



*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## **PROJET DE LOI**

**ratifiant l'ordonnance n°2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres Ier et V  
du code de l'environnement et modifiant le code de l'environnement, le code de la  
santé publique et le code de la défense**

## **ETUDE D'IMPACT**

**Mars 2012**

## SOMMAIRE

### **Première partie : étude d'impact des dispositions relatives à la protection des sources de rayonnement ionisant contre les actes de malveillance (Chapitres II et IV)**

#### **1. Situation de référence et objectifs du projet de loi**

##### 1. 1. Contexte

##### 1. 2. Objectifs du projet de loi

1 .2.1. Extension des compétences de l'Autorité de la sûreté nucléaire (ASN)

1.2.2. Modification du code de la santé publique

1.2.3 Entrée en vigueur et mesures transitoires

#### **2. Conséquences estimées de la mise en œuvre du projet de loi**

##### 2.1. Conséquences juridiques et administratives

2.1.1. Solution organisationnelle retenue : transfert de compétences à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)

2.2.2. Le régime simplifié d'autorisation

##### 2.2. Conséquences économiques et financières

##### 2.3. Conséquences juridiques

##### 2.4 Application outre-mer

### **Deuxième partie: étude d'impact des dispositions relatives à la responsabilité civile des exploitants nucléaires (Chapitre III)**

#### **1. Le dispositif juridique existant**

1.1. Les conventions internationales sur la responsabilité civile nucléaire

1.2. Le droit positif français

2. **Objectif global des dispositions relatives à la responsabilité civile des exploitants nucléaires**
  
3. **Conséquences économiques, financières, et juridiques des dispositions relatives à la responsabilité civile des exploitants nucléaires**
  - 3.1. Conséquences économiques
  - 3.2. Conséquences financières

## **PREAMBULE**

La France, comme les autres pays industrialisés, utilise de grandes quantités de matières radioactives, c'est-à-dire de matières émettant des rayonnements ionisants, communément désignées sous le terme de « sources radioactives ». Ces sources, au nombre d'environ 39000, sont utilisées dans des applications extrêmement variées dans l'industrie, la médecine et la recherche, et qualifiées par la loi d' « activités nucléaires ».

Parmi ces sources, plus de 4000 sont dites de « haute activité » et seraient susceptibles d'être détournées de leur usage normal pour des actes de malveillance prenant la forme d'actions de sabotage ou d'attentat terroriste visant à exposer des personnes aux effets nocifs des rayonnements ionisants qu'elles émettent.

Il n'existe actuellement pas de dispositif juridique permettant de se prémunir contre de tels actes de malveillance.

Dans le cadre des Nations Unies, la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire a été adoptée à New York le 14 septembre 2005 et signée par la France le même jour. Cette convention prévoit notamment, à son article 8, que les États signataires s'efforcent d'adopter des mesures appropriées pour assurer la protection des matières radioactives en tenant compte des recommandations de l'AIEA. Cette convention est en cours de ratification par la France.

En outre, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a établi en 2003 un code de conduite relatif à la sûreté et à la sécurité des sources de rayonnement ionisant. Ce code de conduite a été adopté par le conseil des gouverneurs et a fait l'objet d'une résolution de la conférence générale de cette organisation internationale. Il recommande des mesures visant à protéger les sources de rayonnement ionisant les plus dangereuses, de leur fabrication jusqu'à leur élimination. La France a marqué son engagement en faveur de ce code et indiqué qu'elle le mettrait en œuvre par courrier du Gouverneur pour la France auprès de l'AIEA en date du 7 janvier 2004.

Il apparaît donc nécessaire que la France se dote d'un corpus juridique permettant de mettre en place des mesures de protection contre l'utilisation de sources radioactives à des fins malveillantes et d'en assurer le contrôle, afin de mettre son droit interne en conformité avec l'article 8 de la convention précitée.

Le principe de l'établissement de ces dispositions relatives aux sources de rayonnement ionisant a été établi lors d'une réunion interministérielle qui s'est tenue le 17 octobre 2008. Il a alors été décidé que l'élaboration de cette réglementation serait confiée au ministère chargé de l'énergie et que l'autorité en charge de son application serait l'Autorité de Sûreté Nucléaire.

L'article 92 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 a habilité le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, l'autorisant à procéder à la codification, notamment de la loi n°2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, dite "loi TSN", dans le code de l'environnement et dans le code de la défense.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010, dite "loi Grenelle 2" (article 256), a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de 18 mois à compter de la publication de cette loi, toutes mesures pour modifier la partie législative du code de l'environnement afin, notamment, d'inclure dans ce code les textes non codifiés, telle la loi n°2006-686 dite TSN.

Le présent projet de loi autorise la ratification de l'ordonnance n°2012-6 du 5 janvier 2012 prise sur ce fondement.

- Dans le prolongement de l'ordonnance, il modifie en outre le code de l'environnement, le code de la santé publique et plus marginalement le code de la défense.

Ses dispositions visent principalement à :

- imposer aux personnes responsables d'activités nucléaires une nouvelle obligation consistant à la protection des sources radioactives contre les actes de malveillance ;

- conditionner la délivrance d'autorisations pour ce type d'activités au respect de cet objectif ;

- intégrer ce nouvel objectif au régime de contrôle, de suivi, et de sanctions applicables aux activités nucléaires ;

- fixer un nouveau seuil de responsabilité civile aux exploitants nucléaires.

## **PREMIERE PARTIE : ETUDE D'IMPACT DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA PROTECTION DES SOURCES DE RAYONNEMENT IONISANT CONTRE LES ACTES DE MALVEILLANCE (CHAPITRES II ET IV)**

### **1. SITUATION DE REFERENCE ET OBJECTIFS DU PROJET DE LOI :**

#### **1.1. Contexte :**

Conformément à l'article 34 de la Constitution, les objectifs incombant aux responsables d'activités nucléaires sont fixés par la loi. Les modifications prévues doivent donc être apportées par l'intervention de dispositions législatives.

Plutôt que de bâtir un édifice législatif *ad hoc*, l'option retenue consiste à modifier les dispositifs législatifs déjà existants relatifs aux activités impliquant des sources radioactives. Le régime applicable à ces activités est défini aux articles L.1333-1 et suivants du code de la santé publique.

En effet, si les sources radioactives font déjà l'objet d'un régime d'autorisation et de déclaration, sur le fondement des articles L.1333-1 et suivants du code de la santé publique, ces dispositions ne portent que sur la radioprotection et la sûreté, au sens de l'article L.591-1 du code de l'environnement. Ce dispositif ne permet donc pas de prendre en compte de manière explicite la protection contre les actes de malveillance.

Cependant, certaines dispositions mises en œuvre dans le cadre de cette réglementation (suivi des sources, limitation des accès au titre de la radioprotection...) pourraient aussi être utilisées pour la protection contre la malveillance. De même, la connaissance des détenteurs de sources dont disposent les services en charge de la radioprotection permettrait à ceux-ci de contrôler également les actions de protection contre les actes de malveillance incombant aux responsables de ces sources. C'est pourquoi, et afin d'éviter de multiplier les autorisations, il est proposé d'étendre les objectifs actuels de radioprotection des sources de rayonnement ionisant à la protection contre la malveillance et de confier à l'Autorité de sûreté nucléaire le contrôle de l'application de cette réglementation.

Il convient par ailleurs de noter que parmi ces matières radioactives, les matières nucléaires sont encadrées par un régime distinct, édicté aux articles 1333-1 et suivants du code de la défense.

Les actes de malveillance pour la prévention desquels la loi imposera aux opérateurs de se protéger relèvent du vol de sources radioactives, pour éventuellement les utiliser dans un acte terroriste visant des populations (par exemple une « bombe sale »), et de sabotages commis sur place afin de disséminer des matières radioactives contenues dans les sources et d'irradier les populations du voisinage.

## **1.2. Objectifs du projet de loi :**

### ***1.2.1 Extension des compétences de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) :***

L'article 2 du projet de loi porte modification du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement ayant pour but d'étendre les compétences de l'Autorité de sûreté nucléaire, en charge du régime d'autorisation et de déclaration institué par l'article L. 1333-4 du code de la santé publique, à la protection des sources de rayonnement ionisant contre les actes de malveillance, sauf pour ce qui concerne les établissements placés sous l'autorité du ministre de la défense.

### ***1.2.2 Modification du code de la santé publique :***

L'article 3 du projet de loi modifie le chapitre III du titre III du livre III de la première partie du code de la santé publique.

**1/ Le 1°** introduit dans le code de la santé publique un article L.1333-1-1 qui précise que les personnes responsables d'une activité comportant des risques d'exposition aux rayonnements ionisants doivent mettre en œuvre des moyens et des mesures permettant d'assurer la protection de la population et de l'environnement contre les risques liés à ces activités ou résultant d'actes de malveillance.

2/ Le 2° modifie profondément l'article L.1333-4 qui institue le régime d'autorisation ou de déclaration des sources radioactives et précise les objectifs de ce régime.

L'option retenue consiste à établir un régime commun d'autorisation pour toutes les activités impliquant des sources radioactives définies à l'article L.1333-1 du code de la santé publique, en y rattachant tous les objectifs de la sécurité nucléaire (définie à l'article L.591-1 du code de l'environnement résultant de l'ordonnance), parmi lesquels figure le critère de protection des sources contre les actes de malveillance. Or, certaines activités nucléaires sont soumises à une autorisation au titre du code de l'environnement, du code minier ou du code de la défense.

**❖ application conjointe du régime d'autorisation ou de déclaration des sources radioactives et d'autres régimes d'autorisation :**

Le 3° de ce nouvel article détaille les articulations entre ce régime d'autorisation et d'autres régimes d'autorisation pouvant s'appliquer conjointement. Il s'agit des régimes d'autorisation prévus à :

- l'article L.593-1 du code de l'environnement pour les installations nucléaires de base ;
- l'article L.162-1 du code minier pour les travaux de recherches et d'exploitation des mines ;
- l'article L.511-2 du code de l'environnement pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ;
- les articles L.1333-1 et suivants du code de la défense pour les activités mettant en œuvre des matières nucléaires.

**❖ cas de dispense d'autorisation ou de déclaration des sources radioactives prévues à l'article L.1333-4 du code de la santé publique :**

L'article L.1333-4 du code de la santé publique tel qu'il résulte des modifications proposées par le projet de loi prévoit que, pour éviter la multiplication des autorisations applicables à une même activité, sont dispensés de l'autorisation prévue dans cet article L.1333-4<sup>1</sup> :

- Les activités nucléaires exercées dans une installation soumise au régime des installations nucléaires de base définies à la section I du chapitre III du titre IX du livre V du code de l'environnement ;

---

<sup>1</sup> Il convient de préciser que ces dispenses sont déjà prévues dans la rédaction actuelle de l'article L. 1333-4 du code de la santé publique, cependant la portée de ces dispenses a été précisée.

- Les activités nucléaires réglementées au titre de l'un des régimes d'autorisation ou de déclaration mentionnés à l'article L.162-1 du code minier et à l'article L.511-2 du code de l'environnement. Toutefois, certaines de ces activités nécessitent une autorisation délivrée par l'ASN au titre de la protection contre la malveillance ;

- Les activités et installations nucléaires intéressant la défense mentionnées au III de l'article 2 de la loi n°2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

**❖ une simplification des formalités administratives pour la délivrance d'autorisations couplées :**

En outre, pour assurer la cohérence de la politique de protection de la population et de l'environnement contre les rayonnements ionisants, le même article L.1333-4 mentionne explicitement que les divers régimes donnant des autorisations dans ce domaine doivent veiller au respect des objectifs fixés à ce sujet et que la réglementation générale applicable aux activités soumises au régime du code de la santé publique s'applique aussi à celles qui, par mesure de simplification, sont autorisées dans le cadre d'un des autres régimes. Cette dernière disposition permettra qu'un même arrêté définisse les règles applicables en matière de protection contre les actes de malveillance à l'ensemble des activités qui justifient des mesures particulières.

Toujours dans le but d'éviter une redondance entre les autorisations, l'article indique que, pour une installation nucléaire de base bénéficiant d'une autorisation au titre du code de la défense pour la protection des matières nucléaires, cette autorisation prendra en compte l'ensemble des questions de lutte contre la malveillance, y compris pour ce qui concerne les sources radioactives ne relevant pas du domaine des matières nucléaires.

Il en sera de même pour les transports de substances radioactives soumis à ce régime d'autorisation du code de la défense.

**❖ l'exception des établissements militaires régis par le code pénal :**

Par exception à ce principe, l'article L.1333-4-5 indique que le régime d'autorisation en matière de protection contre les actes de malveillance défini au L.1333-1-1 ne s'applique pas dans les emprises placées sous l'autorité du ministre de la défense..

Le cadre législatif, défini par les articles 413-5 et 413-7 du code pénal, et réglementaire s'appliquant à la protection de ces emprises permet d'atteindre les objectifs visés de protection contre les actes de malveillance utilisant ces sources. Il est ainsi considéré comme non nécessaire d'ajouter à ces emprises une contrainte réglementaire qui ne permette pas d'accroître de manière significative le niveau de protection des sources radioactives détenues au sein de celles-ci.

**3/ Un nouvel article L. 1333-4-6** instituant un dispositif de contrôle des personnes qui ont accès à des sources radioactives ou qui les transportent. Il repose sur la personne responsable de l'activité qui, avant de statuer, pourra saisir l'autorité administrative compétente. Le décret d'application de cette mesure précisera qu'il s'agit des services de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), d'une part, et que les personnes qui ont fait l'objet d'une habilitation en application des dispositions relatives à la protection du secret de la défense nationale seront dispensées de ce contrôle, d'autre part.

**4/ L'article L.1333-18** du code de la santé publique est modifié pour préciser les compétences d'inspection de la radioprotection dans les installations et activités nucléaires placées sous l'autorité du ministre de la défense ou du ministre chargé de l'industrie.

Deux textes législatifs organisent la compétence en matière de contrôle des mesures de radioprotection prévues dans le code de la santé publique :

- l'article L.592-21 du code de l'environnement dispose que « *L'Autorité de sûreté nucléaire assure le contrôle du respect des règles générales et des prescriptions particulières en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection auxquelles sont soumis (...) les activités mentionnées à l'article L.1333-1 du code de la santé publique* ». Sont exclues de l'application des dispositions de cette législation les installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID) mentionnées à l'article 2 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire ;

- l'article L.1333-18 du code de la santé publique, rédigé antérieurement, prévoit pour les « *installations et activités intéressant la défense nationale* » une exception à la compétence des inspecteurs de la radioprotection de l'Autorité de sûreté nucléaire, prévue au L.1333-17 du même code. La notion d'« *installations et activités intéressant la défense nationale* » a été interprétée au travers du R.1333-102 du même code comme couvrant d'une part les installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID) et d'autre part les autres établissements intéressant la défense nationale sous l'autorité du ministre de la défense (alinéa 2° du R-1333-102).

Dans les établissements sous l'autorité du ministre de la défense autres que ceux mentionnés au III de l'article 2 de la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, deux textes de niveau législatif désignent ainsi des compétences en matière de contrôle de l'application des mesures de radioprotection prévues par le code de la santé publique.

De façon à résoudre cette apparente contradiction, il est proposé au travers de cet article de modifier la rédaction de l'article L. 1333-18 du code de la santé publique comme suit :

- dans les installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID), il est défini une exception à la compétence des inspecteurs de l'Autorité de sûreté nucléaire ;

- dans les autres établissements placés sous l'autorité du ministre de la défense, où les inspecteurs de la radioprotection de l'Autorité de sûreté nucléaire exercent une compétence générale en application de l'article L.592-21 du code de l'environnement et de l'article L.1333.17 du code de la santé publique, il est indiqué que le ministre de la défense peut « aussi » désigner des inspecteurs de la radioprotection. Ces inspecteurs ainsi désignés exerceront une co-compétence d'inspection de la radioprotection avec ceux de l'Autorité de sûreté nucléaire.

**4/ L'article L.1337-6** du code de la santé publique est complété par l'incrimination du non respect d'une mise en demeure de l'Autorité de sûreté nucléaire de mise en conformité avec les règles relatives à la protection contre la malveillance.

### ***1.2.3 Entrée en vigueur et mesures transitoires (chapitre IV du projet de loi):***

**L'article 7** porte sur l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions et sur les mesures transitoires. Au titre des mesures transitoires, il traite ainsi des autorisations délivrées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, sur le fondement de la rédaction antérieure du code de la santé publique, de l'article L.162-1 du code minier ou de l'article L. 511-2 du code de l'environnement. Il est donné aux titulaires de ces autorisations un délai de vingt-quatre mois à compter de l'application des nouvelles dispositions législatives pour se conformer à ces dernières.

## **2. CONSEQUENCES ESTIMEES DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET DE LOI**

### **2.1. Conséquences juridiques et administratives**

#### ***2.1.1. Solution organisationnelle retenue : transfert de compétences à l'Autorité de sûreté nucléaire :***

La mise en place du régime d'autorisation ou de déclaration des sources radioactives incluant les considérations de protection contre les actes de malveillance suppose un transfert de compétence à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) qui se verra confier une nouvelle mission d'instruction des dossiers d'autorisation et de contrôle de la mise en œuvre des mesures de protection des sources radioactives contre les actes de malveillance.

Par une délibération du 14 septembre 2010, le collège de l'Autorité de sûreté nucléaire a indiqué que, compte tenu de l'importance stratégique de cette mission, l'ASN acceptait de prendre en charge le contrôle de la sécurité des sources, qui s'opérera en lien avec l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), établissement public à caractère industriel et commercial lequel assure un support technique à l'Autorité.

En effet, l'ASN devra traiter la majorité des dossiers d'autorisation pour les sources radioactives détenues dans des ICPE et dans des établissements relevant du code minier. La volumétrie exacte dépendra des évolutions devant être réalisées sur la nomenclature des ICPE et des activités minières. De plus, le traitement de chacun des dossiers devra inclure un volet relatif aux mesures prises par l'opérateur pour se prémunir contre les actes de malveillance. Par ailleurs, la charge d'inspection augmentera dans les mêmes proportions.

### **2.1.2 . Le régime simplifié d'autorisation :**

En l'absence de mesures de simplification, les nouvelles dispositions auraient pour effet de soumettre les activités nucléaires exercées dans une ICPE ou une installation relevant du code minier à une double autorisation : leur autorisation au titre de l'un de ces deux codes (code de l'environnement ou code minier), d'une part, et une autorisation au titre du nouveau régime (relatif à la lutte contre la malveillance en application du code de la santé publique), d'autre part, pour attester de leur prise en compte de la protection des sources.

Afin d'éviter au maximum ces cas de figure, la majorité des activités comportant des risques d'exposition aux rayonnements ionisants seront uniquement soumises au nouveau régime d'autorisation afin de simplifier les procédures pour les responsables de ces activités, moyennant une modification des textes pris en application du code minier et du code de l'environnement.

Dans un souci de lisibilité et d'accessibilité de la norme, la liste des régimes dérogatoires au nouveau régime commun figure explicitement dans la loi afin de rappeler leur spécificité tout en leur associant les mêmes objectifs que ceux du régime commun.

Par rapport à la situation antérieure, deux catégories d'installations ou activités nucléaires seront soumises à un double régime d'autorisation :

- les activités minières ou ICPE non réglementées dans le code minier ou dans celui de l'environnement, qui devront obtenir une autorisation au titre du code de l'environnement ou du code minier ainsi qu'une autorisation au titre du code de la santé publique, dans les cas jugés nécessaires, pour la protection contre la malveillance ;
- les INB non soumises aux dispositions des articles L. 1333-1 et suivants du code de la défense, qui devront obtenir une autorisation au titre du régime des INB ainsi qu'une autorisation au titre du code de la santé publique pour la protection contre la malveillance.

Les mesures transitoires pour les autorisations : Des mesures ont été prévues pour les activités ou installations dont le régime se trouve changé par le présent projet de loi. Les autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 1333-4 du code de la santé publique, dans sa rédaction antérieure demeurent en vigueur jusqu'à l'expiration de leur délai de validité (dans la limite de 24 mois après cette date). Par ailleurs, les responsables d'activités ou installations qui doivent désormais obtenir une autorisation au titre de l'article 1333-4 dans sa version modifiée par le présent projet disposent d'un délai de 24 mois pour l'obtenir. Pendant ce délai, l'autorisation délivrée en application des articles précités du code minier ou du code de l'environnement tient lieu de l'autorisation instituée à l'article L. 1333-4 modifié.

## **2.2. Conséquences économiques et financières :**

La mise en œuvre de ce projet de loi fixera aux entreprises détenant des sources radioactives de nouvelles obligations de mise en place de dispositions propres à éviter des accès non autorisés aux sources radioactives les plus sensibles (environ 4000 sources dans plusieurs centaines d'entreprises).

Les entreprises concernées sont très diverses : depuis de très grandes entreprises telle que par exemple EDF, jusqu'à des PME qui exploitent un ou deux appareils de gammagraphie pour des contrôles non destructifs. Par ailleurs seront concernés de nombreux hôpitaux ou cliniques utilisant des appareils contenant des sources radioactives pour le traitement des cancers ou la stérilisation de produits sanguins.

Bien que non complètement définies à ce jour, ces dispositions, qui présenteront une gradation en fonction de la sensibilité des sources détenues, comporteront des mesures physiques de protection (par exemple le stockage hors utilisation, dans des locaux renforcés et disposant de moyens de détection) et des mesures plus administratives permettant une traçabilité de la localisation des sources radioactives et des accès aux locaux les abritant.

Ces mesures emportent des conséquences financières en matière d'équipements dont le chiffrage est extrêmement difficile car ne pouvant être effectué qu'au cas par cas. En effet les sources radioactives bénéficient déjà de mesures de restriction d'accès et de traçabilité visant à éviter l'exposition des travailleurs aux rayonnements émis par ces sources.

Dans de nombreuses entreprises, notamment les plus importantes, ces dispositions existantes seront suffisantes ou ne nécessiteront qu'un léger renforcement. Ce devrait notamment être le cas des sources présentant les plus fortes activités qui sont souvent regroupées dans des installations importantes qui bénéficient déjà de mesures de protection significatives pour éviter les accidents.

Dans les cas les plus défavorables, par exemple dans certains établissements hospitaliers, les coûts de mise en place des équipements supplémentaires ne devraient pas dépasser quelques dizaines de milliers d'euros. Les mesures de traçabilité ne devraient pas avoir d'impact en terme de main d'œuvre.

Un point singulier sera cependant constitué par les sources mobiles utilisées pour la gammagraphie industrielle (de l'ordre d'un millier de sources réparties dans des entreprises de taille très diverses). En effet, ces sources, qui disposent d'un blindage et d'un verrouillage efficace pour limiter le risque de mauvaise utilisation mais sans grande efficacité contre un acte de malveillance, sont régulièrement stockées pour quelques jours sur des chantiers où elles ne bénéficient pas de mesure de protection sophistiquée.

Dans la plupart des cas, elles sont simplement entreposées dans une cabane de chantier fermée par un cadenas. Le niveau des mesures de renforcement de leur protection, qui pourrait comprendre l'utilisation de dispositifs de fixation au sol et la mise en place de moyens de détection contre des actes de malveillance dans ces situations de chantier doit encore faire l'objet d'une réflexion approfondie. Il s'agira de trouver un juste équilibre entre le nécessaire renforcement de leur protection et les conséquences économiques sur les entreprises les mettant en œuvre et notamment sur les plus petites d'entre elles.

### **2.3. Conséquences juridiques :**

L'article L.1333-20 du code de la santé publique prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du chapitre III du titre III du livre III de la première partie du code de la santé publique, qui consistera en modifications de la partie réglementaire du code de la santé publique. Conformément à l'article 7 du projet de loi, ce décret en conseil d'État précisera aussi la date d'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions législatives. Les modifications de la partie réglementaire du code de la santé publique introduite par ce décret porteront principalement sur :

1. L'introduction d'une catégorisation des sources radioactives en fonction des risques qu'elles induiraient en cas d'utilisation malveillante ;

2. Le renvoi à un arrêté du ministre de la défense et du ministre de l'énergie le soin de définir les dispositions pratiques à mettre en œuvre par les détenteurs de sources radioactives.

Les dispositions détaillées dans cet arrêté comporteront des mesures de protection physique des sources (stockage dans des locaux renforcés et disposant d'un contrôle d'accès, détection des accès à la source) et des mesures de suivi permettant une traçabilité des sources détenues dans une installation notamment pour ce qui concerne leur localisation. Ces dispositions feront l'objet d'une gradation sur la base de la catégorisation introduite par le décret mentionné ci-dessus.

Il convient de noter que certaines des mesures contribuant au suivi des sources sont déjà prévues dans le code de la santé publique (par exemple à l'article R. 1333-50 du code de la santé publique) ou dans le code du travail (article R. 4452-21). Enfin et surtout, une modification de la nomenclature des ICPE et des activités minières sera nécessaire afin de ne pas soumettre les activités nucléaires relevant du code de l'environnement ou du code minier à un double régime d'autorisation.

La charge de travail pour la modification de la partie réglementaire du code de la santé publique est très faible. En effet, l'essentiel du travail a déjà été réalisé parallèlement à l'élaboration du projet de loi. Il reste à vérifier l'impact des modifications du projet législatif. En ce qui concerne le projet d'arrêté, la définition détaillée des dispositions pratiques devant être mises en œuvre par les opérateurs pourrait nécessiter quelques mois.

Ces travaux s'effectueront dans le cadre du groupe de travail déjà mis en place pour la préparation du projet législatif et qui comportait des représentants du SGDSN, du ministère de la défense, du ministère de l'écologie, de l'ASN, du DSND et de l'IRSN qui pourrait être élargi à d'autres ministères qui le souhaiteraient.

### ***2.4 Applicabilité à l'outre-mer :***

En l'absence de mention contraire, le code de la santé publique ne s'applique pas aux collectivités d'outre-mer visées par l'article 74 de la Constitution, ni à la Nouvelle-Calédonie visée par l'article 77 de la Constitution. Il n'est par conséquent pas prévu de rendre applicables ces nouveaux articles aux collectivités d'outre-mer visées par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie visée par l'article 77 de la Constitution.

## **DEUXIEME PARTIE : ETUDE D'IMPACT DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA RESPONSABILITE CIVILE DES EXPLOITANTS NUCLEAIRES (CHAPITRE III)**

La France est un acteur particulier dans le paysage des Etats producteurs d'électricité d'origine nucléaire. La quasi-totalité des intervenants sont d'origine étatique, l'Etat étant actionnaire très largement majoritaire d'EDF, d'AREVA, le CEA et l'ANDRA étant des établissements publics. Il n'existe en outre qu'un seul producteur d'énergie nucléaire laquelle représente la grande majorité de la production d'électricité en France.

La responsabilité civile nucléaire constitue un dispositif dérogatoire au droit commun : les caractéristiques du risque nucléaire ont conduit les Etats concernés à organiser un régime de responsabilité civile particulier dans un cadre supranational, le régime de droit commun n'étant pas adapté aux problèmes particuliers dans ce domaine.

La France est ainsi partie à la convention de Paris et à la convention complémentaire de Bruxelles. Ces conventions déterminent notamment les montants de responsabilité des exploitants, les montants de réparation incombant à l'Etat de l'installation et au fonds international, ainsi que le champ des dommages couverts.

Ce régime de responsabilité civile nucléaire est dérogatoire au droit commun et fondé sur une responsabilité objective, c'est-à-dire sans faute, de l'exploitant. En cas d'accident, la responsabilité est canalisée sur l'exploitant nucléaire. En contrepartie, les montants de cette responsabilité sont limités. Ainsi, les montants à charge de l'exploitant au titre de sa responsabilité sont aujourd'hui, en France, fixés au titre de la convention de Paris à 91,5 M€. Une seconde tranche des dommages est à la charge de l'Etat (de 91,5 à 200 M€) et une troisième à la charge de l'ensemble des Etats Parties à la convention de Bruxelles (de 200 à 345 M€).

Le protocole modificatif de 2004 de la convention de Paris a été ratifié par la France en 2006. Il prévoit notamment une évolution des montants de la responsabilité civile des exploitants à 700 M€. Il élargit également le champ des dommages couverts au titre de la responsabilité civile des exploitants nucléaires.

Le protocole modificatif de la convention de Bruxelles, ratifié également, prévoit que la seconde tranche à la charge de l'Etat serait de 700 à 1,2 Md€ et la troisième à la charge de l'ensemble des Etats partis serait de 1,2 Md€ à 1,5Md€.

Ces protocoles n'étant toujours pas en vigueur, une décision du Conseil européen de 2004 stipule que l'entrée en vigueur du protocole modificatif de la convention de Paris doit être simultanée pour les Etats membres de l'Union européenne concernés, l'Italie, la Belgique et le Royaume-Uni n'ayant pas encore ratifié le protocole modificatif.

## **1. LE DISPOSITIF JURIDIQUE EXISTANT :**

### **1.1. Les conventions internationales sur la responsabilité civile nucléaire :**

La convention de Paris du 29 juillet 1960 (OCDE/AEN) a posé les bases du régime spécial de couverture du risque nucléaire civil en garantissant un équilibre entre les intérêts des victimes potentielles et ceux de l'industrie nucléaire.

Elle prévoit un régime de responsabilité civile particulier, destiné à faciliter les actions en réparation des victimes pour dommages subis sur le territoire du pays de l'accident et des autres pays parties à la convention, sur la base du principe suivant : l'exploitant d'une installation nucléaire est responsable de tout dommage causé pendant l'exploitation ou à l'occasion du transport de substances radioactives en provenance ou à destination de cette installation.

Cette responsabilité est mise en cause de la façon suivante :

- par la responsabilité objective sans faute : l'exploitant est responsable de tout dommage aux personnes et aux biens causés par un accident survenu dans son installation ou au cours du transport de matières radioactives en provenance ou à destination de son installation sans que la victime ait à démontrer une faute ;

- par une responsabilité exclusive du seul exploitant de l'installation nucléaire sans recherche de responsabilité des fournisseurs et/ou sous-traitants par les victimes de l'accident ;

- par une responsabilité limitée dans la durée et le plafond dans le montant des réparations à la charge de l'exploitant ;

- par une garantie financière obligatoire de l'exploitant ;

- par une unité de juridiction conférant pour évaluer les réparations une compétence exclusive aux seuls tribunaux de l'Etat sur le territoire duquel l'accident est survenu, ou en cas de transport, de l'Etat où est située l'installation dont l'exploitant est responsable.

La convention complémentaire de Bruxelles du 31 janvier 1963<sup>2</sup> a eu vocation à assurer une meilleure indemnisation des victimes grâce à un système de plafond plus élevé comportant trois tranches d'indemnisation cumulatives, à la charge de l'exploitant, de l'Etat et de l'installation, puis des Etats parties à la convention.

---

<sup>2</sup> 12 Etats parties à la convention : Allemagne, Belgique ; Danemark Espagne, Finlande ; France, Italie, Norvège, pays Bas, Royaume Uni, Suède, Slovaquie et Suisse ; trois Etats sont parties à la convention de Paris mais non à la convention de Bruxelles : Grèce, Portugal, Turquie.

Ce régime de responsabilité est en cours de révision substantielle, et en attente de ratification depuis huit ans : les protocoles du 12 février 2004 portant modification de la convention de Paris et de la convention complémentaire de Bruxelles ont pour objectifs de :

- augmenter significativement le montant de responsabilité de l'exploitant nucléaire, porté à 700 M€, des montants d'indemnisation à la charge de l'Etat où est située l'installation accidentée, et des montants à la charge de la solidarité des Etats (portant le dispositif global à 1,2 Md€) ;
- définir plus largement « le dommage nucléaire » ;
- élargir le champ d'application géographique des deux conventions.

Ces protocoles n'étant toujours pas en vigueur, l'Union européenne a exigé, en vertu du principe imposant la règle de l'unanimité des Etats membres pour les questions relevant du domaine judiciaire, que le dépôt des instruments de ratification des protocoles soit fait simultanément par les Etats membres, parties aux conventions concernées.

## **1.2. Le droit positif français :**

La loi n° 68-943 du 23 octobre 1968 modifiée par la loi n°90-488 du 16 juin 1990 a complété les conventions internationales précitées notamment sur les points suivants :

- le montant maximum de responsabilité de l'exploitant est porté à 91,5 M€ par accident survenant sur une installation nucléaire et limité à 22,9 M€ lorsque l'accident concerne une installation à risque réduit ou le transport de substances nucléaires ;
- au-delà de ce montant à la charge de l'exploitant, l'Etat prend en charge les indemnisations restant dues aux victimes dans des conditions et limites prévues par la convention complémentaire de Bruxelles à savoir un plafond de 345 M€ ;
- tout exploitant doit détenir et maintenir une assurance ou une autre garantie financière agréée par le ministère chargé de l'économie et des finances, à concurrence par accident du montant de sa responsabilité. En cas de défaillance, l'Etat se porte subsidiairement garant pour la réparation des dommages à concurrence du montant maximum de 91,5 M€ ;
- si les montants garantis sont insuffisants pour réparer les dommages, ou risquent de l'être, un décret en conseil des ministres, publié six mois au plus tard après l'accident, constate la situation exceptionnelle qui en résulte et fixe les modalités de répartition prévoyant une indemnisation prioritaire des dommages corporels ;
- L'Etat prend en charge la réparation des dommages dont les effets se sont manifestés plus de dix ans après l'accident lorsque ce dernier est survenu sur le territoire national.

Les dispositions des protocoles de 2004 tendent à pallier l'insuffisance de ces qui ne permettent pas de couvrir les dommages d'un accident. Elles figurent dans la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et la sécurité en matière nucléaire, qui autorisent l'approbation des protocoles de 2004 en France.

## **2. OBJECTIF GLOBAL DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA RESPONSABILITE CIVILE DES EXPLOITANTS NUCLEAIRES**

La Cour des comptes dans son rapport de janvier 2012 sur « Les coûts de la filière électronucléaire », eu égard à la couverture limitée des exploitants nucléaires recommande que « *la France fasse ses meilleurs efforts pour que les conventions de Paris et de Bruxelles, signées en 2004, entrent rapidement en vigueur, car elles augmentent sensiblement le plafond de responsabilité des opérateurs* ».

L'objectif du Chapitre III du présent projet est donc de faire rentrer en vigueur les dispositions du protocole modificatif de la convention de Paris augmentant le montant minimal de la responsabilité civile de l'exploitant à 700 M€. Ce montant permettra de couvrir la tranche actuellement à la charge de l'État au titre de la convention de Bruxelles (de 91,5 à 201 M€). Le montant de responsabilité des exploitants nucléaires est porté à 70 M€ pour les installations à risque réduit et à 80 M€ pour le transport de substance nucléaire. Des dispositions de réciprocité à l'égard des États Parties à la Convention sont en outre prévues.

La mise en œuvre des dispositions augmentant les montants de responsabilité civile nucléaire des exploitants représente une avancée importante en cette matière à plusieurs titres. Elle sécurise dès à présent un montant plus important pour l'indemnisation des victimes en cas d'accident nucléaire. Elle permet également de repositionner la France par rapport aux autres pays signataires de la convention qui ont adopté des législations similaires (Belgique) ou qui préparent de tels projets (Royaume-Uni).

A titre d'illustration, le rapport précité de la Cour des Comptes de janvier 2012 portant sur « Les coûts de la filière électronucléaire » présente (page 251) une comparaison des montants d'indemnisation prévus par les conventions de Paris et de Bruxelles avec ceux des protocoles de 2004.

### **3. CONSEQUENCES ECONOMIQUES ET FINANCIERES DES DISPOSITIONS RELATIVES A LA RESPONSABILITE CIVILE DES EXPLOITANTS NUCLEAIRES**

#### **3.1. Conséquences économiques:**

Une augmentation de 91,5 à 700 M€ de la responsabilité civile de l'exploitant aura un impact financier sur celui-ci soumis par les conventions à une obligation de garantie financière. Cette augmentation aura pour effet de renchérir le coût des garanties financières.

Toutefois, cette augmentation est difficile à chiffrer, car comme le fait observer la Cour des comptes dans son rapport déjà cité de janvier 2012 sur «Les coûts de la filière électronucléaire» (cf. chapitre VII intitulé « Des coûts difficilement chiffrables»), page 254 :

*« La loi de 1968 modifiée relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire s'applique aux personnes physiques ou morales, publiques ou privées qui exploitent une installation nucléaire entrant dans le champ d'application de la convention de Paris. Il n'existe cependant aucune liste, tenue à jour soit par l'Autorité de sûreté nucléaire, soit par la direction générale de l'énergie et du climat, des exploitants devant disposer de la garantie financière prévue. En conséquence, il est actuellement impossible de s'assurer que tous les exploitants d'une installation nucléaire sur le territoire français disposent de la garantie obligatoire pour indemniser les victimes d'un dommage ».*

Les exploitants, au nombre d'une quinzaine, sont de tailles très diverses, leurs activités sont variées et les risques qu'ils portent diffèrent donc en conséquence. Ils devront supporter ce surcoût, qu'ils s'adressent au marché de l'assurance ou qu'ils mettent en place d'autres moyens pour respecter leur obligation de couverture. Ainsi, une prime additionnelle sera naturellement demandée par les entreprises d'assurance. Cependant, ainsi que la Cour des Comptes le souligne dans son rapport, « *le coût de cette garantie est très faible si on le rapporte à la totalité des coûts de la production électronucléaire* » - page 287 -.

Il n'est pas possible d'extrapoler avec précision le surcoût pour les exploitants car il dépendra des schémas de garantie retenus par les exploitants, en fonction notamment des risques qu'ils portent.

### **3.2. Conséquences financières:**

Afin de donner un ordre de grandeur, le coût annuel d'une protection à hauteur de 91,5 M€ est de quelques millions d'euros. Suite à l'augmentation du plafond minimal de responsabilité, ce coût annuel pourrait être multiplié par un facteur de 5 à 6. L'ordre de grandeur du coût annuel de la garantie financière passerait ainsi à la dizaine voire à la vingtaine de millions d'euros.

L'augmentation des montants de responsabilité à la charge de l'exploitant permettra également de couvrir la tranche actuellement à la charge de l'État, c'est-à-dire celle entre 91,5 et 201 M€. Elle devrait donc diminuer la charge prévue pour l'État dans le cadre de la responsabilité civile nucléaire jusqu'à l'entrée en vigueur du protocole modificatif de la convention de Bruxelles. A ce moment là, la tranche prévue à la charge de l'État deviendra celle de 700 M€ à 1,2 Md€.

Une option pourrait être de faire prendre en charge par les exploitants cette seconde tranche lors de l'entrée en vigueur du protocole modificatif de la convention de Bruxelles. Cette option comporterait un coût supplémentaire pour les exploitants, qui devraient élargir leur garantie financière.

**Nota Bene :** Ces dispositions ne nécessiteront pas de précisions réglementaires d'application.