

N° 335

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 juin 1995.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'une convention sur la sûreté nucléaire,

Par M. Paul CARON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Pennec, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettecourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Méienchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 304 (1994-1995).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
I. LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE, CONDITION DE L'ACCEPTABILITÉ DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE	4
1. Les enjeux de la sûreté nucléaire	4
a) Les réels dangers liés à l'utilisation pacifique de l'atome	4
b) Une source d'énergie très répandue	5
c) Les interrogations suscitées par la production d'énergie nucléaire	6
2. Le danger nucléaire aujourd'hui	7
a) La sûreté des centrales nucléaires de l'Est	7
b) La responsabilité internationale à l'égard du risque nucléaire est-européen	7
II. UNE CONVENTION COMPLÉTANT OPPORTUNÉMENT LE DROIT INTERNATIONAL EN VIGUEUR	8
1. Le régime international de la responsabilité civile nucléaire	8
a) Principes de base	9
b) Fondements de la responsabilité	9
2. Les leçons de Tchernobyl	10
a) Les lacunes du droit international mises en évidence par l'accident de Tchernobyl	10
b) Les conventions de Vienne sur la notification rapide et l'assistance en cas d'accident nucléaire (26 septembre 1986)	11
3. L'état du droit international applicable en matière de sûreté nucléaire avant l'entrée en vigueur de la convention de septembre 1994	12
a) De nombreux accords bilatéraux	12
b) Le rôle des organisations internationales	13
c) Le débat sur l'opportunité de normes internationales	14
III. UN ACCORD À PORTÉE ESSENTIELLEMENT INCITATIVE, SANS INCIDENCE MAJEURE POUR LA FRANCE	15
1. Commentaire de la convention du 17 juin 1994	15
a) Objectifs	15
b) Champ d'application	15
c) Obligations liées à l'encadrement juridique de la sûreté	16
d) Obligations relatives à la sûreté des centrales	17
e) Aspects institutionnels	18
2. La France et la convention sur la sûreté nucléaire	21
a) L'organisation administrative de la sûreté nucléaire en France conforme aux prescriptions de la convention	21
b) Un arsenal juridique à jour	22
c) L'absence d'incidence budgétaire de la signature de la convention	23
d) Un niveau déjà satisfaisant de sûreté nucléaire	24
CONCLUSION DU RAPPORTEUR	24
EXAMEN EN COMMISSION	25
PROJET DE LOI	26

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de la convention de la sûreté nucléaire, adoptée à Vienne, le 17 juin 1994, sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), créée en 1956 à Vienne en tant qu'organisation autonome des Nations Unies, afin d' « accroître la contribution de l'énergie atomique à la paix, à la santé et à la prospérité dans le monde ».

Si cette convention constitue le **premier instrument international intervenant dans le domaine de la sûreté nucléaire** -si l'on fait exception des normes édictées par l'AIEA et de quelques accords bilatéraux- il n'est pas le premier à traiter des conséquences à tirer d'un éventuel accident nucléaire.

Mentionnons, en effet, les deux conventions (adoptées en 1960 et 1963, soit bien longtemps avant les accidents de Three Miles Island, en mars 1979, et de Tchernobyl, en avril-mai 1986)) sur la **responsabilité civile nucléaire**. C'est néanmoins à la prise de conscience suscitée par le drame de Tchernobyl, dont il n'est pas nécessaire de rappeler les tragiques conséquences écologiques et sanitaires, que l'on doit l'élaboration des deux conventions internationales les plus décisives sur les mesures à adopter, en cas d'accident nucléaire, dans l'ensemble des pays concernés. L'une de ces conventions porte sur la **notification des éventuels accidents de ce type**, l'autre concerne l'**assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique**.

Votre rapporteur n'évoque ici que pour mémoire la convention du 28 octobre 1979 sur la protection physique des matières nucléaires. Celle-ci, en effet, s'inscrit dans une perspective non pas de sûreté nucléaire, c'est-à-dire de prévention des accidents, mais de **sécurité nucléaire**, c'est-à-dire qui relève d'objectifs de **non-prolifération** : il s'agit essentiellement de prévenir le détournement, en cours de transport, de matières nucléaires à double usage (susceptibles d'être utilisées à des fins militaires). La convention du 28 octobre 1979 s'applique aux matières nucléaires

sensibles en termes de prolifération. Sont donc exclus de son champ d'application les éléments dits légers qui présentent un risque exclusivement sanitaire.

*

* *

Le champ d'application de la présente convention est limité aux **centrales nucléaires civiles**. Son objectif est d'intervenir **en amont des risques, par ailleurs très réels, liés aux usages civils de l'atome**, en développant une "**culture de sûreté nucléaire**" dans les pays où ne sont pas atteintes des conditions optimales de sûreté. Le but annoncé est non pas d'édicter des normes universelles détaillées, mais de définir des "**principes fondamentaux de sûreté**" auxquelles les Parties sont invitées à se conformer en améliorant volontairement leur réglementation.

En effet, la prise de conscience des dangers que font courir à leurs voisins les pays n'assurant pas un niveau correct de sûreté nucléaire fait partie de l'héritage de Tchernobyl, et se trouve à l'origine de la présente convention, qui encourage la **coopération internationale en matière de sûreté nucléaire**. Rappelons, à cet égard, que le nuage radioactif qui s'est formé à la suite de l'accident de Tchernobyl a d'abord traversé l'espace aérien des pays scandinaves pour se diriger ensuite vers l'Allemagne, l'Autriche, la Suisse, la Yougoslavie puis l'Italie. Le risque se mesure donc à l'échelle de continents entiers.

La présente convention vise donc à parvenir à une meilleure gestion du risque lié à l'exploitation de l'énergie nucléaire dans les pays (qu'ils soient de l'Est ou du Sud) où les normes de surveillance et de contrôle paraissent insuffisamment rigoureuses. La convention du 17 juin 1994 tire donc les conséquences de la **liaison étroite entre sûreté nucléaire et acceptabilité de cette source d'énergie très controversée**.

I. LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE, CONDITION DE L'ACCEPTABILITÉ DE L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

i. Les enjeux de la sûreté nucléaire

a) Les réels dangers liés à l'utilisation pacifique de l'atome

La relative fréquence des accidents survenus dans des centrales nucléaires atteste que les craintes suscitées par l'utilisation de cette source d'énergie sont loin d'être imaginaires.

Ces craintes tirent leur origine des deux visages de l'atome, à la fois responsable d'Hiroshima, et source d'énergie quasi éternelle imaginée par le président Eisenhower dans son programme "atoms for peace".

Les accidents ayant le plus durablement compromis la confiance en l'utilisation de l'énergie nucléaire sont ceux de Three Miles Island (28 mars 1979), aux Etats-Unis, et de Tchernobyl (26 avril 1986), en URSS. Si le deuxième eut des conséquences incommensurablement plus graves que le premier (entraînant la mort de deux personnes dans l'immédiat, puis 29 décès et causant l'irradiation de 203 victimes, sans compter les conséquences pour l'environnement et la découverte progressive de nombreux cas de cancer), les défaillances graves qui se sont manifestées à Three Miles Island ont suscité une très vive inquiétude dans la population, inquiétude non dénuée de conséquences sur la perception du fait nucléaire par l'opinion américaine.

Parmi les accidents s'étant traduits par des pertes en vies humaines, on peut citer ¹ ceux de Los Alamos (Etats-Unis), en août 1946, mai 1946 et décembre 1958, de Tseliabinsk (Union soviétique), en 1957-58, de Vinca (Yougoslavie), en octobre 1958, d'Idaho Falls (Etats-Unis), en janvier 1961, de Wood River Junction (Etats-Unis), en juillet 1964, de Centrale Surry I (Etats-Unis) en juillet 1972, de Gundremmingen (RFA) en novembre 1975, et de Constituyentes (Argentine) en septembre 1983.

Encore cette liste (probablement incomplète) ne reprend-elle pas en détail tous les incidents ayant causé l'irradiation, à des degrés de gravité divers, des techniciens et opérateurs.

b) Une source à l'énergie très répandue

Au début des années 1990, 420 réacteurs sont en fonctionnement dans le monde, soit dans 29 pays. Sur un total de 11 500 milliards de kwh d'électricité produits dans le monde, on estime à 1 900 milliards la part du nucléaire (5 000 milliards pour le charbon, 1 500 pour le gaz naturel, 2 100 pour l'hydroélectricité).

Les cinq principaux producteurs d'électricité d'origine nucléaire sont les Etats-Unis (610 milliards de kwh), la France (330 milliards de kwh), l'ex-URSS (210 milliards de kwh), le Japon (200 milliards de kwh) et l'Allemagne (150 milliards de kwh).

Le nucléaire fournissait, en 1960, 0,1% de l'électricité produite dans le monde. En 1990, sa part avait atteint 17%. La production d'électricité d'origine nucléaire a augmenté de 143% entre 1980 et 1990.

¹ Stéphane Vérine, "Repères chronologiques des incidents et accidents survenus dans les centrales et centres d'expérimentation nucléaires", *Politique étrangère*, n° 3, 1986.

Le nombre élevé de centrales en fonctionnement dans le monde, ainsi que la diversité des pays producteurs, paraissent justifier les inquiétudes qu'inspire très couramment le nucléaire civil.

c) Les interrogations suscitées par la production d'énergie nucléaire

- Le rejet du nucléaire peut être lié à des causes économiques : la différence de coût par rapport aux autres sources, comme le charbon. "Les choix énergétiques du mode de production d'électricité sont ainsi de véritables choix de société : poids social et régional du charbon allemand et anglais, des industries des régions charbonnières et de leurs syndicats (Sarre, Ruhr, Midlands) ; ressources gazières domestiques de la mer du Nord aux Pays-Bas et en Grande-Bretagne ; influence de l'ENI sur les grands choix politico-stratégiques en Italie ; motivations d'indépendance énergétique de la France"¹.

Aux Etats-Unis, pionniers du nucléaire civil puis de son arrêt, l'interruption du nucléaire à partir des années 1970 semble liée à des origines institutionnelles et économiques : coût comparatif très modéré du charbon, absence de standardisation des équipements nucléaires, qui ont renchéri leur coût, complexité des procédures d'autorisation et de régulation sous l'égide des autorités des Etats fédérés¹.

- La mise en accusation du nucléaire tient aussi à des causes psychologiques et politiques, liées à une perception parfois irrationnelle du danger nucléaire, à la contestation du poids des grandes industries lourdes dans le processus de décision, et à la liaison établie, plus ou moins à tort, entre nucléaire et raison d'Etat. C'est ainsi qu'en Allemagne, en Suisse et en Suède, l'engagement des partis de gauche et des mouvements écologistes a exercé une influence très nette sur les décisions gouvernementales relatives au moratoire, voire à l'arrêt de certains programmes.

Par ailleurs, les rapports entre énergie nucléaire et atome militaire ont conduit à frapper de suspicion les utilisations civiles de l'atome, en liaison avec le succès croissant, pendant les années 1970, des courants pacifistes. On aboutit ainsi à la relation entre le rejet du nucléaire civil et les craintes causées par la prolifération. Le développement de programmes électronucléaires présentés comme civils dans des pays animés d'ambitions belliqueuses (Iran, Irak, Corée du Nord, Pakistan ...) entre probablement pour beaucoup dans les réticences qu'inspire aujourd'hui le nucléaire à une grande part de l'opinion publique internationale.

¹ Christian Stoffeles, "L'énergie nucléaire dans le monde" - *Défense nationale*, février 1994.

2. Le danger nucléaire aujourd'hui

a) *La sûreté des centrales nucléaires de l'Est*

Depuis l'accident de Tchernobyl et l'effondrement du communisme, « l'avenir de l'acceptabilité de la sûreté des réacteurs se joue en partie à l'est de l'Europe »¹.

L'insuffisance des moyens matériels, une formation vacillante des techniciens et, surtout, la désinvolture à l'égard des normes de sûreté héritée de régimes peu soucieux de l'individu, font de chaque centrale nucléaire est-européenne un Tchernobyl en puissance.

La plupart des 58 réacteurs de conception soviétique présentent des **vices de conception majeurs** : absence d'enceinte de confinement, forte instabilité au coeur du réacteur, insuffisance des systèmes de contrôle-commande, construction dans des zones à activité sismique ... En dépit des différences d'une installation à l'autre, **on évalue à 26 le nombre de réacteurs présentant le plus grave danger**, au moins à court terme. Les défaillances relatives à la maintenance et à l'exploitation sont imputables notamment à l'absence de plans d'urgence et à une formation très insuffisante des personnels.

Par ailleurs, la décision éventuelle de fermeture des sites les plus dangereux (ceux-ci sont concentrés en Ukraine, Bulgarie et Slovaquie) devra être compensée par des mesures de substitution conçues dans un plan économique d'ensemble, afin d'éviter une trop grande dépendance à l'égard des importations de Russie.

Cet aspect stratégique du problème atteste l'extrême complexité de la sûreté nucléaire à l'Est, dont il convient de ne pas éluder les aspects économiques et politiques.

b) *La responsabilité internationale à l'égard du risque nucléaire est-européen*

Le nucléaire doit, à l'évidence, être l'un des terrains d'application d'un "devoir d'ingérence écologique". Cet effort de solidarité est d'autant plus nécessaire qu'il n'existe aucune frontière susceptible de protéger des radiations.

L'assistance internationale aux pays de l'Est en matière de sûreté nucléaire remonte au **sommet du G7 de Munich** (juillet 1992). Le **fonds multilatéral** alors mis en place a été doté de 141 millions d'écus. Les principaux donateurs sont la France (30 millions), l'Allemagne (21 millions) et l'Union européenne (20 millions). Par ailleurs, un groupe de travail s'est constitué dans le cadre du **G24** afin de recenser

¹ Christian Stoffaës, "L'énergie nucléaire dans le monde" - *Défense nationale* - février 1994.

les actions bilatérales d'assistance et d'assurer la coordination de celles-ci. Les 654 projets recensés représentent un total de 704 millions d'écus.

Aux programmes européens PHARE et TACIS sont consacrés quelque 140 millions d'écus pour la période 1990-1994.

Enfin, lors du sommet européen de Corfou (juin 1994), le Conseil a annoncé un don de 100 millions d'écus à l'Ukraine (auquel s'ajoute un prêt EURATOM de 400 millions d'écus) en contrepartie de la fermeture du site de Tchernobyl. A ces mesures s'ajoute l'aide de 200 millions de dollars décidée lors du Sommet du G7 de Naples (juillet 1994).

Bien que le chef de l'Etat ukrainien se soit engagé à fermer Tchernobyl d'ici l'an 2000, des négociations sont en cours notamment afin d'élaborer un plan de fermeture précis.

II. UNE CONVENTION COMPLÉTANT OPPORTUNÉMENT LE DROIT INTERNATIONAL EN VIGUEUR

Ainsi que votre rapporteur le mentionnait dans son avant-propos, la convention du 17 juin 1994 constitue la première approche multilatérale des problèmes posés par la sûreté nucléaire.

Avant l'adoption de ce texte, les seules conventions internationales relatives au nucléaire civil concernaient la responsabilité civile nucléaire, et prescrivaient l'assistance et l'information mutuelles en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique. Encore ce deuxième volet du droit nucléaire international n'est-il intervenu que dans la foulée de la prise de conscience universelle causée par l'accident de Tchernobyl.

1. Le régime international de la responsabilité civile nucléaire

Ce régime repose sur deux conventions. La première a été adoptée à Paris, le 29 juillet 1960, sous l'égide de l'OCDE, par 16 Etats européens, et complétée, le 31 janvier 1963, par une convention supplémentaire signée à Bruxelles. Cette dernière visait à mettre en place des fonds supplémentaires en vue de la réparation d'un éventuel accident nucléaire catastrophique.

Cet accord, à portée régionale, a été concurrencé par une convention à vocation mondiale, adoptée à Vienne, le 21 mai 1963, dans le cadre de l'AIEA. Une révision des conventions de Paris et de Bruxelles a permis de parvenir à un bon degré d'harmonisation entre ces accords.

a) Principes de base

Les conventions de Paris et de Vienne visent à assurer une réparation adéquate aux victimes de dommages causés par des accidents nucléaires, tout en évitant d'entraver le développement de la production et des utilisations de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. L'objectif des auteurs de ces accords est donc de concilier les intérêts divergents des victimes et des exploitants.

b) Fondements de la responsabilité

La responsabilité est définie sur la base de la **responsabilité objective et exclusive de l'exploitant**. Celui-ci est responsable de tout dommage qu'entraînerait un accident survenant dans son installation (ou impliquant des obstacles en provenance ou à destination de celle-ci). Ce régime évite aux victimes d'avoir à prouver qu'il y a eu une faute à l'origine de l'accident, et d'identifier le responsable. Une telle exigence serait, en effet, irréaliste dans le cas d'une grave maladie se révélant plusieurs années après l'exposition aux rayonnements.

Contrepartie de la responsabilité objective et exclusive de l'exploitant, le principe de **limitation de la réparation financière et des délais d'introduction des recours** vise à éviter d'entraver l'expansion de l'industrie nucléaire civile. Selon la convention de Vienne, le montant de la garantie financière que l'exploitant est tenu de souscrire doit s'élever à 5 millions de dollars (de 1963) au minimum. Pour faire face à leurs obligations en cas de dommage nucléaire, les assureurs se sont organisés en pools d'assurance nucléaire fondés sur les principes de coassurance et de réassurance.

Par ailleurs, pour compenser la limitation de la responsabilité de l'exploitant, les conventions de Paris et de Vienne ont prévu un système complémentaire de réparation fondé sur l'intervention de l'Etat.

En dépit de l'apport très positif de ces deux conventions, force est de constater que la grande faiblesse de ces accords réside dans le faible nombre de signataires. C'est ainsi que, lors de l'accident de Tchernobyl, l'URSS n'était partie à aucune de ces conventions. Aucun des Etats qui ont subi les effets de nuage rétroactif n'aurait d'ailleurs pu invoquer ces textes, à l'exception de la Yougoslavie. C'est donc aux règles générales du droit international de l'environnement qu'il a fallu recourir en 1986.

2. Les leçons de Tchernobyl

a) *Les lacunes du droit international mises en évidence par l'accident de Tchernobyl*

Le drame de Tchernobyl a constitué un révélateur des limites du droit international en cas de catastrophe nucléaire.

• Certes, des **accords bilatéraux** avaient très largement tiré les conséquences, dès avant 1986, du risque nucléaire et de la nécessité de promouvoir des règles d'assistance et des plans d'urgence transfrontaliers en prévision d'éventuelles catastrophes concernant des pays limitrophes.

Mentionnons notamment :

- la convention franco-allemande du 3 février 1977 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves ;

- l'accord franco-allemand du 28 janvier 1981 relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques ;

- l'accord franco-belge du 25 octobre 1968 relatif à l'assistance mutuelle en cas d'accident survenant à la centrale nucléaire des Ardennes ;

- la convention franco-belge du 21 avril 1981 sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophe ou d'accident grave ;

- l'échange de lettres franco-britannique du 18 juillet 1983 relatif aux échanges d'informations en cas de situation d'urgence ayant des conséquences radiologiques ;

- l'accord franco-luxembourgeois du 11 avril 1983 relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques ;

- l'accord franco-suisse du 18 octobre 1979 sur les échanges d'informations en cas d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques.

Par ailleurs, l'**accord d'assistance mutuelle exceptionnelle en cas d'accidents impliquant des dommages dûs aux rayonnements** conclu le 17 octobre 1963 entre les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège, Suède) prévoyait les conditions dans lesquelles une Partie contractante pourrait requérir l'aide d'un autre Etat ou de l'AIEA, et précisait notamment les modalités financières et les règles de responsabilité applicables à cette aide.

• Néanmoins aucune règle conventionnelle ne semblait pouvoir s'appliquer au cas précis de Tchernobyl. En effet, l'URSS n'était partie à aucune des conventions sur la responsabilité civile nucléaire. D'autre part, la convention de Genève du 13 novembre 1979 sur les pollutions atmosphériques à longue distance ne semble pas comprendre dans son champ d'application la pollution par les éléments radioactifs.¹ Les obligations d'information prescrites par cette convention, à laquelle l'URSS était Partie au moment de l'accident de Tchernobyl, visent essentiellement la pollution continue et prévisible. Enfin, les échanges d'informations ne concernent que les émissions de dioxyde de soufre, l'extension de cette obligation à d'autres substances devant faire l'objet d'accords spécifiques.

Les lacunes révélées lors de l'accident de Tchernobyl se manifestèrent notamment par l'absence de notification aux pays voisins de l'URSS de l'explosion du réacteur et des évolutions du nuage radioactif. Les dégâts furent donc détectés par les pays environnants eux-mêmes. Il n'est pas exclu qu'un temps précieux ait été perdu entre l'apparition des polluants et l'adoption des mesures de précaution.

La prise de conscience des insuffisances du droit international conduisit donc à l'adoption, dans le cadre de l'AIEA, dès septembre 1986, de deux conventions sur la notification rapide d'un accident nucléaire et sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

b) Les conventions de Vienne sur la notification rapide et l'assistance en cas d'accident nucléaire (26 septembre 1986)

• La convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire pose le principe du devoir d'informer sans délai les Etats pouvant être affectés par une détérioration accidentelle de l'environnement due à un accident nucléaire. Sans aborder la question de la responsabilité et de la réparation des dommages, la convention du 26 septembre 1986 vise exclusivement à limiter le plus possible les conséquences radiologiques d'un accident nucléaire dans les pays voisins.

Ces informations doivent concerner la localisation exacte et la nature de l'accident, l'installation ou l'activité nucléaire concernées, la cause supposée et l'évolution prévisible de l'accident, les conditions météorologiques et hydrologiques du moment, les mesures de protection prises ou projetées hors du site ... Notons que la convention préserve les informations transmises à titre confidentiel, et qu'elle se fonde sur une définition précise de l'accident nucléaire qui s'étend à toute installation de gestion de déchets radioactifs et à tout accident survenu en cours de transport ou de stockage de combustibles nucléaires ou de déchets radioactifs.

Si la définition des accidents nucléaires exclut ceux qui impliquent des armes nucléaires, toutes les puissances qui possèdent de telles armes se seraient déclarées prêtes à notifier ce type d'accident.

¹ Selon Alexandre Kiss, *Droit international de l'environnement*. Paris, Pedone, 1992.

• La convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique instaure un devoir de coopération et entre les Parties et l'AIEA afin de faciliter une assistance rapide en cas de situation critique.

Les mesures d'assistance prescrites en prévision d'accidents hypothétiques concernent la notification à l'AIEA des experts et du matériel susceptibles d'être fournis en cas de besoin, la désignation des autorités compétentes pour intervenir, l'élaboration de plans d'urgence et la mise au point de programmes de surveillance de la radioactivité.

En cas de situation critique, les mesures d'assistance portent notamment sur le traitement médical des victimes de radiations et sur l'accueil provisoire de celles-ci sur le territoire d'Etats requis. La convention définit les conditions de coordination, de contrôle et de direction de l'assistance selon que celle-ci est offerte sur le territoire de l'Etat requérant ou sur celui d'Etats sollicités. Sont par ailleurs précisées les conditions financières de la fourniture d'assistance, ainsi que la place de l'AIEA dans l'organisation et le déroulement des opérations d'assistance.

3. L'état du droit international applicable en matière de sûreté nucléaire avant l'entrée en vigueur de la convention de septembre 1994

Dès avant l'adoption de la présente convention, la sûreté nucléaire faisait l'objet d'une collaboration internationale très poussée, organisée autour d'un important réseau d'accords bilatéraux et des normes édictées par l'AIEA et, à un moindre degré, par l'Agence pour l'énergie nucléaire de l'OCDE.

a) De nombreux accords bilatéraux

La quasi-totalité des pays engagés dans des programmes nucléaires importants ont conclu entre eux des accords portant sur la sûreté des centrales (voir supra, 2,a).

Les Etats-Unis se trouvent ainsi au coeur d'un véritable réseau d'accords. La France et l'Allemagne, quant à elles, ont constitué une commission mixte pour comparer la sûreté des centrales proches des frontières communes. Une étude conjointe approfondie a conclu à l'équivalence globale des niveaux de sûreté dans les deux pays. L'accord franco-allemand du 28 janvier 1981 relatif aux échanges d'informations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques, se réfère, dans son préambule, à la « nécessité d'affermir l'efficacité des dispositifs de protection des populations en cas d'incident ou d'accident pouvant avoir des conséquences radiologiques ».

Ces actions bilatérales ont conduit à des actions multilatérales ; trois organisations intergouvernementales sont, en effet, compétentes (bien qu'à des

degrés divers) en matière de lutte contre les effets nocifs des radiations. Il s'agit de l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire, créée en 1957 dans le cadre de l'OCDE, de la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), instituée par l'un des traités de Rome du 25 mars 1957, et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, organisation à vocation universelle dont le siège est à Vienne.

b) Le rôle des organisations internationales

b1 - *L'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN)* de l'OCDE a créé en 1965 un Comité des techniques de sécurité des réacteurs (CREST), élargi en 1973 à la sûreté des autres installations nucléaires : il s'agit du Comité sur la sûreté des installations nucléaires (CSIN). Une coopération s'est ainsi mise en oeuvre dans des domaines quelque peu factuels, tels que l'analyse du risque de chutes d'aéronefs sur une installation nucléaire. Cette coopération a aussi permis de fructueux échanges d'informations recueillies lors des incidents notifiés par les Etats-membres, conduisant à la mise en commun régulière des données d'exploitation les plus sensibles.

b2 - *La Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM)* intervient dans le domaine de la sûreté nucléaire à travers les compétences imparties à EURATOM dans le domaine de la radioprotection. EURATOM est donc appelée à établir des normes de base contre les dangers dûs aux radiations ionisantes. Ces normes de base fixent les doses maxima admissibles en matière de radiation et de contamination, et définissent les principes de la surveillance médicale du personnel des installations nucléaires.

b3. *L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)* joue, des trois organisations compétentes, **le rôle le plus décisif.**

Les normes de protection radiobiologique édictées par l'AIEA s'inscrivent dans un programme portant sur l'établissement de **codes de bonne pratique** et de **guides relatifs à la sûreté nucléaire (programme NUSS : nuclear safety standards)**. Ce programme a conduit à l'élaboration de **bases techniques communes proposant une approche cohérente de la sûreté nucléaire.**

C'est ainsi que les codes de bonne pratique publiés par l'AIEA concernent la qualification des personnels, l'inspection des centrales, le choix des sites, la procédure d'autorisation des centrales, les principes généraux de sûreté (lutte contre l'incendie, manutention et stockage du combustible nucléaire, conception de l'enceinte de confinement...).

Enfin, des directives de l'Agence prévoient la conduite à tenir en cas d'accident nucléaire. Il s'agit des « Directives sur les aménagements relatifs à l'assistance mutuelle d'urgence » et des « Directives sur les événements à notifier, la planification intégrée et l'échange de renseignements en cas de rejet transfrontalier de matières radioactives ». Publiées en 1969 et complétées en 1981 puis en 1985, ces directives n'ont pas fait l'objet, en avril-mai 1986, de l'attention qu'elles méritaient...

Dans le même esprit, le programme OSART (équipes d'analyse de la sûreté en exploitation) vise à envoyer dans des pays demandeurs des équipes de spécialistes de la sûreté, afin de parvenir au meilleur niveau de sûreté possible. Cette faculté doit être observée de près dans les pays en développement nucléaire, de l'Est ou du Sud.

c) Le débat sur l'opportunité de normes internationales

La définition de normes internationales de sûreté nucléaire a fait l'objet d'un débat qui a resurgi lors de la conférence de l'AIEA réunie en septembre 1986 à l'occasion de l'adoption des deux conventions précédemment mentionnées (sur la notification rapide et sur l'assistance).

. **Les arguments défavorables** ¹ à la définition de normes internationales de sûreté se réfèrent à l'inefficacité d'une démarche consistant à dessaisir les Etats au profit de « l'application systématique de recettes uniques, universelles et absolues ».

- D'une part, les effets pervers susceptibles de résulter d'une réglementation internationale trop précise seraient, dans cette optique, de « faire perdre aux réglementations nationales la cohérence interne qu'elles tirent d'une tradition souvent longue en les diluant dans un ensemble abstrait », et d'aboutir à une accumulation d'exigences de sûreté disparates sans bénéfice réel pour la sûreté des installations.

- D'autre part, il convient, selon cette interprétation, d'éviter tout partage du pouvoir de réglementer en matière de sûreté nucléaire, et de confier celui-ci à la compétence exclusive des Etats. En effet, « une bonne sûreté ne se résume pas à la mise en oeuvre aveugle de paramètres abstraits (...). Elle repose sur la prise en compte d'un ensemble cohérent de données à la fois techniques, politiques et humaines qui, par définition, sont spécifiques à chaque Etat. »

. **Les arguments favorables** à l'instauration d'une réglementation internationale de la sûreté nucléaire se réfèrent à la nécessité de parvenir à un degré élevé de confiance dans le public, et de ce fait, à une bonne acceptabilité du nucléaire civil ². Il est clair que le danger considérable résultant des « Tchernobyl » en puissance que sont la plupart des centrales nucléaires est-européennes conforte cet argument et plaide pour la mise en oeuvre de normes internationales de sûreté nucléaire, d'autant que ces normes ne sauraient nécessairement être aussi rigides et incohérentes que le craignent les partisans d'une stricte et exclusive compétence nationale en la matière.

- * -

¹ Les citations ci-après sont empruntées au discours prononcé par J-P Capron, administrateur général du CEA à la Conférence de l'AIEA du 29 septembre 1986.

² Argument exposé dès avant le drame de Tchernobyl, par M. Rose (directeur de la division de la sûreté nucléaire de l'AIEA) dans le *Bulletin de l'AIEA*, en 1983 (vol. 25, n° 3).

La convention de septembre 1994 constitue une **heureuse synthèse entre ces deux séries d'arguments**. Elle contribue à rassurer une opinion qu'inquiète l'avenir incertain des centrales est-européennes, tout en évitant de dessaisir les Etats de leurs compétences en matière de sûreté, et en s'abstenant de promouvoir une réglementation rigide et ignorante des spécificités et des contraintes locales.

III. UN ACCORD À PORTÉE ESSENTIELLEMENT INCITATIVE, SANS INCIDENCE MAJEURE POUR LA FRANCE

Compromis entre la nécessité de faire prévaloir des principes universels en matière de sûreté et les inconvénients susceptibles de résulter de normes trop rigides, ignorantes des réalités nationales, la convention du 17 juin 1994 s'appuie sur des obligations définies en termes très généraux, de manière plus incitative que contraignante à l'égard des pays présentant un problème de sûreté.

Votre rapporteur commentera le contenu de la convention du 17 juin 1994 avant d'envisager l'incidence, pour la France, de la signature de ce texte, le niveau de sûreté des installations françaises étant déjà plus que conforme aux objectifs et obligations prévus par la convention.

1. Commentaire de la convention du 17 juin 1994

a) Objectifs

• Il s'agit, d'une part, d'« atteindre un haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde entier » (art. 1-i) et de « promouvoir une véritable culture de sûreté nucléaire » (préambule, i-v), afin de « protéger les individus, la société et l'environnement contre les effets nocifs des rayonnements ionisants » (art. 1-ii).

• L'amélioration du niveau général de sûreté nucléaire vise également à « prévenir les accidents ayant des conséquences radiologiques et, dans le cas où de tels accidents se produiraient, d'en atténuer les conséquences » (art. 1-iii).

• Enfin, la convention encourage la coopération internationale -notamment technique- en matière de sûreté nucléaire, notamment du fait des « conséquences transfrontières » des accidents nucléaires évoquées dans le préambule (v).

b) Champ d'application

La notion de **sûreté nucléaire** recouvre l'ensemble des mesures destinées à prévenir un accident, alors que, ainsi que votre rapporteur le mentionnait dans son avant-propos, le terme de **sécurité nucléaire** vise à éviter la prolifération des

armements nucléaires (voir ci-après, d. les obligations relatives à la sûreté des centrales).

Sont exclusivement concernées par la présente convention les **centrales nucléaires civiles**. Les installations nucléaires militaires sont donc exclues du champ d'application de la convention.

L'article 2-i intègre à la notion d'installation nucléaire les installations de stockage, de manutention et de traitement des matières nucléaires directement liées à l'exploitation des centrales. Une centrale cesse d'être visée par la convention quand « tous les éléments combustibles nucléaires ont été retirés définitivement du coeur du réacteur et stockés de façon sûre (...), et qu'un programme de reclassement » est approuvé (art. 2-i).

c) Obligations liées à l'encadrement juridique de la sûreté

Les Parties s'engagent à tirer les conséquences législatives, réglementaires et administratives de la présente convention.

En effet, le préambule de la convention pose le principe de la responsabilité, en matière de sûreté, de l'Etat sous la juridiction duquel se trouve une installation nucléaire. Chaque Partie doit donc « établir et maintenir en vigueur » un **cadre juridique régissant la sûreté de ses centrales civiles (art.7)**. Cet ensemble de normes internes comporte des « règlements de sûreté nationaux pertinents », un « système de délivrance d'autorisations pour les installations nucléaires et l'interdiction d'exploiter une installation nucléaire sans autorisation », un système d'inspection, ainsi que des mesures de sanction (telles que suspension, modification ou retrait d'autorisations d'exploitation). Par ailleurs, l'article 9 prévoit que la responsabilité de la sûreté d'une installation incombe au titulaire de l'autorisation, c'est-à-dire à l'exploitant.

En ce qui concerne les mesures administratives prévues par la convention, chaque Partie s'engage, selon l'article 8, à **désigner (ou à créer) un organisme de réglementation** chargé de faire appliquer le dispositif juridique précédemment évoqué. Cet organisme doit être doté des pouvoirs, compétences et moyens financiers lui permettant d'exercer ses responsabilités, et ses fonctions doivent être distinctes de celles des organismes chargés de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire. Cette clause répond à un impératif de sagesse élémentaire selon lequel on ne peut, dans le domaine nucléaire moins encore qu'ailleurs, être juge et partie.

Bien que ces obligations paraissent au premier abord peu contraignantes, tant les précautions élémentaires qu'elles impliquent semblent aller de soi, on remarque que les Parties est européennes et, au premier chef, l'Arménie, la Russie et l'Ukraine, sont encore loin de satisfaire aux conditions posées sur l'article 4 de la convention.

En effet, il importe d'adapter un cadre réglementaire hérité du système soviétique, qui ne prévoit ni responsabilité civile de l'exploitant en cas de dommage, ni séparation entre organismes de sûreté et exploitants. Parmi les dispositions juridiques à adopter dans la plupart des pays de l'Est figurent la mise en place de systèmes d'inspection, et l'élaboration de normes en matière de gestion des déchets radioactifs et de radioprotection, afin de protéger efficacement des populations très menacées.

Si la Lituanie, la Bulgarie, la Pologne et la Hongrie sont à jour, selon les informations transmises à votre rapporteur, au regard des obligations juridiques et administratives définies par la convention du 17 juin 1994, on constate de sérieux retards en Russie (où n'a été prise qu'une loi sur les déchets) et en Ukraine (qui n'aurait adopté, en février 1995, qu'une législation de base prévoyant la responsabilité de l'exploitant en cas d'incident nucléaire).

d) Obligations relatives à la sûreté des centrales

Celles-ci sont définies par les articles 5, 6 et 10 à 19.

• L'article 6 engage chaque Partie à apporter de façon urgente « les améliorations destinées à **renforcer la sûreté de ses centrales**, ou, si le renforcement de la sûreté de celles-ci est impossible, à **programmer l'arrêt de l'exploitation des installations nucléaires en question** ». A ce jour, aucun Etat signataire n'a manifesté l'intention de programmer l'arrêt d'une de ses centrales. L'échéancier de l'arrêt éventuellement décidé doit cependant tenir compte « des solutions de remplacement possibles, ainsi que des conséquences sociales, environnementales et économiques » d'une telle mesure. La convention de Vienne vise, en effet, à éviter de déstabiliser des pays déjà confrontés à d'importantes difficultés, par des décisions qui seraient inadaptées notamment à la situation de l'emploi.

• De manière plus précise, les obligations en matière de sûreté nucléaire résultant des articles 10 à 19 consistent à :

- prévoir les **ressources financières** nécessaires à la sûreté des installations nucléaires ;

- faire en sorte qu'un nombre suffisant d'**agents qualifiés formés, entraînés et recyclés** soient « disponibles pour toutes les activités liées à la sûreté », tout en prenant en compte les « possibilités et les limites de l'action humaine » ;

- procéder à des « **évaluations de sûreté approfondies et systématiques** avant la construction et la mise en service d'une installation nucléaire », et à des « **vérifications par analyse, surveillance, essais et instructions** » en cours d'exploitation ;

- adopter des mesures appropriées en matière de radioprotection des travailleurs et du public ;

- prévoir des plans d'urgence testés périodiquement, intégrant les conséquences d'un éventuel accident pour les Etats avoisinants. L'obligation de prendre les mesures appropriées aux situations d'urgence concerne également les Parties n'ayant pas d'installation nucléaire sur leur territoire, mais susceptibles d'être affectées en cas de situation d'urgence radiologique ;

- déterminer les sites d'exploitation en fonction d'impératifs de sûreté, et définir les conditions d'installation de manière à assurer un « fonctionnement fiable, stable, et facilement maîtrisable », compte tenu de facteurs humains à prendre en considération ;

- subordonner l'autorisation d'exploitation à une « analyse de sûreté appropriée ».

On remarque que ces obligations recouvrent des précautions élémentaires et universellement admises en matière de sûreté nucléaire. Elles ne sauraient donc en aucun cas être perçues ni comme des contraintes, ni comme des moyens de limiter la marge de manoeuvre des autorités nationales, investies par la convention de l'essentiel de responsabilités dans ce domaine sensible.

• Par ailleurs, chaque Etat signataire s'engage à présenter, lors des réunions des Parties contractantes, des rapports permettant de juger des progrès accomplis en matière de sûreté nucléaire et des mesures adoptées pour remplir ses obligations (article 5). Cette clause répond au souci de soumettre chaque Etat posant un problème de sûreté nucléaire au jugement de ses pairs, dans une perspective incitative et non coercitive. Ces rapports ne sont pas destinés à être publiés, les seuls documents voués à une certaine publicité étant les rapports de synthèse établis lors des réunions plénières des Parties prévues à l'article 20 (voir infra, e).

Précisons que l'article 27 réserve le droit des Etats de protéger contre leur divulgation les informations susceptibles d'être transmises aux autres Parties (par exemple, à l'occasion d'une action de coopération technique) ou d'être exposées dans un rapport. Cette faculté concerne notamment les informations protégées par le secret industriel ou commercial, ainsi que les données relatives à la sécurité nationale ou à la protection physique des matières nucléaires (au sens où le conçoit la convention de 1979 citée par votre rapporteur dans son avant-propos).

e) Aspects institutionnels

e1. *Les réunions d'examen des Parties contractantes*, dont le secrétariat est assuré par l'Agence internationale de l'énergie atomique, examinent les rapports élaborés par les Etats membres pour présenter les mesures adoptées en matière de sécurité.

Des sous-groupes peuvent être constitués à partir de la Conférence des Parties, soit (selon les discussions informelles tenues, à titre exploratoire, entre

experts) sur des fondements thématiques (« choix de sites, conception et construction », « exploitation »), soit sur des fondements géographiques.

Une réunion préparatoire aura lieu dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur de la présente convention. Celle-ci interviendra le 90^e jour suivant la date de dépôt du 22^e instrument de ratification, à condition qu'un tel instrument ait été déposé par 17 Etats possédant chacun au moins une installation nucléaire. Selon les informations transmises à votre rapporteur, le service juridique de l'AIEA devrait recevoir une quinzaine d'instruments de ratification d'ici la fin de l'année 1995, dont une dizaine de la part d'Etats dotés d'une installation nucléaire en fonctionnement au moins.

Il importe donc qu'en achevant sa procédure interne de ratification, la France favorise une prompte entrée en vigueur de la présente convention, afin de permettre à la première réunion préparatoire de se tenir, celle-ci conditionnant la détermination de la date de la première réunion d'examen.

e2. La question de l'adhésion d'EURATOM à la présente convention

L'article 30-4-i de la convention de Vienne stipule que celle-ci est ouverte à l'adhésion d'organisations régionales ayant un caractère d'intégration, constituées d'Etats souverains et ayant compétence pour « négocier, conclure et appliquer des accords internationaux portant sur des domaines couverts par la convention ». Ces organisations sont habilitées par le paragraphe ii à exercer les droits et responsabilités attribués aux Etats-parties. Par ailleurs, le paragraphe iii prévoit qu'une organisation devenant Partie à la convention précise au depositaire quels articles de la convention lui sont applicables et « quelle est l'étendue de sa compétence dans les domaines couverts par les articles ».

La question de la signature de la présente convention par la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) a fait l'objet d'une proposition de résolution adoptée par notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées le 30 novembre 1994.¹ Cette proposition de résolution était motivée par une proposition d'acte communautaire à laquelle était annexée une Déclaration de la CEEA, qui s'appuyait sur une conception extensive des compétences d'EURATOM.

La proposition de notre commission visait donc à reconnaître le bien-fondé juridique de la signature de la convention de Vienne par la CEEA, tout en invitant le Gouvernement français à obtenir que la liste des articles s'appliquant à EURATOM soit plus conforme aux compétences définies par le traité du 25 mars 1957 fondant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

¹ Voir le rapport n° 101 (1994-1995) de M. Jacques Golliet.

• L'éventuelle signature de la convention de Vienne par EURATOM a suscité certaines réticences ¹, fondées notamment sur le fait que la CEEA n'est compétente que pour un nombre réduit de stipulations de la convention, que la sûreté nucléaire est une compétence exclusive des Etats-membres, et que la convention ne saurait s'imposer à la CEEA pour un certain nombre de clauses (présentation de rapports, adoption des mesures juridiques d'application). Par ailleurs, selon cette optique, la présence d'EURATOM aux réunions des Parties risquerait d'être perçue par les pays les plus concernés par les problèmes de sûreté nucléaire (c'est-à-dire, essentiellement, par les pays de l'Est) comme une manoeuvre renforçant le camp occidental, ce qui serait contreproductif pour un mécanisme reposant sur l'incitation.

• Sur le dernier point, votre rapporteur, rejoignant les arguments développés par M. Jacques Golliet ², estime que les réticences prétendument soulevées par les pays d'Europe centrale et orientale à l'encontre de l'adhésion d'EURATOM à la présente convention sont incompatibles avec les ambitions exprimées par ces pays à l'égard des institutions communautaires.

• S'agissant des fondements juridiques de l'adhésion de la CEEA à la convention de Vienne, votre rapporteur, comme M. Jacques Golliet, estime celle-ci imparable.

En effet, ainsi que le soulignent les informations transmises à votre rapporteur par le ministère des Affaires étrangères, les compétences d'EURATOM entrent bel et bien dans le champ d'application de la convention : à cet égard, peu importe que ces compétences concernent des aspects limités de la sûreté nucléaire, dès lors que la qualification juridique est établie.

C'est ainsi que les stipulations de la présente convention intéressant les compétences d'EURATOM sont relatives à la protection sanitaire, aux cas d'urgence radiologique et au choix des sites : on ne saurait prétendre qu'il s'agit là d'aspects mineurs de la sûreté nucléaire.

Dans le domaine de la protection sanitaire, visé par l'article 1 de la convention de Vienne, le traité du 27 mars 1957 prescrit aux Etats-membres de maintenir au niveau le plus bas, « dans les conditions normales de fonctionnement, la radioexposition des travailleurs et du public due à une installation nucléaire ».

S'agissant de la préparation aux cas d'urgence et des mesures destinées à l'information du public (article 16 de la convention de Vienne), l'article 38 du traité EURATOM autorise la Commission à élaborer une directive fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre le danger résultant des rayonnements ionisants.

Le troisième aspect de la convention de Vienne qui motive l'adhésion d'EURATOM est celui du « choix du site ». L'article 17 stipule que chaque Partie

¹ Voir la proposition de résolution n° 68 (1994-1995) de MM. Genton, Guéna et de Villepin.

² Rapport précité n° 101 (1994-1995).

doit « évaluer tous les facteurs pertinents liés au site qui sont susceptibles d'influer la sûreté d'une installation nucléaire pendant sa durée de vie prévue ». Or la directive du 15 juillet 1980, prise en application de l'article 38 du traité EURATOM, prévoit « l'examen et l'approbation des projets d'installation comportant un risque d'exposition ».

• **En revanche, bien que les fondements juridiques de l'adhésion d'EURATOM soient établis, il importe d'en préciser les modalités, ainsi qu'y invite l'article 30-4-iii de la convention précédemment évoqué.**

Parmi les articles de la convention de Vienne intéressant EURATOM, on peut citer les articles 15 (radioprotection), 16 (organisation pour les cas d'urgence) et 17 (choix du site).

Une expertise juridique devra donc être effectuée préalablement à la signature de la convention par la CEEA.

2. La France et la convention sur la sûreté nucléaire

La France a joué un rôle actif dans l'élaboration de la présente convention, due à une initiative allemande, eu égard à l'enjeu que constitue, pour l'ensemble du continent européen, l'accès de nos partenaires est-européens à un niveau de sûreté nucléaire satisfaisant.

La signature de la convention de Vienne n'induit pour notre pays aucune modification de son organisation administrative et juridique de la sûreté nucléaire, la France satisfaisant d'ores et déjà aux obligations définies par la convention.

a) L'organisation administrative de la sûreté nucléaire en France conforme aux prescriptions de la convention

C'est la Direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN), relevant du ministère de l'industrie et mise à la disposition du ministère de l'environnement, qui est investie des responsabilités visées à l'article 8 de la convention (obligation pour chaque Partie de désigner un organisme de réglementation chargé de mettre en oeuvre les prescriptions en matière de sûreté : délivrance d'autorisations, système d'inspection ...). Notons que le Bureau de contrôle des chaudières nucléaires (BCCN), chargé du suivi de la fabrication et de la construction des chaudières nucléaires des réacteurs de puissance, fonctionne, depuis la réorganisation entrée en vigueur le 31 décembre 1994, comme une sous-direction de la DSIN, et non plus comme un organe d'expertise.

L'action de la DSIN est relayée, au niveau local, par les Divisions des installations nucléaires des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE). Ces structures effectuent des visites de surveillance, approuvent et suivent les programmes d'entretien et de contrôle, appliquent la

réglementation des appareils à pression et des installations classées, effectuent des missions d'inspection du travail sur les sites de production d'électricité, et assurent depuis peu l'instruction des incidents.

b) Un arsenal juridique à jour

• Les dispositions législatives et réglementaires intéressant le domaine couvert par la convention sont, pour l'essentiel :

- la loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs. Celle-ci vise à « éviter les pollutions de l'atmosphère et les odeurs qui incommode la population, compromettent la santé ou la sécurité publique, ou nuisent à la production agricole, à la conservation des constructions et monuments ou au caractère des sites » (article 1). Le champ d'application de cette loi comprend les « pollutions de tous ordres causées par des substances radioactives » (article 8) : cette seule disposition constitue le fondement du système réglementaire français ;

- le décret n° 95-540 du 4 mai 1995 relatif aux rejets d'effluents liquides et gazeux et aux prélèvements d'eau des installations nucléaires de base s'appuie sur l'article 1 de la loi du 2 août 1961 pour soumettre à autorisation ou à déclaration les rejets d'effluents radioactifs ;

- le décret n° 63-1228 du 11 décembre 1963 (modifié en 1973, 1985 et 1990) concerne les « installations nucléaires de base ¹ exploitées par toute personne physique ou morale, publique ou privée, civile ou militaire ». Ce texte pose le principe de l'autorisation préalable à la création et à la modification de toute installation nucléaire (visé par l'article 7-2-ii de la convention de Vienne), et investit de la mission de surveillance des installations nucléaires de base un corps d'inspecteurs assermentés et désignés en fonction de leurs compétences (l'article 7-2-iii de la convention prévoit la mise en place de systèmes d'inspection et d'évaluation des installations nucléaires) ;

- le décret n° 73-278 du 13 mars 1973 a créé le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire, organe consultatif (de même que la Commission interministérielle des installations nucléaires de base, non visée par ce décret), et a chargé le service central de sûreté des installations nucléaires, devenu la Direction de la sûreté des installations nucléaires, de l'étude, de la définition et de la mise en oeuvre de la politique en matière de sûreté nucléaire, ainsi que de l'élaboration de la réglementation (notons que l'Institut de protection et de sûreté nucléaire, créé par arrêté du 2 novembre 1976 au sein du Commissariat à l'énergie nucléaire, est destiné à fournir un appui direct au service central de sûreté). Rappelons que la désignation d'un « organisme de réglementation » effectivement séparé des fonctions de

¹ réacteurs nucléaires, accélérateurs de particules, usines de fabrication ou de transformation de substances radioactives, installations de stockage.

promotion et d'exploitation est prescrite aux Parties à la convention de Vienne par l'article 8.

Cette énumération rapide n'épuise pas, loin s'en faut, la totalité des mesures législatives et réglementaires concernant la sûreté nucléaire en France. Le recueil de l'ensemble de ces textes, assuré par la DSIN, représente un volume de presque 400 pages, qui comporte également des normes et règles fondamentales de sûreté, des directives relatives à l'information du public en cas d'incident, et un décret (n° 66-450 du 20 juin 1966) relatif à la radioprotection, qui tire les conséquences des normes de base établies par EURATOM.

• Tirant argument du fait que l'abondante réglementation française dans le domaine de la sûreté nucléaire se fonde sur un simple article de la loi de 1961 précédemment citée, M. Claude Birraux, député, a déposé une proposition de loi relative à la sûreté nucléaire¹ visant, non pas à modifier les principes de la réglementation française, car ceux-ci ont fait leur preuve, mais à élargir leur base législative. Selon l'auteur de cette proposition, « le rôle quasi exclusif du Gouvernement dans le domaine de la sûreté nucléaire différencie notre pays de nombreux autres (comme la Suède, l'Allemagne ou la Finlande) (...). Sans remettre en cause les prérogatives légitimes du gouvernement dans le domaine de la sûreté nucléaire, il est aujourd'hui nécessaire d'affirmer les droits du parlement dans la définition des principes qui doivent régir ce domaine ». En effet, poursuit notre collègue député, la prééminence du pouvoir réglementaire qui caractérise le droit français de la sûreté nucléaire « s'inscrit dans un contexte aujourd'hui dépassé où l'opinion publique ne manifestait pas une méfiance de principe à l'égard (du nucléaire) (...). Le terrible accident de Tchernobyl et les hésitations de nombreux gouvernements à en décrire l'ensemble des conséquences ont singulièrement renforcé la sensibilité et le besoin d'information des citoyens sur les problèmes du nucléaire. Le parlement ne peut bien entendu manquer de prendre en considération cette évolution des mentalités ».

L'exigence de transparence qui se trouve à l'origine de cette proposition de loi conduit donc l'auteur de celle-ci à proposer l'extension des compétences parlementaires au domaine de la sûreté nucléaire.

c) L'absence d'incidence budgétaire de la signature de la convention.

Ainsi que le soulignent les informations transmises à votre rapporteur, les obligations souscrites par la France du fait de la convention de Vienne n'induisent aucune conséquence budgétaire pour notre pays.

En effet, le système d'inspection prescrit par l'article 7 existe déjà en France sous l'autorité de la DSIN, et est financé en partie par une redevance acquittée par les exploitants (loi de finances rectificative de 1975).

¹ AN n° 52, 1993-1994.

Par ailleurs, les actions de coopération technique internationale encouragées par la convention ont été mises en oeuvre à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale et de la CEI après le Sommet du G7 de 1992, ne sauraient, de ce fait, être liées directement à la convention de Vienne.

d) Un niveau déjà satisfaisant de sûreté nucléaire

Le niveau de sûreté nucléaire assuré dans les centrales françaises est unanimement présenté comme satisfaisant. A cet égard, les 7 missions d'expertise de sûreté que des installations françaises ont récemment accueillies, à leur demande, dans le cadre de la mission OSART (Operational Safety Assessment Review Team) de l'AIEA (Cattenom en mars 1994, Flamanville en janvier-février 1995, après les missions de Tricastin, Saint-Alban, Le Blayais, Fessenheim, et Gravelines), concluent régulièrement à des appréciations positives, en dépit de recommandations complémentaires portant notamment sur la formation des personnels.

Le bilan est donc très rassurant en France, où l'on se félicite que n'existe aucune « centrale Trabant ». Néanmoins, ainsi que le souligne le dernier rapport d'activité de la DSIN, l'accident qui, le 31 mars 1994, fit un mort et quatre blessés sur le site Cadarache du CEA, « rappelle les enjeux réels de la sûreté, et la nécessité de ne jamais relâcher rigueur et vigilance ». A cet égard, les priorités de la DSIN sont, à juste titre, « le comportement des personnes à tous les niveaux, ou la culture de sûreté », et le suivi du vieillissement des installations nucléaires. C'est ainsi que les installations les plus anciennes du CEA et de la COGEMA devront faire l'objet de « réévaluations de sûreté », ce qui est plus particulièrement le cas du réacteur Phoenix, que le CEA souhaite maintenir en service pendant quelques années encore.

CONCLUSION DU RAPPORTEUR

En conclusion, votre rapporteur, élu d'un département très concerné par la sûreté nucléaire, puisque s'y trouvent les centrales de Paluel et Penly, et président de la commission locale d'information conjointe aux deux sites qui contribue à la transparence de l'information sur le nucléaire, ne peut que se féliciter que la France ait activement contribué à l'élaboration de la présente convention.

Celle-ci, en effet, est susceptible de contribuer de manière substantielle à l'amélioration des conditions d'exploitation des centrales nucléaires est-européennes, et, ce de fait, à l'acceptation par tous de cette source d'énergie fondamentale pour notre pays.

Votre rapporteur vous invite donc, en donnant un avis favorable au présent projet de loi, à autoriser l'approbation d'une convention susceptible d'élever le

niveau de la sûreté nucléaire dans le monde, et forme le voeu que les négociations en cours sur la sûreté des déchets radioactifs viennent, le plus rapidement possible, compléter la convention du 17 juin 1994.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 28 juin 1995.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Paul Caron a précisé, à la demande de M. Michel Crucis, les conditions d'entrée en vigueur du texte, estimant que la quinzaine d'instruments de ratification attendus par l'Agence internationale de l'énergie atomique devraient préfigurer de nombreuses adhésions, la convention du 17 juin 1994, conclue dans le cadre de l'AIEA, ayant une vocation universelle.

Puis, M. Jean Garcia est revenu avec le rapporteur sur les accidents et les graves maladies professionnelles imputables à l'exploitation du charbon. M. Xavier de Villepin, président, a souligné l'importance primordiale du nucléaire pour la sécurité des approvisionnements énergétiques français et pour l'exportation des technologies liées aux exploitations civiles de l'atome.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, approuvé le projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention sur la sûreté nucléaire, signée à Vienne le 20 septembre 1994 et dont le texte est annexé à la présente loi. ¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 304 (1994-1995)