intégré vise à actualiser et à adapter les priorités et actions précédemment définies à la lumière des objectifs clés de la Stratégie européenne pour l'Union de l'énergie, présentée par la CE en février 2015<sup>3</sup>. Il constitue donc un élément essentiel de la nouvelle stratégie de recherche et d'innovation (R-I) sur l'énergie telle que la définit le cinquième volet de l'Union de l'énergie.

Fondé sur une nouvelle démarche qui s'affranchit du cloisonnement technologique, le plan SET propose dix actions de R-I ciblées pour accélérer la transformation du système énergétique européen. Ces actions participeront à la réalisation des objectifs de l'Union de l'énergie en matière de R-I, à savoir : devenir le numéro un mondial des énergies renouvelables ; faciliter la participation des consommateurs et accélérer la progression vers un système énergétique intelligent ; développer et renforcer les systèmes économes en énergie ; diversifier et renforcer les options énergétiques pour des transports durables ; procéder à un déploiement ambitieux du captage et du stockage du carbone ; et améliorer la sûreté de l'utilisation de l'énergie nucléaire.

Dans les mois à venir, et dans le contexte du développement de l'approche globale de l'Union de l'énergie en matière de R-I, ces dix priorités devraient servir de point de départ aux discussions menées avec les États membres et les parties prenantes concernant l'élaboration de nouveaux programmes et activités de R-I aux niveaux européen et national.

- 
1. C(2015)6317 (15 septembre 2015) (Communication).
  2. COM(2007)723 (22 novembre 2007).
  3. COM(2015)80 (25 février 2015).

*Rapport annuel 2014 de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom*

L'édition 2014 du Rapport annuel de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (AAE)<sup>4</sup> fournit, comme les précédentes, des informations sur l'évolution du secteur de l'énergie nucléaire au sein de l'UE et dans le monde, dont, surtout, des données sur le marché des combustibles nucléaires. Mais elle s'enrichit également de deux nouveaux chapitres. Le premier, consacré à la sécurité des approvisionnements nucléaires, se concentre sur l'exigence de diversification des sources d'approvisionnement en matières et services nucléaires, conformément aux objectifs de la Communication de la Commission européenne du 28 mai 2014 sur une Stratégie européenne pour la sécurité énergétique<sup>5</sup>, tandis que le second concerne les activités de l'AAE dans le domaine des radioisotopes. Comme l'indique le rapport, l'Agence a poursuivi ses efforts, notamment via la signature d'un protocole d'accord avec le Département américain de l'énergie (Department of Energy – DOE), afin de définir les conditions dans lesquelles approvisionner en uranium hautement enrichi les utilisateurs qui en ont toujours besoin, conformément aux engagements internationaux en faveur de la sécurité nucléaire. Dernier point, et non des moindres, le rapport annuel présente également le programme de travail de l'AAE pour 2015. Ce dernier s'articule autour de cinq objectifs précis, dont le maintien par l'AAE, dans l'exercice de ses prérogatives, d'un approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs de l'UE en minerais et combustibles nucléaires.

*Rapport de juin 2015 de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (AAE) à la Commission européenne sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes médicaux<sup>6</sup>*

En 2013, la Commission européenne a confié à l'AAE la mission de suivre tous les aspects liés à l'approvisionnement en radioisotopes médicaux au sein de l'UE, en tenant compte des conclusions publiées par le Conseil de l'Union européenne à ce sujet en 2010<sup>7</sup> et 2012<sup>8</sup>. Le rapport précité présente donc les activités menées par la CE et l'AAE, en étroite coopération avec l'Association européenne de producteurs de moyens d'imagerie médicale (AIPES), pour améliorer la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes médicaux, ainsi que les principales avancées dans ce domaine. L'AAE collabore également avec le Groupe à haut niveau sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes médicaux (HLG-MR) de l'AEN, dont elle est membre.

- 
4. L'AAE, qui a été créée par le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Traité Euratom), est chargée de mettre en œuvre la politique commune d'approvisionnement en combustibles nucléaires d'Euratom, en veillant à la sécurité des approvisionnements des exploitants de centrales nucléaires européens. Elle exerce également une veille du marché mondial du combustible nucléaire afin de prévoir, dans la mesure du possible, d'éventuels problèmes relatifs à la sécurité des approvisionnements – y compris en radioisotopes médicaux – au sein de l'UE. Le Rapport annuel de l'AAE est consultable (en anglais) sur le site Internet de l'Agence à l'adresse : <http://ec.europa.eu/euratom/ar.html>.
  5. COM(2014)330 (28 mai 2014).
  6. SWD(2015)179 (juin 2015). Le rapport est consultable (en anglais) à l'adresse : [http://ec.europa.eu/euratom/docs/ESA-MEP-web\\_final%2014.09.2015.pdf](http://ec.europa.eu/euratom/docs/ESA-MEP-web_final%2014.09.2015.pdf).
  7. Conclusions du Conseil « Vers un approvisionnement sûr en radio-isotopes à usage médical dans l'Union européenne », 6 décembre 2010, [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/lisa/118220.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/lisa/118220.pdf).
  8. Conclusions du Conseil « Vers un approvisionnement sûr en radio-isotopes à usage médical dans l'Union européenne », 19 décembre 2012, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2017453%202012%20INIT>.

## Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

### Convention sur la sûreté nucléaire (CSN)

La réunion d'organisation de la septième réunion d'examen des parties contractantes à la CSN<sup>9</sup> s'est tenue le 15 octobre 2015 au siège de l'AIEA, à Vienne, en présence de 65 parties contractantes et de l'AEN en tant qu'observatrice. Les parties prenantes ont notamment élu les membres du bureau de la septième réunion d'examen et créé les différents groupes de pays. Elles ont également débattu de la préparation et du contenu des rapports nationaux en vue de la prochaine réunion d'examen.

### 59<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA

La 59<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA s'est tenue à Vienne (Autriche) du 14 au 18 septembre 2015. Plus de 3 000 délégués de 165 États membres et des représentants de diverses organisations internationales y ont participé.

#### Résolutions de la Conférence

La Conférence générale a adopté un certain nombre de résolutions<sup>10</sup>. À l'instar des sessions précédentes, deux résolutions, la GC(59)/RES/9, liée à la coopération internationale dans les domaines de la sûreté nucléaire et radiologique et de la sûreté du transport et des déchets<sup>11</sup> et la GC(59)/RES/10, relative à la sécurité nucléaire<sup>12</sup>, comportent des sections intéressantes sur le plan juridique.

*Mesures pour renforcer la coopération internationale dans les domaines de la sûreté nucléaire et radiologique et de la sûreté du transport et des déchets (GC(59)/RES/9) : conventions, cadres réglementaires et instruments juridiquement non contraignants complémentaires pour la sûreté*

Dans la section 2 de la Résolution GC(59)/RES/9, spécifiquement consacrée aux conventions, aux cadres réglementaires et aux instruments juridiquement non contraignants complémentaires pour la sûreté, la Conférence « prie instamment tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait, en particulier ceux qui exploitent, mettent en service, construisent ou prévoient de construire des centrales nucléaires, ou qui envisagent d'entreprendre un programme électronucléaire, de devenir parties contractantes à la CSN ». Par ailleurs, elle « prie instamment tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait, y compris ceux qui gèrent des déchets radioactifs résultant de l'utilisation de sources radioactives et de l'énergie nucléaire, de devenir parties à la Convention commune [sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs] »<sup>13</sup>. De plus, elle « prie instamment tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait de devenir parties contractantes à la Convention sur la notification rapide [d'un accident nucléaire (Convention sur la notification rapide)]<sup>14</sup> et à la Convention sur l'assistance [en cas d'accident nucléaire ou de

9. Convention sur la sûreté nucléaire (1994), document AIEA INFCIRC/449, 1963 RTNU 293.

10. Toutes les résolutions adoptées lors de la 59<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence générale sont consultables sur le site Internet de l'AIEA, à l'adresse : [www.iaea.org/About/Policy/GC/GC59/Resolutions/](http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC59/Resolutions/).

11. AIEA (2015), « Mesures pour renforcer la coopération internationale dans les domaines de la sûreté nucléaire et radiologique et de la sûreté du transport et des déchets », GC(59)/RES/9.

12. AIEA (2015), « Sécurité nucléaire », GC(59)RES/10.

13. Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997) (Convention commune), AIEA Doc. INFCIRC/546, 2153 RTNU 357.

14. Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986), AIEA Doc. INFCIRC/335, 1439 RTNU 275.

situation d'urgence radiologique (Convention sur l'assistance)]<sup>15</sup>, et de contribuer ainsi à élargir et à renforcer les moyens d'intervention en cas d'urgence au plan international, dans l'intérêt de tous les États membres ».

La Conférence appelle également tous les États membres qui ne l'ont pas encore fait à « prendre un engagement politique en vue de la mise en œuvre du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et de son document complémentaire, les Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives » et à « agir conformément au Code et aux Orientations », et elle prie le Secrétariat de « continuer à offrir un appui aux États membres à cet égard ».

S'agissant des États membres dotés de réacteurs de recherche en construction, en service, en cours de démantèlement ou en arrêt prolongé, la Conférence les invite à appliquer les orientations juridiquement non contraignantes du Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche.

Enfin, la Conférence « prie instamment les États membres de renforcer l'efficacité de la réglementation dans les domaines de la sûreté nucléaire et radiologique, de la sûreté du transport et des déchets et de la préparation des interventions d'urgence et de continuer à promouvoir la coopération et la coordination entre les organismes de réglementation d'un même État membre, le cas échéant, et entre les États membres ».

### **Responsabilité civile nucléaire**

Au paragraphe (ee) du préambule de la Résolution, la Conférence rappelle l'objectif du Plan d'action de l'AIEA sur la sûreté nucléaire, qui vise l'instauration « d'un régime mondial de responsabilité nucléaire répondant aux préoccupations de tous les États qui pourraient être touchés par un accident nucléaire, en vue d'une réparation appropriée des dommages nucléaires »<sup>16</sup>. Le préambule fait aussi référence spécifiquement à la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, à la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, à la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris, au Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris et aux protocoles d'amendement des conventions de Bruxelles, de Paris et de Vienne. Enfin, il fait état de l'entrée en vigueur de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC), et note que « ces instruments peuvent être à la base de l'établissement d'un régime mondial de responsabilité nucléaire fondé sur les principes du droit de la responsabilité nucléaire ».

Dans la section 2 de la Résolution, la Conférence reconnaît « les travaux de valeur » du Groupe international d'experts en matière de responsabilité civile nucléaire (INLEX), prend note de « ses recommandations et de ses bonnes pratiques sur l'établissement d'un régime mondial de responsabilité nucléaire, notamment grâce à l'identification de mesures permettant de combler les lacunes des régimes de responsabilité nucléaire existants et de les améliorer », encourage la « poursuite des travaux de l'INLEX, notamment pour ce qui est de son appui aux activités de sensibilisation de l'AIEA pour faciliter l'instauration d'un régime mondial de responsabilité nucléaire », et prie le Secrétariat de « faire rapport sur la poursuite des travaux de l'INLEX ».

Dans la section 7 de la Résolution, qui traite de la sûreté du transport, la Conférence « souligne l'importance de l'existence de mécanismes de responsabilité

15. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986), AIEA Doc. INFCIRC/336, 1457 RTNU 133.

16. AIEA (2011), « Projet de plan d'action de l'AIEA sur la sûreté nucléaire », consultable à l'adresse [www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/GC55Documents/French/gc55-14\\_fr.pdf](http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC55/GC55Documents/French/gc55-14_fr.pdf).

efficaces permettant d'assurer une réparation rapide pour des dommages aux personnes, aux biens et à l'environnement ainsi que pour des pertes économiques effectives résultant d'un accident ou d'un incident radiologique pendant le transport de matières radioactives, dont le transport maritime ». Elle note également « l'application des principes de la responsabilité nucléaire, notamment de la responsabilité objective, en cas d'accident ou d'incident nucléaire pendant le transport de matières radioactives ».

#### *Infrastructures nationales*

Dans la section 1 de la Résolution, la Conférence « prie le Secrétariat de continuer à aider les États membres qui en font la demande, et en particulier ceux qui entreprennent un programme électronucléaire ou qui envisagent de le faire, à développer, à utiliser et à améliorer leur infrastructure nationale, y compris les cadres législatif et réglementaire, et leurs pratiques et procédures de gestion des connaissances en matière de sûreté nucléaire et radiologique et de sûreté du transport et des déchets ».

#### *Sûreté des installations nucléaires*

Dans la section 5 de la Résolution, la Conférence prend note des résultats de la sixième réunion d'examen des parties contractantes à la CSN, y compris « les mesures prises pour renforcer l'efficacité et la transparence de la Convention, en particulier lors de la préparation de la 7<sup>e</sup> réunion d'examen de la Convention, qui se tiendra en 2017 ». Elle salue en outre « l'adoption par consensus de la Déclaration de Vienne sur la sûreté nucléaire lors de la Conférence diplomatique sur la CSN de février 2015 ». Enfin, elle « encourage toutes les parties contractantes à faire rapport ainsi qu'il a été décidé par la Conférence diplomatique et encourage en outre tous les États membres à contribuer à la concrétisation de ses principes, notamment en appliquant les dispositions pertinentes » de la Résolution.

#### *Gestion sûre des sources radioactives*

Dans la section 12 de la Résolution, la Conférence « encourage les États membres à appuyer les réunions internationales, sous les auspices de l'AIEA, sur le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives et les Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives qui le complètent, pour faire en sorte qu'ils restent valables ». De même, elle « demande au Secrétariat de continuer à promouvoir l'échange d'informations sur l'application de ce code et de ces orientations ».

#### *Incidents nucléaires et radiologiques et préparation et conduite des interventions d'urgence*

Dans la section 13 de la Résolution, la Conférence « reconnaît que la mise en œuvre de la Convention sur l'assistance et de la Convention sur la notification rapide peut encore être améliorée, notamment dans le domaine des procédures techniques et administratives » et « prie le Secrétariat de fournir un appui aux parties contractantes à ces deux conventions pour le renforcement de ces procédures, de manière à accroître l'efficacité de la mise en œuvre des conventions ».

### **Sécurité nucléaire (GC(59)/RES/10)**

La Conférence générale réaffirme encore une fois l'importance de la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN)<sup>17</sup> et de son amendement de 2005 ; elle reconnaît aussi l'importance de son acceptation, de son approbation ou de

---

17. Convention sur la protection physique des matières nucléaires, (1980), document AIEA INFCIRC/274 Rev. 1, 1456 RTNU 125.

sa ratification par d'autres États, et salue tous les efforts, dont elle reconnaît l'importance, entrepris par les parties contractantes pour promouvoir l'entrée en vigueur de l'amendement le plus rapidement possible<sup>18</sup>.

La Conférence encourage également les États membres qui ne l'ont pas encore fait à devenir partie à la CPPMN, prie instamment toutes les parties à la Convention de ratifier, accepter ou approuver son amendement de 2005 le plus rapidement possible et encourage toutes les parties à la Convention à agir conformément aux objectifs et buts de l'amendement jusqu'à son entrée en vigueur. Par ailleurs, elle « encourage encore l'Agence à poursuivre ses efforts pour promouvoir l'entrée en vigueur de l'amendement » de 2005 dans les meilleurs délais<sup>19</sup>.

La Conférence réaffirme « l'importance et l'intérêt du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, juridiquement non contraignant », et souligne le « rôle important du texte révisé des Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives »<sup>20</sup>. Elle « invite les États qui ne l'ont pas encore fait à prendre l'engagement politique d'appliquer le Code de conduite [...] et les Orientations révisées [...], et encourage tous les États à poursuivre la mise en œuvre de ces instruments pour maintenir la sécurité effective des sources radioactives pendant leur cycle de vie »<sup>21</sup>. En outre, elle prend note des « discussions sur l'élaboration en cours d'orientations concernant la gestion des sources scellées retirées du service, qui complètent le Code de conduite [...] »<sup>22</sup>.

La Conférence reconnaît « le rôle central [...] que joue l'Agence en élaborant des orientations complètes sur la sécurité nucléaire et, sur demande, en fournissant une assistance aux États membres pour faciliter leur mise en œuvre »<sup>23</sup>.

La Conférence note les « prescriptions recommandées pour les mesures de protection contre le sabotage des installations nucléaires et l'enlèvement non autorisé de matières nucléaires en cours d'utilisation, d'entreposage et de transport figurant dans le [document] n° 13 de la collection Sécurité nucléaire de l'AIEA (INFCIRC/225/Rev.5), par l'adoption notamment d'une approche graduée, ainsi que les travaux actuellement menés par l'Agence sur d'autres orientations portant sur leur mise en œuvre, notamment pendant les processus de conception, de construction et de mise en service, d'exploitation, de maintenance et de déclassement des installations nucléaires »<sup>24</sup>.

Enfin, la Conférence « encourage le Secrétariat à examiner, en coopération avec les États membres, les possibilités de promouvoir davantage et de faciliter l'échange volontaire d'informations relatives à la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux s'appliquant à la sécurité nucléaire »<sup>25</sup>.

### **Cérémonie de présentation des traités de l'AIEA**

La cérémonie annuelle de présentation des traités de l'AIEA s'est tenue durant la 59<sup>e</sup> session ordinaire de la Conférence générale de l'AIEA. Cette cérémonie a pour objet de promouvoir l'adhésion universelle aux principaux traités dont le Directeur général de l'AIEA est dépositaire, notamment ceux qui ont trait à la sûreté et à la sécurité nucléaires et à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires.

18. GC(59)/RES/10, voir *supra* note 12, paragraphe (l) du préambule.

19. *Ibid.*, paragraphe n° 8 du dispositif.

20. *Ibid.*, paragraphe (t) du préambule.

21. *Ibid.*, paragraphe n° 26 du dispositif.

22. *Ibid.*, paragraphe n° 27 du dispositif.

23. *Ibid.*, paragraphe (o) du préambule.

24. *Ibid.*, paragraphe (s) du préambule.

25. *Ibid.*, paragraphe n° 16 du dispositif.

À cette occasion, le Botswana a déposé un instrument de ratification de l'amendement de 2005 à la CPPMN, tandis que le Kirghizistan a déposé un instrument d'adhésion à la CPPMN.

Par ailleurs, le Botswana a déposé un instrument d'acceptation de la cinquième prorogation de l'Accord régional de coopération pour l'Afrique sur la recherche, le développement et la formation dans le domaine de la science et de la technologie nucléaires (AFRA).

À la suite de ces annonces, des représentants de plusieurs pays membres ont reçu des informations concernant les traités présentés lors de la cérémonie.

### **Activités d'assistance législative**

Le Secrétariat de l'AIEA a continué de soutenir les États membres qui le souhaitent dans le cadre du programme d'assistance législative de l'AIEA. Plusieurs projets de lois nationales ont été examinés et des commentaires ont été transmis aux pays concernés. Le bureau des Affaires juridiques de l'AIEA a également formé les visiteurs scientifiques et bénéficiaires de bourses de divers États membres à certains aspects du droit nucléaire.

Par ailleurs, l'AIEA veille à renforcer les moyens d'information active dont dispose son Secrétariat : elle a déployé une plateforme d'apprentissage en ligne et elle prépare le volume III du Manuel de droit nucléaire, qui traitera de divers aspects du droit nucléaire au-delà des questions de réglementation traitées dans les deux précédents volumes.

### **Institut de droit nucléaire**

Le bureau des Affaires juridiques de l'AIEA a organisé la cinquième session de l'Institut de droit nucléaire (NLI), qui s'est tenue à Baden (Autriche), du 28 septembre au 9 octobre 2015. Ce cours intensif de deux semaines vise à répondre à une demande croissante des États membres de l'AIEA qui souhaitent bénéficier d'une assistance législative. Il permet aux participants d'acquérir de solides connaissances concernant tous les aspects du droit nucléaire afin qu'ils puissent formuler, amender ou réviser leur législation nucléaire nationale. Soixante-trois représentants d'États membres de l'AIEA y ont pris part. Des méthodes d'enseignement modernes fondées sur l'interaction et la pratique sont mises en œuvre pour assurer un traitement exhaustif de tous les domaines du droit nucléaire.

## **Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN)**

### **Session inaugurale du 9<sup>e</sup> mandat du Tribunal européen pour l'énergie nucléaire**

La session inaugurale du 9<sup>e</sup> mandat du Tribunal européen pour l'énergie nucléaire s'est tenue le 6 juillet 2015, sous les auspices de l'AEN. Composé de sept juges indépendants nommés pour cinq ans sur décision du Conseil de l'OCDE, ce tribunal a compétence pour connaître des différends qui pourraient survenir entre des États parties à la Convention de Paris ou à la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris concernant l'interprétation ou l'application de ces conventions. Les sept pays ayant désigné des juges pour ce 9<sup>e</sup> mandat, qui a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2015, sont l'Autriche, le Danemark, la France, la Grèce, l'Irlande, la Suède et la Suisse. De plus amples informations sur le Tribunal européen pour l'énergie nucléaire sont consultables à l'adresse suivante : [www.oecd-nea.org/law/european-nuclear-tribunal-fr.html](http://www.oecd-nea.org/law/european-nuclear-tribunal-fr.html).

### **Nouveaux signataires de l'accord de prorogation de l'Accord-cadre du Forum international Génération IV (GIF)**

Le 27 août et le 15 septembre 2015, la Suisse et l'Afrique du Sud ont respectivement signé la prorogation pour une durée de 10 ans de l'Accord-cadre sur la collaboration internationale en matière de recherche et de développement (R-D) des systèmes d'énergie nucléaire de génération IV (Accord-cadre du GIF), ouvrant ainsi la voie à une poursuite de la collaboration entre les pays prenant part à cet important effort de R-D appliquée aux réacteurs de génération IV. Le GIF est une initiative de coopération internationale lancée en 2005 afin de mener les activités de R-D nécessaires pour établir la faisabilité et les performances des systèmes nucléaires de la prochaine génération. De plus amples informations sur le GIF sont disponibles (en anglais) à l'adresse suivante : [www.gen-4.org/gif/jcms/c\\_9260/public](http://www.gen-4.org/gif/jcms/c_9260/public).

### **Déclaration commune sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes à usage médical**

La Belgique a adhéré à la Déclaration commune sur la sécurité d'approvisionnement en radioisotopes à usage médical<sup>26</sup>, ce qui porte à 14 le nombre de pays ayant adhéré au texte. Cette déclaration commune, qui vise à assurer la sécurité de l'approvisionnement en molybdène 99 (99Mo), le radioisotope le plus largement employé, reste ouverte à l'adhésion d'autres pays souhaitant y souscrire.

### **Cadre international de coopération sur l'énergie nucléaire (IFNEC)**

Après approbation du Comité de direction de l'AEN le 23 avril 2015, l'AEN a décidé de répondre favorablement à l'invitation du Comité exécutif de l'IFNEC, qui lui proposait d'assurer le secrétariat technique de l'initiative<sup>27</sup>, mission que l'AEN remplit déjà pour le GIF et le Programme multinational d'évaluation des conceptions (MDEP). L'IFNEC fournit à 33 États participants un forum de coopération visant à explorer les approches mutuellement bénéfiques pour garantir que l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques soit efficiente et réponde aux plus hautes normes de sûreté, de sécurité et de non-prolifération. De plus amples informations sont disponibles (en anglais) à l'adresse suivante : [www.IFNEC.org](http://www.IFNEC.org).

### **15<sup>e</sup> session de l'École internationale de droit nucléaire (EIDN)**

La 15<sup>e</sup> session de l'EIDN, qui s'est tenue du 24 août au 4 septembre 2015 à Montpellier (France), a attiré 57 participants issus de 30 pays membres et non membres de l'AEN. Cette année, l'EIDN a réuni un groupe exceptionnel d'étudiants de deuxième et troisième cycles et de professionnels du monde entier venus approfondir leur connaissance du cadre juridique et des problématiques majeures concernant les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, via un programme axé plus particulièrement sur la sûreté nucléaire, le droit de l'environnement, la sécurité, les garanties nucléaires et la responsabilité civile. Depuis 2001, l'EIDN – dont l'organisation est assurée par l'AEN et l'Université de Montpellier, avec le soutien de l'AIEA – a formé plus de 750 participants du monde entier, avec un nombre de pays représentés en augmentation. Nombre des participants sont désormais des experts reconnus du droit nucléaire. De plus amples informations sur l'EIDN sont disponibles à l'adresse suivante : [www.oecd-nea.org/law/isnl/index-fr.html](http://www.oecd-nea.org/law/isnl/index-fr.html).

26. La Déclaration et la liste des pays signataires sont consultables à l'adresse suivante : [www.oecd-nea.org/med-radio/jointdeclaration-fr.html](http://www.oecd-nea.org/med-radio/jointdeclaration-fr.html).

27. Le secrétariat technique de l'IFNEC était précédemment assuré par le département américain de l'Énergie (Department of Energy – DOE).



**Édition 2016 du programme « Notions fondamentales du droit nucléaire international » (INLE)**

La prochaine session du programme INLE se tiendra du 15 au 19 février 2016 au Centre de conférences de l'OCDE, à Paris (France). D'une durée de cinq jours, ce programme intensif vise à donner aux participants un aperçu complet des questions juridiques interdépendantes relatives à l'utilisation de l'énergie nucléaire dans des conditions d'efficacité, de sûreté et de sécurité. Il est conçu avant tout pour répondre aux besoins et interrogations des juristes des secteurs privé et public, mais il s'adresse également aux scientifiques, ingénieurs, responsables politiques, dirigeants et autres professionnels travaillant dans le domaine du nucléaire. De plus amples informations sur ce programme et sur les modalités de candidature sont disponibles à l'adresse suivante : [www.oecd-nea.org/law/inle/index-fr.html](http://www.oecd-nea.org/law/inle/index-fr.html).



## **Accords multilatéraux**

Dans l'effort de toucher un plus large public et d'assurer la mise à jour de l'état des ratifications des accords multilatéraux, ce contenu a été rendu disponible en ligne à l'adresse suivante : [www.oecd-nea.org/law/multilateral-agreements](http://www.oecd-nea.org/law/multilateral-agreements).



## Nouvelles brèves

### 10<sup>e</sup> séance plénière du Forum européen de l'énergie nucléaire (FEEN), 26 et 27 mai 2015, Prague

Le Forum européen de l'énergie nucléaire (FEEN) a tenu sa 10<sup>e</sup> séance plénière les 26 et 27 mai 2015, à Prague, en présence de plus de 200 représentants d'administrations ou de gouvernements d'États membres de l'UE, d'autorités nationales de sûreté nucléaire, d'entreprises du secteur nucléaire, d'institutions de l'UE ou encore d'organisations non gouvernementales. Les participants ont débattu du rôle de l'énergie nucléaire dans l'Union de l'énergie et de sa contribution aux objectifs de décarbonation et de sécurité des approvisionnements de l'UE (première session en panel), du rôle de l'UE en tant que leader mondial de la sûreté nucléaire (deuxième session en panel) et des opportunités et perspectives du marché du démantèlement dans l'UE (troisième session en panel).

La prochaine séance plénière du FEEN se tiendra à Bratislava en 2016.

De plus amples informations sont consultables (en anglais) sur le site Internet d'Europa Energy : <https://ec.europa.eu/energy/en/events/2015-european-nuclear-energy-forum-enef-plenary-meeting>.

### Sûreté nucléaire en Europe, 3<sup>e</sup> conférence sur la réglementation, 29 et 30 juin 2015, Bruxelles

La 3<sup>e</sup> conférence du Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (ENSREG) a réuni quelque 300 participants, parmi lesquels des représentants d'autorités nationales de sûreté nucléaire, d'organisations non gouvernementales, d'exploitants nucléaires et d'universités, ainsi que des représentants de l'Argentine, de la Chine, de la Corée et des États-Unis. Les participants étaient invités à débattre des difficultés que les autorités de sûreté sont susceptibles de rencontrer en Europe et dans le monde et à promouvoir l'amélioration continue de la sûreté nucléaire.

Les questions et enjeux clés que les exposés des orateurs invités et les discussions avec les délégués ont permis de faire émerger ont concerné les domaines suivants :

- Participation du public : l'existence de très nombreux instruments relatifs à la participation du public a été mentionnée. Les défis mis en avant ont été l'importance de mettre en œuvre ces instruments de manière efficace et efficiente, et notamment la participation à la prise de décision concernant l'exploitation de longue durée des réacteurs existants, ainsi que l'importance de fournir des informations techniques exhaustives aisément compréhensibles.
- Exploitation des centrales nucléaires : la valeur des cadres législatifs européen et international a été reconnue. Les défis évoqués ont été l'interface avec les questions de sécurité et l'équilibre à trouver entre les meilleures solutions disponibles et les meilleures solutions applicables pour ce qui est de la sûreté nucléaire.
- Nouvelle législation : comme la conférence a permis de le souligner, les autorités de sûreté des États membres ont pour défi de s'assurer que les

intentions de la Directive sur la sûreté nucléaire modifiée<sup>1</sup> sont bien respectées et conduisent à des améliorations réelles de la sûreté nucléaire. L'autre défi sera d'optimiser les examens par les pairs et d'établir des correspondances entre ces examens et les obligations relatives à l'établissement de rapports.

- Gestion du combustible usé, du démantèlement et des déchets radioactifs : il a été noté que des dispositions législatives étaient désormais en place et que plusieurs bonnes pratiques existaient, mais que des avancées restaient à accomplir (aucun stockage de combustible usé et de déchets radioactifs de haute activité n'est encore en exploitation). Les défis que pose l'application des dispositions législatives et les problèmes techniques et financiers encore en suspens ont également été mentionnés.
- Amélioration de la préparation aux situations d'urgence et des dispositifs d'intervention : bien qu'il ait été reconnu que des progrès avaient été accomplis dans ces domaines depuis la précédente conférence de l'ENSREG, les participants se sont inquiétés de savoir si ce qui avait été fait était suffisant.

La conférence a été retransmise en direct sur le site Internet de l'ENSREG. Les exposés et un rapport, ainsi que des photos et des enregistrements vidéo de l'événement, sont consultables (en anglais) sur le site Internet de l'ENSREG : [www.ensreg.eu/ensreg-conferences](http://www.ensreg.eu/ensreg-conferences).

### **30<sup>e</sup> séance plénière du Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (ENSREG), 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet 2015, Bruxelles**

Les principales questions abordées au cours de la 30<sup>e</sup> séance plénière de l'ENSREG ont été les suivantes :

- Résultats de la 3<sup>e</sup> conférence de l'ENSREG : s'il faut se réjouir de la haute qualité de l'événement et de la participation accrue de la société civile, il convient de noter également la baisse du nombre de participants, en particulier de l'industrie.
- Examen thématique par les pairs de 2017 réalisé conformément à la directive sur la sûreté nucléaire modifiée : l'ENSREG est parvenu à un fort consensus autour du fait que, des trois thèmes présentés par Hans Wanner, président de l'Association des Autorités de sûreté de l'Europe de l'Ouest (WENRA), à savoir les agressions naturelles, les réexamens périodiques de sûreté et la gestion du vieillissement, c'est la gestion du vieillissement qui ferait l'objet de l'exercice de 2017. La WENRA a été invitée à développer plus avant sa proposition technique et à la présenter à la prochaine réunion de l'ENSREG, tandis qu'en parallèle, l'ENSREG élaborera une proposition pour la procédure d'examen thématique par les pairs.
- Programme de travail de l'ENSREG pour 2016 : l'ENSREG a décidé de le reformuler pour réaligner ses activités sur les objectifs prioritaires de la Commission européenne, à l'appui de la mise en œuvre de la Directive sur

---

1. Directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la Directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, *Journal officiel de l'Union européenne (JO)*, L 219 (25 juillet 2014), p. 42-52.

---

la sûreté nucléaire modifiée, de la Directive sur les déchets radioactifs et le combustible usé<sup>2</sup> et de la Directive sur les normes de base<sup>3</sup>.

- Atelier sur l'examen par les pairs des plans d'action nationaux, avec approbation du rapport de synthèse de l'examen par les pairs des plans d'action nationaux : compte tenu des retards dans la mise en œuvre des améliorations de sûreté identifiées, l'ENSREG a accepté, à l'invitation de la Commission européenne, de produire une déclaration au sujet de l'évaluation qu'il a conduite de l'avancement des mises en œuvre à l'automne 2015. Il préparera en outre une proposition pour l'établissement de rapports de suivi et le bouclage des actions de mise en œuvre.
- Préparation du rapport semestriel de l'ENSREG au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, en vue de sa présentation à l'automne 2015.

Par ailleurs, l'ENSREG a constitué un groupe de travail *ad hoc* chargé de conduire l'examen par les pairs du rapport de l'Arménie sur les tests de résistance. Il a également reçu une présentation détaillée de l'AIEA sur le rapport complet consacré à l'accident de Fukushima Daiichi.

La prochaine séance plénière de l'ENSREG se tiendra le 24 novembre 2015 à Luxembourg.

De plus amples informations sont consultables (en anglais) sur le site Internet de l'ENSREG : [www.ensreg.eu/news](http://www.ensreg.eu/news).

---

2. 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, JO L 199 (2 août 2011), p. 48-56.

3. 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, JO L 13 (17 janvier 2014), p. 1-73.





## Publications récentes

### ***Burges Salmon Guide to Nuclear Law – deuxième édition (2015), dirigée par Ian Salter***

Plus exhaustive que la première, la deuxième édition du Burges Salmon Guide to Nuclear Law aborde un grand nombre de thèmes nouveaux et fait le point des évolutions intervenues dans certains domaines précédemment traités pour dresser un état des lieux du droit nucléaire international et du droit nucléaire britannique en mars 2015.

L'objectif de l'ouvrage reste de constituer non pas une encyclopédie du droit nucléaire au Royaume-Uni, mais un recueil d'articles pratiques consacrés à des thèmes d'importance.

Faisant le constat que ce sont les juristes des entreprises clés du secteur nucléaire qui sont les meilleurs spécialistes du droit nucléaire au Royaume-Uni, les auteurs de l'ouvrage ont eu l'idée originale d'associer les connaissances d'experts des questions juridiques et techniques salariés de l'industrie nucléaire britannique, tels que Roger Brunt et Peter Carter, à l'expérience du cabinet Burges Salmon, spécialiste du droit nucléaire.

L'ouvrage propose pour commencer une synthèse de la riche histoire du secteur nucléaire britannique ainsi que des principaux développements qui ont conduit à son état de développement actuel. Puis, après avoir décrit les fondamentaux du droit nucléaire international et national, il présente les principes généraux incontournables que sont la sûreté, la sécurité, les garanties et la responsabilité civile nucléaire.

Certains domaines d'activité essentiels du Royaume-Uni, comme le processus d'octroi des autorisations, le démantèlement et la gestion à long terme des déchets radioactifs sont examinés plus en détail, mais l'ouvrage traite également de la construction des nouvelles centrales dans le pays et aborde des thèmes comme la justification des pratiques, les permis, la construction, la réforme du marché de l'électricité, les raccordements au réseau et le droit de l'environnement.

Compte tenu du nouvel essor des projets nucléaires dans le monde, l'ouvrage s'intéresse aux défis auxquels seront confrontés les pays qui s'appêtent à mettre en œuvre un programme nucléaire. Les sujets étudiés dans cette partie sont la législation internationale applicable, les décisions stratégiques, l'élaboration de la législation nucléaire et la constitution du cadre réglementaire nécessaire à la conduite d'activités nucléaires.

Pour finir, l'ouvrage élargit son propos à plusieurs autres thèmes plus généraux tels que l'exploitation des réacteurs de recherche, le contrôle des sources scellées de haute activité et les efforts de recherche engagés par le Royaume-Uni dans le domaine de la fusion nucléaire.

Les articles ont été rédigés par des juristes du cabinet Burges Salmon spécialistes du nucléaire, souvent en partenariat étroit avec des experts renommés de l'industrie nucléaire britannique. Le directeur de publication, Ian Salter, est le directeur de la division du droit nucléaire de Burges Salmon. Juriste nucléaire renommé au Royaume-Uni, il conseille depuis plus de 20 ans des exploitants, des autorités de sûreté, des administrations et des entreprises de travaux publics, à la fois dans son pays et à l'étranger. M. Salter est membre du bureau de l'Association internationale de droit

nucléaire et président du Groupe de travail sur les affaires juridiques et financières de la Nuclear Industry Association du Royaume-Uni.

## Liste des correspondants du Bulletin de droit nucléaire

ALBANIE	M. F. YLLI, Directeur, Institut de physique nucléaire
ALGÉRIE	M. F. CHENNOUFI, Chef du département de la réglementation nucléaire et des normes, Commissariat à l'énergie atomique
ALLEMAGNE	Prof. N. PELZER, Consultant, Université de Göttingen
ARGENTINE	Mme J. ANTELO, Commission nationale de l'énergie atomique Mme M. S. FIGUEREDO, Commission nationale de l'énergie atomique M. M. R. PAEZ, Directeur adjoint du service juridique, Commission nationale de l'énergie atomique
ARMÉNIE	M. A. MARTIROSYAN, Président, Autorité arménienne de réglementation nucléaire
AUSTRALIE	M. S. MCINTOSH, Responsable des relations internationales, Affaires gouvernementales et politiques publiques, Organisation australienne pour la science et la technologie nucléaires M. M. REYNOLDS, Conseiller juridique, Agence australienne pour la protection radiologique et la sûreté nucléaire
AUTRICHE	M. T. AUGUSTIN, Directeur adjoint en charge de la coordination nucléaire, MINISTÈRE fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des eaux
BANGLADESH	Mme S. RAHMAN, Présidente de l'Autorité de régulation de l'énergie atomique du Bangladesh, (BAERA) M. M. RAHMAN, Directeur de la Division des affaires internationales, Commission de l'énergie atomique du Bangladesh (BAEC)
BÉLARUS	M. D. LOBACH, Chef de division de l'organisation de la préparation de la documentation et de la recherche scientifiques, département de la sécurité nucléaire et radioactive ( <i>Gosatomnadzor</i> ), ministère en charge des Situations d'urgence
BELGIQUE	Mme K. GEERTS, Chef du service juridique, Agence fédérale de contrôle nucléaire
BRÉSIL	Mme D. FISCHER, Association brésilienne de droit nucléaire
BULGARIE	Mme M. MINKOVA, Expert en chef, Questions européennes et internationales, Service de la coopération internationale, Agence de réglementation nucléaire M. A. ROGATCHEV, Directeur, Service de la coopération internationale, Agence de réglementation nucléaire
CANADA	Mme L. THIELE, Conseiller principal et Directrice adjointe, Service juridique, Commission canadienne de sûreté nucléaire
CHINE	Mme Z. LI, Directeur du bureau juridique, Société nucléaire nationale de Chine Mr Y. QIN, Associé, Cabinet Jun He M. J. YUAN, Associé, Cabinet Jun He
DANEMARK	Mme M. A. GULLANDER, ministère de la Justice
ÉGYPTE	M. A. ALI, Président <i>ad interim</i> , département du droit nucléaire, Centre national de la sûreté nucléaire et du contrôle radiologique, Autorité égyptienne de l'énergie atomique

ÉMIRATES ARABES UNIS	M. J. LAVOIE, Avocat général, ENEC (Emirates Nuclear Energy Corporation) M. E. MAHADEEN, Directeur des Affaires juridiques, Autorité fédérale de réglementation nucléaire
ESPAGNE	Mme I. DOVALE HERNANDEZ, Conseiller technique, cabinet du Secrétariat d'État à l'Énergie, ministère de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme Mme E. MENENDEZ-MORAN ALVAREZ, Chef de service, Direction générale adjointe de l'énergie nucléaire, ministère de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme
ESTONIE	M. I. PUSKAR, Chef du département de la sûreté radiologique, Commission de l'environnement
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE	M. B. MCRAE, Directeur adjoint du service juridique, Département américain de l'Énergie M. T. ROTHCHILD, Directeur juridique associé, Commission de la réglementation nucléaire Mme M. ZOBLER, Directeur juridique associé, Commission de la réglementation nucléaire
FÉDÉRATION DE RUSSIE	M. A. SHKARBANOV, Conseiller juridique, Agence fédérale de l'énergie atomique ROSATOM Mr K. STALMAKHOV, Agence fédérale de l'énergie atomique ROSATOM
FINLANDE	Mme E. MELKAS, Conseiller juridique principal, département de l'énergie, ministère de l'Emploi et de l'Économie M. H. PLIT, Directeur général adjoint, département de l'énergie, ministère de l'Emploi et de l'Économie
FRANCE	Mme F. TOUITOU-DURAND, Chef du service juridique, Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)
GÉORGIE	M. G. BASILIA, Spécialiste en chef du département de sûreté nucléaire et radiologique, ministère géorgien de l'Énergie et des Ressources naturelles
GRÈCE	Dr. C. HOUSIADAS, Président de la Commission hellénique pour l'énergie atomique Mme. V. TAFILI, Bureau des relations publiques et internationales, Commissariat grec à l'énergie atomique
HONGRIE	Dr. L. CZOTTNER, Conseiller juridique principal, Autorité hongroise de l'énergie atomique M. Z. ZOMBORI, Conseiller juridique, Autorité hongroise de l'énergie atomique
INDE	M. Y. T. MANNULLY, Avocat, Haute cour du Kerala M. R. MOHAN, Universitaire, Institut de l'énergie et des ressources naturelles Mme E. REYNAERS KINI, Associée, Cabinet M.V. Kini & Co.
INDONÉSIE	Mme V. DEWI FAUZI, Juriste, Agence nationale de l'énergie nucléaire (BATAN)
IRLANDE	Mme M. PARLE, Agence de protection environnementale
ISLANDE	M. S. MAGNUSSON, Directeur, Institut islandais de protection radiologique
ISRAËL	M. R. LAHAV, Conseiller juridique, Commissariat à l'énergie atomique
ITALIE	M. V. FERRAZZANO, Directeur des affaires générales et juridiques de la sécurité industrielle, SO.G.I.N. S.p.A. Mme S. SCARABOTTI, Chef du service juridique, SO.G.I.N. S.p.A.
JAPON	M. M. KOKUBUN, Premier secrétaire, délégation permanente du Japon auprès de l'OCDE
LITUANIE	Mme U. ADOMAITYTE, Chef de la division des affaires juridiques et du personnel, Inspection nationale de la sûreté nucléaire (VATESI)
LUXEMBOURG	M. P. MAJERUS, division de la radioprotection, direction de la santé, ministère de la Santé
MEXIQUE	M. M. PINTO CUNILLE, Chef du département des affaires juridiques et internationales, Commission nationale de la sûreté nucléaire et des garanties
MONTÉNÉGRO	Prof. S. JOVANOVIC, Professeur, responsable du Centre pour la compétence et la gestion des connaissances en matière nucléaire, Université du Monténégro
NORVÈGE	M. S. HORNKJØL, Chef de section <i>ad interim</i> , Autorité norvégienne de radioprotection

PAYS-BAS	Dr. N. HORBACH, Consultant M. I. OOMES, Conseiller juridique, ministère des Finances
POLOGNE	M P. KORZECKI, Directeur du département juridique, Agence nationale de l'énergie atomique M. K. SIECZAK, Chef de la division de la réglementation, Département juridique, Agence nationale de l'énergie atomique
PORTUGAL	Mme M. MERUJE, Conseiller juridique, Institut technologique et nucléaire M. M. SOUSA FERRO, cabinet Eduardo Paz Ferreira & Associados
RÉPUBLIQUE DE CORÉE	Prof. K.G. PARK, Faculté de droit, Université de Corée
RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE	Mme E. MURSA, Chef du service de surveillance, d'analyse et de planification, Agence nationale de réglementation des activités nucléaires et radiologiques
RÉPUBLIQUE DE SERBIE	Mme M. ČOJBALIŠIĆ, Chef de l'unité pour la coopération internationale, Autorité de radioprotection et de sûreté nucléaire de Serbie
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	M. J. HANDRLICA, Faculté de droit, Université Charles de Prague
ROUMANIE	M. V. CHIRIPUS, Juriste, Nuclear Electrica S.A.
ROYAUME-UNI	M. R. MCTAGGART, bureau du développement nucléaire, ministère de l'Énergie et du Changement climatique
SLOVAQUIE	M. M. POSPÍŠIL, Directeur, division de la législation et des affaires juridiques, Autorité de réglementation nucléaire Mme G. ŠPAČKOVÁ, Conseiller juridique, division de la législation et des affaires juridiques, Autorité de réglementation nucléaire
SLOVÉNIE	M. A. ŠKRABAN, Directeur, bureau des affaires générales, Administration slovène de la sûreté nucléaire
SUÈDE	M. S. CARROLL, Analyste, Exploitation et déclassement des installations nucléaires, Autorité suédoise de sûreté radiologique M. T. ISENSTAM, Conseiller juridique, Autorité suédoise de sûreté radiologique M. T. LOFGREN, Conseiller juridique, Autorité suédoise de sûreté radiologique M. I. PERSSON, Conseil nationale suédois pour les déchets nucléaires
SUISSE	Mme S. KNOPP PISI, Expert juridique, Bureau fédéral suisse de l'énergie
TUNISIE	M. M. CHALBI, ministère de l'Éducation et des Sciences, École nationale d'ingénieurs
TURQUIE	M. I. AYDIL, Premier secrétaire, délégation permanente de la Turquie auprès de l'OCDE M. F. KURHAN, vice-président, Autorité turque de l'énergie atomique (TAEK)
UKRAINE	M. V. SHVYTAI, Chef du bureau présidentiel, Compagnie nationale de production d'énergie nucléaire (Energoatom)
URUGUAY	Prof. D. PUIG, Professeur de droit nucléaire, Faculté de droit, Université d'Uruguay
COMMISSION EUROPÉENNE	Mme A. DURAND, Conseiller juridique, direction générale de l'énergie M. F. VELDEKENS, direction générale de l'énergie
AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE	Mr A. GIOIA, Juriste principale, bureau des affaires juridiques Ms S. RIVERA, Juriste, bureau des affaires juridiques Mr W. TONHAUSER, Chef du service du droit nucléaire et des traités, bureau des affaires juridiques Mr A. WETHERALL, service du droit nucléaire et des traités, bureau des affaires juridiques M. S. RIVERA, Juriste, bureau des affaires juridiques
CTBTO	Mme S. BRANDER, Chef du service des affaires juridiques

## PUBLICATIONS ET INFORMATIONS À L'AEN

Le **catalogue complet des publications** est disponible en ligne à [www.oecd-nea.org/pub](http://www.oecd-nea.org/pub).

Outre une présentation de l'Agence et de son programme de travail, le **site internet de l'AEN** propose des centaines de rapports téléchargeables gratuitement sur des questions techniques ou de politique.

Il est possible de s'abonner gratuitement ([www.oecd-nea.org/bulletin](http://www.oecd-nea.org/bulletin)) à un **bulletin électronique mensuel** présentant les derniers résultats, événements et publications de l'AEN.

Consultez notre page **Facebook** sur [www.facebook.com/OECDNuclearEnergyAgency](http://www.facebook.com/OECDNuclearEnergyAgency) ou suivez-nous sur **Twitter** @OECD\_NEA.





# Bulletin de droit nucléaire n° 96

Le *Bulletin de droit nucléaire* est une publication internationale unique en son genre destinée aux juristes et aux universitaires en droit nucléaire. Ses lecteurs bénéficient d'informations exhaustives qui font autorité sur les développements qui touchent ce droit. Publié gratuitement en ligne deux fois par an, en anglais et en français, il propose des articles thématiques rédigés par des experts juridiques renommés, rend compte du développement des législations à travers le monde et présente la jurisprudence et les accords bilatéraux et multilatéraux pertinents ainsi que les activités réglementaires des organisations internationales.

Ce numéro inclut notamment les articles suivants : « La mise en œuvre des traités : le cas des conventions sur la sûreté nucléaire » et « Crise, critique, changement : les réformes de la réglementation au lendemain des accidents nucléaires ».

**Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire**

46, quai Alphonse Le Gallo  
92100 Boulogne-Billancourt, France

Tél. : +33 (0)1 73 21 28 19

nea@oecd-nea.org [www.oecd-nea.org](http://www.oecd-nea.org)

AEN N° 7255