

**Commission spécialisée du CNTE dédiée à la loi de transition énergétique**  
**Séance du 20 mars 2014**

**Document préparatoire au point « Gouvernance nationale »**

*Les éléments présentés dans ce document n'ont pas fait l'objet de discussions interministérielles.*

Cette note présente l'état des réflexions concernant les éléments qui pourraient figurer dans le titre nucléaire de la LPTE.

**Le chapitre I<sup>er</sup> comporterait des dispositions relatives à la sûreté nucléaire, à la transparence et au régime des installations nucléaires de base (INB).**

Concernant d'abord la **transparence**, sont prévues :

- l'extension du champ des dispositions existantes relatives à la transparence (rapport annuel élaboré par chaque INB, informations communicables au public par les exploitants, notification des accidents) non plus à la seule sûreté nucléaire (au sens de prévention des accidents), mais à l'ensemble des champs couverts par la législation des INB (radioprotection, protection de l'environnement, impacts chroniques, déchets conventionnels...);
- la tenue, par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), de pages internet contenant, pour chaque INB, les informations relatives aux accidents susceptibles de se produire et aux moyens mis en œuvre pour en assurer la prévention et la réduction des conséquences, par analogie avec les dispositions mises en place pour les sites industriels relevant de la directive Seveso 3 ;
- l'information des riverains, sans qu'ils n'aient à le demander, sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en cas d'accident majeur, aux frais de l'exploitant (dispositions déjà ancrées dans la pratique).

Concernant ensuite la **sûreté nucléaire**, sont prévus :

- l'inscription dans la loi du principe d'amélioration continue du cadre national de la sûreté nucléaire (c'est-à-dire la réglementation et son contrôle), à l'instar de ce qui est prévu pour le cadre national de gestion des déchets radioactifs, et comme le prévoit également la directive « sûreté nucléaire » de 2009 ;
- l'inscription dans la loi du principe de revue par les pairs de ce cadre national tous les 10 ans, par l'accueil de missions internationales (telles que la mission IRRS – *integrated regulatory service review* – offerte par l'AIEA et accueillie en 2014 par la France, après celle de 2006) ;

- le renforcement de la responsabilité première de l’exploitant nucléaire : celui-ci devra assurer l’exploitation *effective* de son installation (et ne pourra pas en confier la gestion complète à un opérateur tiers), et devra maintenir les ressources techniques financières et humaines adéquates ; ces dispositions ne sont à l’heure actuelle pas inscrites dans la loi ;
- la possibilité d’encadrer, par décret, le recours aux **prestataires et à la sous-traitance** au sein des INB – le dispositif prévu est gradué :
  - possibilité d’encadrer ou limiter le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour la réalisation d’activités importantes pour la sûreté, notamment en limitant le nombre de niveaux de sous-traitance ;
  - possibilité de définir certaines activités particulièrement sensibles, pour lesquelles le recours à un prestataire ne sera plus possible.

Concernant le régime juridique des INB, il est prévu de modifier les conditions de **modification des installations**. Actuellement, seules deux situations sont possibles :

- les modifications substantielles, qui par leur importance nécessitent une nouvelle autorisation par décret, à l’issue d’une procédure d’autorisation complète avec enquête publique (par exemple, les augmentations de capacité) ;
- les autres modifications sont seulement soumises à déclaration auprès de l’ASN (article 26 du décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007), qui ne peut que prendre des prescriptions pour les encadrer, et l’exploitant peut les mettre en œuvre au bout de 6 mois en cas de silence de l’ASN.

Il est envisagé de prévoir des cas intermédiaires : ainsi, les modifications suffisamment notables, mais non substantielles (au sens précité), pourront être soumises à autorisation de l’ASN. Cette disposition contribuera à doter l’ASN de pouvoirs de contrôle plus gradués.

Il est également prévu que l’ASN puisse ajuster les échéances des réexamens de sûreté, à +/- 3 ans autour des échéances décennales.

Concernant enfin la **mise à l’arrêt définitif et de démantèlement des INB**, il est prévu de modifier intégralement le dispositif actuel. Aujourd’hui, l’exploitant d’une INB qui veut arrêter son installation doit déposer auprès du Gouvernement un dossier de demande d’autorisation de mise à l’arrêt définitif et de démantèlement, et l’autorisation est accordée par décret. Mais rien n’oblige l’exploitant à déposer cette demande et à procéder à ce démantèlement.

Il est donc prévu d’inscrire dans la loi le principe de démantèlement au plus tôt, et suivant la procédure suivante :

- l’exploitant qui prévoit d’arrêter définitivement son installation est *tenu* de le déclarer 2 ans à l’avance (ou sinon, au plus tôt) ; il ne peut ensuite plus redémarrer son installation (effet cliquet) ;
- il est alors tenu de déposer sous 2 ans un dossier proposant les conditions de démantèlement ;
- le démantèlement est ensuite prescrit (et non autorisé) par décret.

Il est enfin prévu qu’une installation arrêtée pendant 2 ans soit considérée comme arrêtée définitivement, sauf cas particulier validé par le ministre chargé de la sûreté nucléaire.

## **Le chapitre II comporterait des dispositions relatives à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs**

Ce chapitre fixe les **objectifs programmatiques et les échéances en matière de politique de gestion des déchets radioactifs**. Ces objectifs étaient fixés dans la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs (articles 3 et 4). De nouveaux objectifs et de nouvelles échéances sont définis sur le stockage des déchets de faible activité à vie longue, sur la faisabilité du stockage des combustibles usés dans le cas où ceux-ci seraient à l'avenir considérés comme des déchets ou sur certains types de déchets qui nécessitent une attention particulière, notamment les déchets bitumés, les déchets issus de la fusion nucléaire ou les sources scellées usagées. La loi pourra aborder également la gestion des déchets de haute et de moyenne activité à vie longue, notamment en apportant des modifications de jalonnement et de gouvernance sur le projet Cigéo, en tenant compte des conclusions que tireront le gouvernement et le maître d'ouvrage suite au débat public.

Ce chapitre  **transpose la directive « déchets radioactifs »** (directive 2011/70 Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs). Les dispositions de transposition relatives aux activités nucléaires relevant du code de la santé publique sont inscrites au chapitre III.

Cette transposition conduit à des adaptations essentiellement techniques du code de l'environnement et du code de la santé publique, la France ayant déjà mis en place, depuis la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, les principaux outils prévus par la directive et développé des programmes de gestion des matières et des déchets radioactifs conformes à ses objectifs.

- La transposition comporte cependant quelques dispositions de portée plus générale. La directive européenne impose l'obligation de stocker les déchets radioactifs dans l'Etat où ils ont été produits, en prévoyant certaines dérogations. Il est nécessaire d'assurer une articulation de cette règle avec le principe symétrique énoncé dans la législation française depuis la loi du 30 décembre 1991, dite loi Bataille, qui interdit le stockage en France des déchets radioactifs provenant de l'étranger.
- Enfin, il est prévu de reprendre au niveau législatif le régime d'autorisation des transferts de combustibles usés ou déchets prévu par la directive EURATOM 2006/117 du 20 novembre 2006 relative aux transferts de déchets radioactifs et de combustibles usés, ce qui permet de renforcer les sanctions en cas de non respect des dispositions de la directive.

Ce chapitre contient, au-delà de la transposition, une disposition nouvelle pour encadrer l'importation de substances radioactives à des fins de recherche et poser le principe d'une limitation des quantités importées. Il inclut également :

- l'inscription au code de l'environnement de l'accord entre la France et Monaco, ratifié par la loi du 4 juillet 2013, autorisant le stockage en France des déchets monégasques ;
- l'autorisation de stocker en France les déchets issus des contrats de traitement antérieurs à la loi de 1991, qui n'ont pas fait l'objet d'accords intergouvernementaux.

Ce chapitre précise et élargit les **missions de l'ANDRA**, notamment sur l'établissement de l'inventaire des matières et déchets radioactifs, la coordination de l'ensemble des activités

liées au stockage en couche géologique profonde, la surveillance sur la qualité des colis produits par les producteurs de déchets, les études et recherches sur la caractérisation et le traitement des déchets radioactifs ainsi que sur l'optimisation de la gestion des déchets de démantèlement.

Depuis la loi du 28 juin 2006, les exploitants d'installations nucléaires de base doivent sécuriser le **financement des charges de démantèlement de leurs installations et les charges de gestion des déchets qui en sont issus**. En particulier, les exploitants doivent évaluer ces charges, constituer des provisions et affecter des actifs dédiés à la couverture de ces dernières. Le projet de loi envisage d'étendre cette obligation aux exploitants des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) soumises à autorisation et exerçant une activité nucléaire, pour le financement de leurs charges de remise en état du site de leurs installations et de gestion des déchets de ces installations. Il renforce par ailleurs les prérogatives de l'administration pour prescrire des audits sur l'évaluation de ces charges et leur financement.

Enfin, il est proposé de faire évoluer les missions de la Commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs (CNEF). Conformément aux orientations qu'elle avait préconisées dans son rapport de juillet 2012, la Commission pourrait être appelée à jouer un rôle de comité des sages, complémentaire au contrôle opéré par l'autorité administrative

Par ailleurs, ce chapitre définit les modalités d'information de l'administration par les exploitants nucléaires des procédés envisagés de valorisation des matières radioactives et la procédure de requalification des matières en déchets.

### **Le chapitre III traiterait des activités nucléaires relevant du code de la santé publique.**

Le code de la santé publique (articles L. 1333-1 et suivants) régit les activités nucléaires (autres que celles exercées dans les INB et les ICPE), c'est-à-dire les activités comportant un risque d'exposition à des rayonnements ionisants issus de sources artificielles ou naturelles employées en raison de leurs propriétés radioactives. Il comporte un régime de déclaration ou d'autorisation contrôlé par l'ASN. La surveillance des activités nucléaires est exercée par les inspecteurs de la radioprotection, appartenant principalement à l'ASN.

Ce chapitre poursuit trois objectifs :

- transposer la directive « déchets radioactifs » pour ces activités nucléaires ;
- créer un système de contrôle de la sécurité des sources radioactives exercé par l'ASN, afin de prévenir les actes de malveillance ;
- instituer un régime de servitudes d'utilité publiques pour les sites et sols pollués par des substances radioactives.

Ce chapitre vise en premier lieu à **transposer la directive « déchets radioactifs »** pour les activités nucléaires qui en relèvent, c'est-à-dire les « activités de gestion de déchets radioactifs », de la manipulation au stockage (à l'exclusion du transport). Les dispositions envisagées sont ainsi les suivantes :

- *exigence d'amélioration continue* : le pétitionnaire doit réexaminer et le cas échéant améliorer les conditions d'exercice de son activité à l'occasion de chaque renouvellement de son autorisation (toutes activités nucléaires) ;
- *exigence de participation du public* : il est prévu une participation du public (par voie électronique, *via* la procédure instituée par l'ordonnance du 5 août 2013 *relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement*) pour l'autorisation des activités nucléaires mettant en jeu des substances radioactives non scellées, des déchets ou des effluents radioactifs susceptibles de présenter des risques ou inconvénients significatifs ;
- *exigence de garantie de la qualité* : obligation de mise en place d'un système de gestion intégré pour ces mêmes activités ;
- *exigence de ressources humaines et financières* : obligation de maintien des ressources nécessaires (toutes activités nucléaires) ;
- *exigence d'un système de contrôle* : création d'un régime complet de contrôle et sanctions, administratif et pénal, exercé principalement par l'ASN et les inspecteurs de la radioprotection et calqué sur celui du code de l'environnement.

Ce chapitre comporte ensuite des dispositions relatives à la **sécurité des sources radioactives** : pour tirer les conséquences du code de conduite de l'AIEA relatif à la sûreté et à la sécurité des sources de rayonnement ionisant (2003), ainsi que de la convention ONU pour la prévention des actes de terrorisme nucléaire (2005), il y a lieu de prévoir des dispositions pour prévenir les actes de malveillance utilisant des sources radioactives. Il est ainsi prévu que les détenteurs de sources soient tenus de prendre des mesures de protection pour prévenir les actes de malveillance, que les dispositions qu'ils prennent fassent partie des conditions d'autorisation de leur activité, et que l'ASN en contrôle l'application. Plus précisément, les dispositions envisagées :

- accordent cette nouvelle compétence à l'ASN ;
- intègrent la prévention des actes de malveillance dans les intérêts protégés par le régime d'autorisation du code de la santé publique pour les activités nucléaires ;
- précisent l'articulation avec les autres régimes éventuellement applicables (INB, ICPE, mines, activités intéressant la défense, protection des matières nucléaires) ;
- instituent un dispositif de contrôle des personnes qui ont accès à des sources radioactives ou qui les transportent (enquêtes administratives).

Ensuite, est prévue la création d'un régime de **servitudes d'utilité publique** : lorsqu'il subsiste des substances radioactives sur un terrain ou un bâti (par exemple en raison d'une pollution radioactive, après dépollution, ou en présence de matériaux naturellement radioactifs), il peut s'avérer nécessaire de prévoir (comme cela est prévu dans le code de l'environnement pour les ICPE par exemple) un dispositif de conservation de la mémoire de la présence de ces substances, et, le cas échéant, de restreindre les usages du sol ou du bâti et/ou de prévoir des mesures de précautions au moment de la réalisation de certains travaux d'aménagement ou de démolition. Et ce même si l'usage actuel du terrain ou du bâti n'emporte pas d'enjeu sanitaire à ce jour : en effet, un tel enjeu pourrait apparaître en cas de changement futur d'usage, ou de travaux. Il importe également que ces éléments soient portés à la connaissance de tout futur acquéreur.

Le dispositif envisagé repose sur des servitudes d'utilité publique instituées par arrêté préfectoral (à l'instar de ce qui existe dans le code de l'environnement ou dans le code minier), après enquête publique si l'ampleur des servitudes le justifie. Si le responsable de la

présence des substances radioactives est connu, il est prévu que la personne frappée par une telle servitude puisse saisir le juge de l'expropriation pour obtenir indemnisation du préjudice.

Enfin, est créé un dispositif de droits acquis, pour les activités nucléaires qui entreraient dans le champ du régime d'autorisation ou de déclaration du code de la santé publique du fait de changements réglementaires, sur le modèle de celui existant pour le régime ICPE.

#### **Le chapitre IV serait relatif à la responsabilité civile nucléaire**

Les caractéristiques du risque nucléaire ont conduit les Etats à organiser un régime de responsabilité civile particulier dans un cadre supranational. La France adhère ainsi à la convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et à la convention complémentaire de Bruxelles du 31 janvier 1963.

Des protocoles modificatifs de ces conventions signés en 2004 ont amélioré significativement les conditions d'indemnisation des victimes, notamment par l'augmentation du plafond de responsabilité des exploitants nucléaires, prévu par la convention de Paris, et des fonds publics prévus par la convention de Bruxelles (Etat de l'installation et fonds international). La France a ratifié les protocoles de 2004 modifiant les conventions de Paris et de Bruxelles par la loi 2006-786 du 5 juillet 2006. Toutefois, ces protocoles ne sont pas encore entrés en vigueur, trois Etats ne les ayant pas encore ratifiés.

Dans ce contexte, le projet de loi prévoit de porter le plafond de responsabilité de l'exploitant de 91,5 M€ à 700 M€ en anticipation de l'entrée en vigueur du protocole modificatif à la convention de Paris

Pour assurer la mise en conformité de la loi française avec la Convention de Paris, le projet de loi prévoit également d'inclure les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dans le dispositif de responsabilité civile nucléaire, avec les mêmes conditions.

#### **Enfin, le chapitre V comporterait des dispositions finales**

D'abord, **est ratifiée l'ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012** modifiant les livres I<sup>er</sup> et V du code de l'environnement. Cette ordonnance a codifié à droit constant les dispositions des lois n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire et n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs non reprises dans le code de l'énergie.

Ensuite, un article habilite le gouvernement à légiférer par ordonnance sur les points principaux suivants.

- **Pouvoirs de police de l'ASN** : il s'agit de doter l'ASN et les inspecteurs de la sûreté nucléaire de pouvoirs de contrôle et de sanction plus gradués qu'actuellement. En effet aujourd'hui, en dessous de la suspension de fonctionnement d'une installation (en cas de danger grave et imminent), l'ASN ne dispose que d'un pouvoir de mise en demeure (le non respect d'une mise en demeure à échéance étant un délit pénal). Or, depuis l'ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 (*portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement*), le code de l'environnement comporte des outils, gradués, tels que les amendes administratives

ou les astreintes administratives journalières, ou encore la possibilité de procéder à des saisies, prélèvements ou consignations. Il s'agira donc de procéder au rattachement des pouvoirs de police de l'ASN et des inspecteurs de la sûreté nucléaire à ces nouvelles dispositions transverses du code de l'environnement (ces adaptations sont assez longues et techniques).

- **Contrôles et sanctions des dispositions relatives à la protection des matières nucléaires** (chapitre III du titre III du livre III de la première partie du code de la défense) : dans le même ordre d'idée, l'autorité de sécurité nucléaire, exercée par les services du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère de l'énergie, ne dispose pas non plus de pouvoirs de contrôle et de sanction gradués en dessous de la suspension de l'autorisation de détention des matières nucléaires. Il s'agira donc d'instituer un dispositif gradué similaire à celui mentionné ci-avant.

- **Transposition et adaptation des directives IED et Seveso III aux INB** : bien que les propriétés radioactives des substances mises en jeu dans les INB ne soient pas prises en compte dans ces deux directives, certaines installations nucléaires peuvent néanmoins entrer dans leur champ en raison des substances chimiques et des procédés qu'elles mettent en jeu. Seul le niveau réglementaire comporte à ce jour des dispositions relatives aux INB transposant ces directives, or certaines dispositions relèvent désormais du niveau législatif, par parallélisme avec le régime des ICPE (notamment l'inscription des principes des obligations reposant sur les exploitants).

**Par ailleurs, des évolutions relatives au statut et missions de l'Autorité de sûreté nucléaire seraient envisagées.**

Les réflexions qui ne sont toutefois que préliminaires dans ce domaine pourraient concerner son mode de financement, l'organisation de la manière dont elle rend compte de son activité, sa mission d'appui aux autorités de sûreté étrangères, sa capacité à donner un avis sur les programmes de recherche en sûreté nucléaire..