

# Bulletin de droit nucléaire n° 81

Volume 2008/1



# **DROIT NUCLÉAIRE BULLETIN n° 81**

## **Sommaire**

*Table des matières détaillée*

---

*Articles*

---

*Jurisprudence*

---

*Travaux législatifs et réglementaires nationaux*

---

*Travaux réglementaires internationaux*

---

*Nouvelles brèves*

---

*Liste des correspondants*

---

**Jun 2008**  
**Agence pour l'énergie nucléaire**  
**Organisation de coopération et de développement économiques**

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

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

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

### L'AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1<sup>er</sup> février 1958 sous le nom d'Agence européenne pour l'énergie nucléaire de l'OECE. Elle a pris sa dénomination actuelle le 20 avril 1972, lorsque le Japon est devenu son premier pays membre de plein exercice non européen. L'Agence compte actuellement 28 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République de Corée, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

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

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

Pour ces activités, ainsi que pour d'autres travaux connexes, l'AEN collabore étroitement avec l'Agence internationale de l'énergie atomique à Vienne, avec laquelle un Accord de coopération est en vigueur, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales opérant dans le domaine de l'énergie nucléaire.

### AVERTISSEMENT

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

© OCDE 2008

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par fax (+33-1) 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax (+33-1) 46 34 67 19, ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)) ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax +1 978 646 8600, [info@copyright.com](mailto:info@copyright.com).

*Photos couverture : NRC (États-Unis), © European Community, Ontario Power Generation Inc. (Canada).*

## Avant-propos

La présente édition du *Bulletin de droit nucléaire* marque le 40<sup>e</sup> anniversaire de la revue périodique phare de l'AEN dans le domaine juridique. Plusieurs développements importants sont intervenus en droit nucléaire national et international durant les quatre dernières décennies et nous sommes fiers d'avoir pu rendre compte de ces développements à l'attention des experts juridiques, des universitaires, des chercheurs, des étudiants et de tous ceux intéressés par les aspects juridiques de l'énergie nucléaire.

C'est en 1968 que le premier *Bulletin* est né, lorsque *Pierre Strohl*, qui était alors Chef des affaires juridiques à l'Agence européenne pour l'énergie nucléaire de l'OCDE, a confié à *Patrick Reyners*, qui était alors Administrateur, la publication du *Bulletin de droit nucléaire*. Ils précisèrent dans le premier avant-propos que « la périodicité du Bulletin dépendra du volume des informations et des textes intéressant le droit nucléaire ». Depuis ce temps et sans interruption, le *Bulletin* a contribué à l'échange d'informations au sein de ce domaine juridique hautement complexe et fournit une source inestimable d'articles, de jurisprudence, de textes de lois, ainsi que de comptes-rendus sur les travaux réglementaires nationaux et internationaux.

Cette édition particulière du *Bulletin* comprend quatre articles sur des sujets très différents rédigés par des auteurs représentant respectivement la Commission de la réglementation nucléaire aux États-Unis, la Commission européenne et l'industrie nucléaire canadienne, ainsi que par des consultants privés.

Avec l'arrivée d'une « renaissance nucléaire », nous espérons continuer d'offrir à nos lecteurs des réflexions riches sur un nombre toujours croissant de sujets intéressants dans le domaine du droit nucléaire et les domaines qui lui sont liés. Ces informations sont complétées par les rapports sur « *Les législations nucléaires des pays de l'OCDE* », disponibles sur le site Internet de l'AEN. Cette étude apporte des informations complètes sur les cadres réglementaire et institutionnel régissant les activités nucléaires dans chacun des pays membres de l'OCDE.

Nous souhaitons exprimer notre profonde gratitude à nos correspondants nationaux, aux auteurs et à tous ceux qui ont contribué au Bulletin, et naturellement à nos lecteurs pour leur soutien qui a permis à cette publication de connaître le succès qu'elle rencontre aujourd'hui.

L'équipe éditoriale du BDN  
Juin 2008



# Table des matières détaillée

Page

## Articles

Procédure américaine d'autorisation de nouveaux réacteurs : Bilan et perspectives, par Stephen G. Burns.....	9
L'Union européenne et la non-prolifération : vers un saut qualitatif ?, par Roland Kobia.....	37
Évolution du droit de l'environnement en matière d'énergie nucléaire, par Stanley David Berger .....	63
Avantages et inconvénients d'un pool pour couvrir la responsabilité civile des exploitants nucléaires, par Simon Carroll .....	85

## Jurisprudence

### ALLEMAGNE

Jugement du Tribunal fédéral administratif relatif à la qualité à agir des tiers concernant les attentats sur des installations de stockage provisoire (2008) .....	111
--	-----

### ÉTATS-UNIS

Jugement de la Cour d'appel des États-Unis relatif à l'autorisation de l'usine d'enrichissement d'uranium LES (2007).....	112
--	-----

### UNION EUROPEENNE

Arrêt de la Cour européenne de justice concernant un recours en manquement à l'encontre d'un État ayant manqué à ses obligations selon la Directive 96/29/Euratom (2007) .....	113
---	-----

## Travaux législatifs et réglementaires nationaux

### ALLEMAGNE

Ratification de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2007)..	115
Amendement du Décret de 1993 sur le commerce extérieur (2008).....	115
Liste des règlements relatifs au commerce extérieur (2008) .....	116

### RÉPUBLIQUE DE BÉLARUS

Loi sur le développement de l'énergie atomique en République de Belarus (2008) .....	116
Décret relatif à la construction d'une centrale nucléaire (2007) .....	116
Statut du Département de la sûreté nucléaire et de la sûreté radiologique au sein du ministère Compétent dans les cas d'urgence – Gosatomnadzor (2007) .....	117

### ESPAGNE

Loi créant le Conseil de sécurité nucléaire (2007).....	118
Décret royal modifiant le règlement sur les installations nucléaires et radioactives (2008).....	120

### ÉTATS-UNIS

Modification du règlement applicable aux autorisations limitées de travail pour les nouvelles centrales nucléaires (2007) .....	120
Mise en œuvre de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (2007).....	121

### FRANCE

Décret instituant un Conseil de politique nucléaire (2008).....	122
Décret autorisant la création de l'Agence France Nucléaire International au sein du Commissariat à l'énergie atomique (2008).....	123

<b>ITALIE</b>	
Décret désignant un groupe de travail chargé d'identifier les procédures et la méthodologie pour l'établissement d'un centre de services technologiques et de recherche (2008).....	123
<b>JAPON</b>	
Loi sur la répression des émissions de rayonnements (2007).....	124
<b>LITUANIE</b>	
Amendement à la loi sur les centrales nucléaires (2008).....	125
<b>POLOGNE</b>	
Règlement relatif aux plans d'intervention en cas d'urgence due aux rayonnements (2007).....	126
Règlement relatif aux conditions requises concernant les secteurs contrôlés et surveillés (2007).....	126
Règlement relatif aux conditions concernant l'enregistrement de dose individuelle (2007).....	127
Règlement relatif au service public détenu par l'État, « l'usine de gestion des déchets radioactifs » (2007).....	127
Règlement relatif à l'importation, l'exportation et le transit de combustible nucléaire usé pour le retraitement ou le stockage (2007).....	128
Règlement relatif à l'importation, l'exportation et le transit de matières nucléaires, sources Radioactives et équipement contenant de telles sources (2007).....	128
<b>ROUMANIE</b>	
Décision gouvernementale sur la politique énergétique de 2007 à 2010 (2007).....	129
Orientations concernant le transport par route de biens dangereux sur le territoire roumain (2007).....	129
Ordonnance adoptant le Code INF (2008).....	130
<b>FÉDÉRATION DE RUSSIE</b>	
Réforme de l'industrie électronucléaire russe (2007).....	130
<b>SLOVÉNIE</b>	
Décret sur l'identification des zones concernées et l'indemnisation résultant des restrictions à l'utilisation du terrain entourant la mine d'uranium Žirovski Vrh (2008).....	131
Décret sur la protection des substances nucléaires (2008).....	131
<b>TURQUIE</b>	
Règlement relatif aux critères devant être réunis par les investisseurs qui vont construire et exploiter des centrales nucléaires (2008).....	132
Règlement relatif aux conditions posées par l'article 3(3) de la nouvelle loi sur la construction de centrales nucléaires et la vente d'énergie (2008).....	132

## **Travaux réglementaires internationaux**

<b>UNION EUROPÉENNE</b>	
Décision de la Commission concernant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires (2007).....	133
Décision du Conseil établissant les statuts de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (2008).....	133
Décision de la Commission établissant un document uniforme relatif à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé (2008).....	134

## **Nouvelles brèves**

<i>AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE</i>	
Quatrième réunion d'examen de la Convention sur la sûreté nucléaire (2008).....	135
<i>ASSOCIATION INTERNATIONALE DES AUTORITÉS DE RÉGLEMENTATION NUCLÉAIRE</i>	
Déclaration de l'Association internationale des autorités de réglementation nucléaire (2008).....	136
<i>COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE</i>	
Réunion du Groupe de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets radioactifs (2008).....	137
Dépôt de l'instrument de conclusion à l'Accord MNEPR par la Communauté européenne de l'énergie atomique (2008).....	137
Forum européen sur l'énergie nucléaire à Prague (2008).....	138
Déclaration conjointe de l'AIEA et de la Commission européenne (2008).....	138

<i>EUROPEAN NUCLEAR ASSEMBLY</i>	
Conférence à Bruxelles (2008) .....	139
<i>RÉUNION INTERMINISTÉRIELLE DU G8</i>	
Déclaration conjointe des ministres de l'Énergie des pays du G8, à Aomori, Japon (2008) .....	139
<b>Liste des correspondants du bulletin de droit nucléaire .....</b>	<b>141</b>



# Procédure américaine d'autorisation de nouveaux réacteurs : Bilan et perspectives

*par Stephen G. Burns\**

On assiste depuis quelques années, partout dans le monde, à un regain d'intérêt pour le nucléaire comme composante du bouquet énergétique. Une combinaison complexe de facteurs est à l'origine de cette possible « renaissance du nucléaire » : sauvegarde de l'environnement grâce à l'absence d'émissions de gaz à effet de serre, amélioration de la fiabilité de l'exploitation des centrales, coût avantageux du combustible et de l'exploitation, mesures d'incitation des pouvoirs publics, pour ne citer que ces facteurs. Pour la première fois depuis une génération, les compagnies d'électricité envisagent sérieusement la construction de nouvelles centrales nucléaires de type commercial aux États-Unis.

La *Nuclear Regulatory Commission* (Commission de la réglementation nucléaire – ci-après « la NRC » ou « la Commission »), en sa qualité d'autorité chargée de la réglementation et de la délivrance des autorisations, a été informée de la volonté d'exploitants d'obtenir des autorisations pour une trentaine de nouvelles centrales au cours de la prochaine décennie et de faire certifier plusieurs conceptions nouvelles de réacteurs qui seraient utilisés dans une bonne partie de ces centrales. La NRC utilisera, pour l'instruction de ces demandes d'autorisation, une procédure sensiblement différente de celle appliquée aux 104 réacteurs aujourd'hui en service aux États-Unis. Cette procédure, contenue dans le titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52 de la réglementation de la NRC, est elle-même la résultante d'une réforme de la réglementation engagée en réponse aux critiques sévères formulées contre la procédure d'autorisation en deux étapes utilisée à l'époque à la NRC, et qui a connu son apogée à la fin des années 1980. Le nouveau cadre institué par la partie 52 prévoit des permis d'implantation préalables et la certification de modèles standard de réacteurs, que le demandeur peut ensuite invoquer dans une demande combinée d'autorisation de construction et d'exploitation ou « autorisation conjointe ». L'objectif de la NRC est de faciliter ainsi la standardisation, de faciliter la résolution rapide des problèmes de sûreté et d'améliorer la stabilité et la

---

\* Conseiller général adjoint à la Commission de la réglementation nucléaire aux États-Unis, depuis 1998. Il a rejoint la Commission en 1978 en tant que juriste et a occupé divers postes, dont celui d'assistant exécutif et juridique auprès de l'ancien Président Kenneth M. Carr. Il a reçu le prix de la Commission en 2001. M. Burns est diplômé en droit de l'université George Washington et a obtenu une licence en allemand à l'université Colgate de New-York. La responsabilité des faits et opinions exprimés dans cet article appartient exclusivement à son auteur. Les opinions exprimées dans cet article ne reflètent pas nécessairement la position officielle de la Commission de réglementation nucléaire des États-Unis sur ces sujets. Les questions et commentaires portant sur cet article peuvent être adressés à M. Burns, à l'adresse suivante : [Stephen.Burns@nrc.gov](mailto:Stephen.Burns@nrc.gov).

prévisibilité de la procédure d'autorisation. Le présent article se propose de retracer les étapes qui ont abouti à l'adoption de la partie 52, de faire un premier bilan de la procédure depuis son adoption et d'évoquer certaines des difficultés à prévoir dans la mesure où la NRC devrait avoir à traiter un nombre a priori important de demandes d'autorisation de nouvelles centrales.

## Cadre institutionnel

Créée en 1975, la NRC est une autorité réglementaire indépendante de niveau fédéral, rattachée à l'Exécutif. Avec une autre, elle a succédé à l'*Atomic Energy Commission* (Commission de l'énergie atomique – AEC) dont elle a repris la mission réglementaire pour ce qui concerne les applications civiles de l'énergie et des matières nucléaires dans les domaines commercial, universitaire, médical et de la recherche<sup>1</sup>. Le principal texte législatif définissant les compétences et les pouvoirs de la NRC en matière de réglementation est la loi sur l'énergie atomique (*Atomic Energy Act – AEA*) de 1954 modifiée (titre 42 du Code des États-Unis, 2011 et suivants). Pour simplifier, la NRC est habilitée à

« établir, par voie de règle, réglementation ou décret toutes normes et instructions relatives à la possession et à l'utilisation de matières nucléaires spéciales, sources et sous-produits que la Commission peut estimer nécessaires ou souhaitables pour les besoins de la défense et de la sécurité nationales, pour protéger la santé ou réduire les dangers pour la vie humaine ou les biens [loi sur l'énergie atomique, 161b., titre 42 du Code des États-Unis, 2201(b)]<sup>2</sup> ».

Les praticiens de la législation nucléaire américaine ont coutume de dire que les pouvoirs conférés à la NRC par la loi sur l'énergie atomique sont quasi uniques, par l'étendue du champ des responsabilités de l'organisme administratif et relèvent que sa charte ne contient aucune prescription étroite quant à la manière d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés par la loi<sup>3</sup>.

En vertu de la loi sur l'énergie atomique et de la Loi de 1974 sur la réorganisation dans le domaine de l'énergie, la NRC délivre les autorisations et réglemente l'ensemble des réacteurs nucléaires de puissance commerciaux situés sur le territoire américain<sup>4</sup>. La NRC est fondée à délivrer une autorisation à toute personne qui accepte

« d'observer les normes de sûreté propres à protéger la santé et à minimiser les dangers pour la vie humaine ou les biens, et qui accepte par ailleurs, de mettre à la disposition de la Commission les informations techniques et les données sur les activités couvertes par l'autorisation que la

- 
1. La Loi de 1974 sur la réorganisation dans le domaine de l'énergie (titre 42 de l'USC, 5801 et suivants), a dissout l'AEC et l'a remplacée par la NRC et l'*Energy Research and Development Administration* (ERDA – Agence pour la recherche et le développement de l'énergie), par la suite intégrée à un ministère de l'Énergie remanié.
  2. Cf. également 161i. et o. de la loi sur l'énergie atomique, titre 42 de l'USC, 2201(b) et (o).
  3. *Siegel v AEC*, 400 F.2d 778, 783 (tribunal de circuit du District de Columbia, 1968), *demande de certification rejetée*, 439 U.S. 1046 (1968).
  4. La NRC n'est pas compétente pour autoriser les installations nucléaires appartenant au ministère de l'Énergie (*Department of Energy – DOE*) et exploitées par lui, à l'exception de celles précisément énumérées dans la Loi de 1974 sur la réorganisation dans le domaine de l'énergie (titre 42 de l'USC, 5842). Les installations du ministère de la Défense qui utilisent des matières nucléaires sont explicitement exclues de la compétence de la NRC en matière d'autorisation par le titre 42 de l'USC, 2140.

Commission peut juger nécessaires à la défense et la sécurité nationales et à la protection de la santé et de la sécurité du public<sup>5</sup> ».

Jusqu'à une période récente, c'est le Service de la réglementation des réacteurs nucléaires (*Office of Nuclear Reactor Regulation – NRR*)<sup>6</sup> de la NRC qui s'occupait au premier chef de l'instruction des demandes initiales de permis de construire et d'autorisations d'exploitation. En 2006, la Commission a mis en place un Service des nouveaux réacteurs (*Office of New Reactors*), appelé à devenir la principale instance responsable de l'examen et de l'évaluation des nouvelles conceptions de réacteurs ainsi que des demandes d'implantation de nouveaux réacteurs. La NRC reste compétente pour le contrôle au jour le jour des réacteurs en service dont les modifications des autorisations initiales.

### **La procédure d'autorisation en deux étapes**

Toutes les centrales nucléaires en service industriel aux États-Unis ont été autorisées dans le cadre de cette procédure en deux étapes suivie par la NRC et, avant elle, par l'AEC. En vertu des pouvoirs qui lui avaient été dévolus par la loi sur l'énergie atomique, l'AEC avait mis en place une procédure en deux étapes pour autoriser les installations produisant ou utilisant des matières nucléaires. Cette procédure s'inspirait, en partie du moins, de la Loi fédérale de 1934 sur les télécommunications (*Federal Communications Act*) qui prévoyait un processus en deux étapes pour la construction et l'exploitation des installations de radiocommunications et de radiodiffusion<sup>7</sup>. Pour simplifier à l'extrême, l'AEC, puis la NRC, commençaient, sur la base d'une évaluation de données préliminaires sur la sûreté et la conception, par délivrer un permis autorisant la construction d'une centrale nucléaire puis accordaient une autorisation d'exploitation, une fois la construction terminée, après évaluation de la conception finale d'autres paramètres d'exploitation. Sans aller jusqu'à la juger comme la seule possible, la Cour suprême des États-Unis estima que la démarche de l'AEC était recevable aux fins de la mise en œuvre de la loi sur l'énergie atomique<sup>8</sup>. La procédure en deux étapes reste une solution possible pour l'autorisation de nouvelles centrales et est d'ailleurs prévue par la réglementation de la NRC (titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 50)<sup>9</sup>.

- 
5. Cf. loi sur l'énergie atomique, 103b, titre 42 de l'USC, 2133(b). En vertu de la loi sur l'énergie atomique, les réacteurs de puissance commerciaux sont des « installations utilisant des matières nucléaires » dont la possession et l'exploitation par « quiconque » sont soumises à autorisation. Loi sur l'énergie atomique, 11cc. et 101, titre 42 de l'USC, 2014(cc) et 2131.
  6. Cf. titre 42 de l'USC, 5843.
  7. Cf. *Texas Utilities Electric Co.* (Tranche 1 de la centrale électrique de Comanche Peak), CLI-86-4, 23 N.R.C. 113 (1986).
  8. Cf. *Power Reactor Development Co. v Electricians*, 367 U.S. 376 (1961). De fait, la section 161h. de la loi sur l'énergie atomique [titre 42 de l'USC, 2201(h)] permettait d'examiner « dans le cadre d'une seule et unique demande, d'une ou de plusieurs activités nécessitant l'obtention d'une autorisation aux termes de la présente loi » et de « réunir en une seule et unique autorisation plusieurs de ces activités ». Les dispositions de la partie 52 relatives aux autorisations conjointes, adoptées en 1989, respectaient les contraintes en matière d'autorisation prévues par les textes en vigueur. Cf. *Nuclear Information & Resource Service v NRC*, 969 F.2d 1169 (tribunal de circuit du District de Columbia, 1992), *infirmant en partie* 918 F.2d 189 (1990).
  9. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 50.35 et 50.57. Ainsi, la *Tennessee Valley Authority* a indiqué qu'elle demanderait une autorisation d'exploitation pour la tranche 2 de sa centrale de Watts Bar conformément aux dispositions de la partie 50. Un permis de construire avait été délivré en 1973 mais, au milieu des années 1980, les travaux avaient été interrompus avant que la centrale soit mise sous cocon.

## *Permis de construire et autorisations d'exploitation*

Les principales dispositions législatives qui encadrent la procédure initiale sont les sections 182, 185 et 189 de la loi sur l'énergie atomique<sup>10</sup>. En vertu des dispositions originelles de la loi sur l'énergie atomique, reprises dans l'actuelle section 185a. et dans la réglementation de la Commission (titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 50), toute personne sollicitant l'autorisation de construire et d'exploiter une centrale doit, dans un premier temps, obtenir un permis de construire. Le dossier présenté à l'appui de sa demande doit préciser les principaux critères de conception envisagés pour la future centrale et contenir des informations permettant de juger de la validité du site et de la solidité financière du demandeur et d'autres éléments relatifs à la sûreté et à la protection physique de la centrale<sup>11</sup>. Avant l'adoption de la Loi de 2005 sur la politique énergétique (*Energy Policy Act*), l'autorisation de réacteurs commerciaux nécessitait par ailleurs un examen des aspects antitrust en vertu de la section 105(c) de la loi sur l'énergie atomique<sup>12</sup>. Il convient toutefois d'insister sur le fait que le demandeur n'était pas tenu de présenter avec sa demande ou son rapport préliminaire de sûreté exigé par la section 50.34(a) une description complète de la conception de l'installation au stade du permis de construire. Le demandeur devait accompagner sa demande d'un rapport décrivant l'impact attendu de son projet sur l'environnement, ce rapport étant ensuite utilisé par la Commission pour préparer un projet d'étude d'impact sur l'environnement (voir *infra*).

Dès lors qu'il estimait que le dossier présenté à l'appui de la demande était complet, le personnel de la NRC procédait à un examen, sous l'angle de la sûreté et de la protection de l'environnement, de la conception du réacteur et du site proposés conformément à son Plan type d'examen (*Standard Review Plan – SRP*) et à ses guides indiquant les critères à remplir pour valider différents aspects de la demande. La demande devait faire l'objet d'une audition donnant lieu ou non à contestation (voir ci-après). La demande était en outre soumise à l'examen du Comité consultatif sur la sûreté des réacteurs (*Advisory Committee on Reactor Safeguards – ACRS*), comité d'experts indépendants créé par la loi pour donner à la Commission des avis sur les risques liés aux installations projetées et sur les niveaux de sûreté revendiqués<sup>13</sup>. Après avoir rencontré le personnel de la Commission et le demandeur, l'ACRS soumettait son rapport, sous forme de lettre adressée à la NRC, dans lequel il présentait les conclusions de son analyse et recommandait la délivrance ou non du permis de construire. Sur la base de l'analyse de l'ACRS et des conclusions tirées relatives à certains aspects techniques et environnementaux évoqués lors de l'audition, le personnel de la Commission pouvait alors accorder le permis de construire. À cet égard, il convient d'insister une nouvelle fois sur le fait que les conclusions de la NRC se fondaient essentiellement sur la présentation d'une conception préliminaire mais suffisante néanmoins pour conclure que les éventuels problèmes de sûreté en

---

10. Titre 42 de l'USC, 2232, 2235 et 2239.

11. Cf. par exemple titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 2.101, 50.33 et 50.34(a). La NRC a établi le guide n° 1.70 (*Standard Format and Content of Safety Analysis Reports for Nuclear Power Plants: format et contenu standard des rapports de sûreté des centrales nucléaires*) à l'usage des demandeurs qui peuvent ainsi vérifier que leur demande comporte bien les informations dont la NRC a besoin pour conduire son examen.

12. Pub. L. 109-58, 119 Stat. 784, venant modifier le titre 42 de l'USC, 2135(c). Cf. *Alabama Power Co. v NRC*, 692 F.2d 1362, demande de certification rejetée, 464 U.S. 816 (1983) pour une description de l'ancien dispositif d'examen des aspects antitrust. Au stade du permis de construire, il arrivait qu'une audition soit exclusivement consacrée à ces aspects. Les demandes d'autorisation d'exploitation n'étaient pas obligatoirement soumises à un examen des aspects antitrust, à moins que la Commission estime que des « modifications substantielles » étaient intervenues dans les activités du demandeur depuis l'examen antérieur de la demande de permis de construire.

13. Loi sur l'énergie atomique, 29 et 182b, titre 42 de l'USC, 2039 et 2232(b).

suspens pourraient être résolus avant l'achèvement de la construction et au stade de la délivrance de l'autorisation d'exploitation<sup>14</sup>. Si le déblaiement et le nivellement du site ainsi que la construction des structures, systèmes et composants de sûreté ne pouvaient pas débiter tant que le permis de construire n'avait pas été délivré, la Commission autorisait tout de même la conduite de certaines activités préliminaires en accordant une autorisation limitée de travaux (*Limited Work Authorization – LWA*)<sup>15</sup>.

Avant la date prévue d'achèvement de la construction (en général, lorsque la centrale était achevée à 50 %), le demandeur déposait une demande d'autorisation d'exploitation. À ce stade de la procédure, il devait fournir un rapport définitif de sûreté décrivant contenant le référentiel de sûreté complet ainsi que d'autres informations relatives au dispositif mis en place pour garantir l'exploitation de la centrale dans des conditions sûres, les spécifications techniques d'exploitation de la centrale, une description des programmes prévus en matière de formation, de sécurité physique et d'intervention en cas d'urgence<sup>16</sup>. Des données actualisées relatives aux incidences du projet sur l'environnement étaient également fournies pour permettre à la NRC de compléter son propre examen de cet aspect.

À ce stade, l'examen auquel procédait la NRC avait pour but de déterminer :

- Si la centrale nucléaire avait été construite conformément au permis de construire, à la demande telle que modifiée et à la réglementation de la NRC.
- Si l'on peut raisonnablement penser que la centrale peut être exploitée conformément à la réglementation et sans menacer la santé et la sécurité de la population, ni la défense et la sécurité nationales.
- Si le demandeur possédait bien les qualifications techniques et la solidité financière requises<sup>17</sup>.

Le personnel de la NRC devait également établir une nouvelle étude d'impact sur l'environnement (EIE) actualisant la précédente. Une audition pouvait être demandée et organisée. Le comité ACRS devait examiner la demande une nouvelle fois et donner son avis. Là encore, en fonction des conclusions de cet examen et de l'audition éventuelle, la Commission pouvait alors délivrer l'autorisation d'exploitation.

---

14. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 50.35(a).

15. La Commission pouvait délivrer une autorisation limitée de travaux (*Limited Work Authorization – LWA*) préalablement à la décision finale concernant un permis de construire : 1) si toutes les questions d'environnement et de choix du site soulevées par le permis de construire avaient été résolues ; 2) si le conseil compétent chargé des questions d'autorisation avait conclu que l'on pouvait raisonnablement penser que le site réunissait les conditions exigées du point de vue radiologique et de la sûreté pour la construction d'un réacteur de la puissance et du type proposé. La LWA pouvait aussi permettre la réalisation des fondations. Récemment, la NRC a redéfini les activités de construction soumises à l'obtention préalable d'une autorisation restreinte. Règlement définitif, *Limited Work Authorizations for Nuclear Power Plants* (autorisations limitées de travaux pour les centrales nucléaires), 72 Fed. Reg. 57, 416 (9 octobre 2007).

16. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 50.34(b)-(h).

17. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 50.57(a), 182a. et 185a. de la loi sur l'énergie atomique, titre 42 de l'USC, 2232(a) et 2235(a).

## *Évaluation de l'impact sur l'environnement prévue aux deux étapes de la procédure*

Pour la procédure d'autorisation, la Commission doit par ailleurs respecter les dispositions de la Loi de 1969 sur la politique nationale de protection de l'environnement (*National Environmental Policy Act* – NEPA 42 USC, 4321 à 4347). La NEPA oblige les organismes fédéraux à évaluer les incidences potentielles sur l'environnement des initiatives fédérales et, dans le cas des initiatives fédérales « majeures », prescrit la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement (EIE)<sup>18</sup>. Si, dans un premier temps, l'AEC s'est montrée réticente à appliquer la NEPA aux installations soumises au régime d'autorisation prévu par la loi sur l'énergie atomique, elle a dû se résoudre à le faire après qu'une décision de justice lui a donné tort<sup>19</sup>. Les dispositions réglementaires actuelles afférentes aux obligations de la NRC au regard de la NEPA sont contenues dans le titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 51.

Au sens de la NEPA, la délivrance d'un permis de construire est considérée comme une initiative fédérale majeure. Dans ces conditions, la Commission avait obligation d'effectuer une étude d'impact sur l'environnement au stade de la délivrance du permis de construire. Cette étude permettait d'évaluer les incidences sur l'environnement de la construction et de l'exploitation de la centrale proposée et d'examiner des sites de remplacement. Bien que l'impact sur l'environnement de la délivrance de l'autorisation d'exploitation ait dû être évalué dans une EIE supplémentaire, cet examen se limitait aux modifications intervenues depuis la réalisation de l'EIE en vue de l'obtention du permis de construire. Il n'était pas nécessaire de poursuivre l'examen de sites de remplacement dans l'EIE supplémentaire. La NEPA prévoit que le projet d'EIE de l'organisme en question est d'abord publié afin de recevoir les commentaires du public. Par la suite, une version finale de l'EIE qui tient compte des commentaires reçus est effectuée. Si, aux termes de la NEPA, l'organisation d'une audition publique n'est pas obligatoire, la Commission a néanmoins permis que les aspects environnementaux soient étudiés au cours des auditions qu'elle organise au même titre que les questions relatives à la sûreté et à la sécurité dont l'examen est prescrit par la loi sur l'énergie atomique.

## *Auditions publiques sur les permis de construire et les autorisations d'exploitation*

Qu'il s'agisse d'accorder, de suspendre, de retirer ou de modifier une autorisation, ou encore d'adopter une réglementation ou de la modifier, la loi sur l'énergie atomique fait obligation à la NRC d'organiser une audition à la demande de « toute personne dont les intérêts sont susceptibles d'être lésés » par la délivrance d'un permis de construire ou d'une autorisation d'exploitation et d'y faire participer ces personnes<sup>20</sup>. Aux termes d'une modification de 1957 de la loi sur l'énergie atomique, la NRC est tenue d'organiser une audition lors de l'instruction d'une demande de permis de construire,

---

18. La NEPA est l'une des lois relatives à la protection de l'environnement (aux côtés, par exemple, de la loi sur la pollution de l'air [*Clean Air Act*] et de la loi sur la pollution de l'eau [*Clean Water Act*]), qui obligent à prendre en compte de multiples aspects environnementaux au cours du processus d'autorisation. L'examen prévu par ces différentes lois fait intervenir de nombreux organismes au niveau fédéral et des États. Si la résolution d'un grand nombre de ces questions doit être prise en compte par la NRC pour statuer sur la délivrance d'une autorisation, toute société ayant le projet de construire une centrale nucléaire, ou d'ailleurs tout type de centrale électrique, devra préalablement obtenir des autorisations de toute une série d'organismes réglementaires au niveau fédéral, des États et des collectivités locales.

19. Cf. *Calvert Cliffs' Coordinating Comm. v Atomic Energy Commission*, 449 F.2d 1109 (tribunal de circuit du District de Columbia, 1971).

20. Loi sur l'énergie atomique, 189a(1)(A), titre 42 de l'USC, 2239(a)(1)(A).

même si personne n'en a fait la demande<sup>21</sup>. Une demande d'autorisation d'exploitation ne doit pas obligatoirement faire l'objet d'une audition publique, à laquelle il peut toutefois être procédé à la demande d'une partie intéressée ou si tel est le choix de la Commission.

Pour la conduite des procédures d'autorisation et d'audition, la Commission doit se conformer aux dispositions de la Loi de 1946 sur les procédures administratives (*Administrative Procedure Act – APA*), titre 5 de l'US Code, 551 à 559 et 701 à 706. Cette loi définit les règles de procédure généralement applicables aux travaux réglementaires des organismes fédéraux, à la délivrance d'autorisations et à toute autre procédure<sup>22</sup>. Pour son travail réglementaire, la Commission a généralement suivi jusqu'à présent la procédure informelle autorisée par la Loi APA, selon laquelle l'organisme doit commencer par publier la règle proposée au Registre fédéral (*Federal Register – Fed. Reg.*) et la soumettre à commentaires, puis adopter une règle définitive tenant compte des éventuels commentaires reçus<sup>23</sup>. Au cours de la première vague d'autorisations de centrales nucléaires, l'AEC comme la NRC, organisaient des auditions selon une procédure de type juridictionnel, conformément aux prescriptions de la section 189 de la loi sur l'énergie atomique. Les procédures en vigueur comportaient des mécanismes de divulgation de preuve et des contre-interrogatoires similaires à ceux en vigueur devant les tribunaux fédéraux, en vertu des règles fédérales de procédure civile. En 2004, la NRC a profondément réformé ses procédures juridictionnelles en permettant, notamment, la tenue d'auditions plus informelles pour l'autorisation de réacteurs<sup>24</sup>. Les procédures ainsi révisées prévoient toujours une audition sur les faits litigieux, la divulgation des éléments de preuve et la possibilité de demander, lorsque les circonstances l'exigent, un contre-interrogatoire. Les procédures d'audition passées et actuelles figurent au titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 2 de la réglementation de la NRC.

- 
21. Loi sur l'énergie atomique, 189a(1)(A), titre 42 de l'USC, 2239(a)(1)(A) ; voir Pub. L. 85-256 para. 7, 71 Stat. 576 (1957).
  22. La loi sur les procédures administratives est l'une des lois fédérales visant à accroître la transparence du processus décisionnel des organismes fédéraux. Cf. A. Fung, M. Graham et D. Weil, *Full Disclosure* 25-28 (Cambridge Univ. Press 2007). Cette loi s'applique à l'ensemble des initiatives prises par la NRC pour l'application de la loi sur l'énergie atomique, comme cette dernière le prévoit (181, titre 42 du Code des États-Unis, 2231). Le débat sur la régularité et la conformité des procédures d'audition pratiquées par l'AEC puis la NRC – sujet qui dépasse le cadre de cet article – a été présent tout au long de l'histoire des deux organismes et est parfois remonté jusqu'à la Cour suprême et différentes cours d'appel. Cf. par exemple *Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v Natural Resources Defense Council*, 435 U.S. 519 (1978) ; *Citizens Awareness Network, Inc. v NRC*, 391 F.3d 338 (1<sup>er</sup> circuit, 2004).
  23. L'affaire *Siegel v AEC*, 400 F.2d 778, 783 (tribunal de circuit du District de Columbia, 1968), *demande de certification rejetée*, 439 U.S. 1046 (1968), a établi le principe selon lequel la procédure de publication pour avis était conforme aux prescriptions de la section 189 relatives aux auditions exigées des organismes de réglementation. Au cours des années 1970, l'AEC et la NRC ont à plusieurs reprises utilisé une procédure plus formelle en matière réglementaire, du type de celle utilisée dans le cadre d'un procès. On citera en particulier l'adoption de la réglementation concernant le refroidissement de secours du cœur des réacteurs nucléaires. Cf. *Rulemaking Hearing on Acceptance Criteria For Emergency Core Cooling Systems For Light-Water-Cooled Nuclear Power Reactors*, CLI-73-39, 6 A.E.C. 1085, 1973 WL 18177 (1973).
  24. Règle définitive, *Changes to Adjudicatory Process* [Changements apportés à la procédure juridictionnelle], 69 Fed. Reg. 2, 182 (14 janvier 2004). Les changements apportés ont fait l'objet d'un recours au motif qu'ils étaient contraires aux dispositions de la loi sur les procédures administratives mais une cour d'appel fédérale les a jugés recevables. Cf. *Citizens Awareness Network, Inc. v NRC*, 391 F.3d 338 (1<sup>er</sup> circuit, 2004).

En 1962, suite à une modification de la loi sur l'énergie atomique, la Commission a été autorisée à mettre en place des conseils chargés des questions de sûreté et d'autorisation (*Atomic Safety and Licensing Boards*), composés de juristes et d'experts techniques, pour mener les auditions organisées dans le cadre de la procédure d'autorisation<sup>25</sup>. De manière générale, ces conseils ont des compétences pour se prononcer sur l'admissibilité des parties et sur la recevabilité des questions litigieuses, superviser le mécanisme de divulgation des éléments de preuve, mener les débats sur les points litigieux et rendre une décision sur la base des éléments de preuve qui leur sont soumis. Outre le personnel de l'AEC et de la NRC et le demandeur, la participation à ces procédures est ouverte à quiconque est en mesure, d'une part, de prouver sa qualité pour agir, c'est-à-dire un intérêt spécifique, fondé, susceptible d'être lésé par l'issue de la procédure et, d'autre part, de présenter une cause recevable<sup>26</sup>. Peuvent également être parties à une procédure d'autorisation les gouvernements des États, des collectivités locales, des associations militantes ou des particuliers<sup>27</sup>.

Il était possible de faire appel des décisions des conseils devant la Commission. Entre 1969 et 1991, la Commission délégua en grande partie à un conseil ad hoc (*Atomic Safety and Licensing Appeal*) le soin d'examiner les recours formés contre les décisions des conseils chargés des questions d'autorisation. Ce conseil examinait aussi, de sa propre initiative, les décisions définitives prises en matière d'autorisation n'ayant fait l'objet d'aucun recours. La Commission elle-même examinait les recours en appel formés contre les décisions prises lors des auditions quoique cet examen ait été de portée bien plus restreinte. Cette pratique fut sévèrement critiquée lors des principales enquêtes diligentées à la suite de l'accident de Three Mile Island<sup>28</sup>. Lorsque la NRC s'était définitivement prononcée sur un recours, une partie non satisfaite pouvait introduire une demande en révision auprès de la cour d'appel fédérale compétente, conformément à la section 189 de la loi sur l'énergie atomique [titre 42 de l'USC, 2239(b)].

Ainsi que nous allons le voir, la NRC n'a pas ménagé ses efforts au cours des vingt dernières années pour mettre en place une procédure d'autorisation qu'elle espère plus efficace. Même si, selon

- 
25. Loi sur l'énergie atomique, 191, titre 42 de l'USC, 2241. Pour l'essentiel, cette modification introduisait une dérogation au principe général prévu par la loi sur les procédures administratives, selon lequel les personnes conduisant les interrogatoires et les juges administratifs devaient être des avocats.
  26. Titre 10 du Code de réglementation fédérale, 2.309(a), (d) et (f) (2007). Même si rien ne l'y oblige, la Commission suit en règle générale le concept de « qualité pour agir » pour déterminer s'il convient d'admettre une personne à une procédure en tant que partie. Cf. *Sequoyah Fuels Corp.*, CLI-01-2, 53 NRC 9, 14 (2001) ; *Envirocare of Utah, Inc. v NRC*, 194 F.3d 72, 75 (tribunal de circuit du District of Columbia, 1999). Pour prouver sa qualité pour agir dans le cadre d'une procédure dont la NRC a à connaître, un demandeur doit invoquer « (1) un préjudice personnel, concret, réel potentiel pour lequel (2) il existe un lien de causalité relativement aisé à établir avec les mesures contestées, (3) qui répond à la définition des intérêts généraux protégés par la loi sur l'énergie atomique (ou d'autres textes législatifs applicables comme la NEPA) et (4) qu'une décision favorable permettrait de réparer ». *Sequoyah Fuels Corp.* 13.
  27. Dans les premiers temps, les procédures ne donnaient généralement pas lieu à contentieux, et ce n'est qu'à partir de la fin des années 1960 que des associations militantes ou des particuliers commencèrent à faire régulièrement entendre leur voix dans les procédures d'autorisation. Cf. Groupe d'enquête spécial de la NRC, *Three Mile Island: A Report to the Commissioners and to the Public* [Three mile island: rapport aux commissaires et au public], Vol. II, 3 (1980) (ci-après « Rapport du groupe d'enquête spécial ») ; H.P. Green, *Public Participation in Nuclear Power Plant Licensing: The Great Delusion*, 15 Wm. et Mary L. Rev. 503, 512 (1974).
  28. Voir *Report of the President's Commission on the Accident at Three Mile Island* [rapport de la Commission présidentielle sur l'accident de *Three Mile Island*], 51 (1979) (ci-après « le Rapport de la Commission Kemeny ») ; Rapport du groupe d'enquête spécial, voir *supra* note 27, Vol. I p. 140-41.

toute probabilité, la plupart des nouvelles demandes d'autorisation seront instruites selon la nouvelle procédure prévue par le titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52, la NRC n'a pas pour autant supprimé la procédure en deux étapes, qui reste utilisable pour l'autorisation de nouveaux réacteurs.

## **Réforme de la procédure d'autorisation**

Même si la procédure d'autorisation conduite initialement par l'AEC et, plus tard, par la NRC a été marquée par un débat quasi permanent sur la nécessité d'une réforme<sup>29</sup>, le propos ici est plutôt de fournir un panorama des initiatives et des efforts qui ont abouti à l'adoption par la NRC de la procédure décrite dans le titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52. La partie 52 autorise à solliciter une autorisation conjointe de construction et d'exploitation et non, successivement, un permis de construire puis une autorisation d'exploitation. Une autorisation conjointe donne le feu vert à la construction dès lors que le demandeur a fourni des données *exhaustives* sur la conception de l'installation ; elle permet également d'exploiter la centrale, à condition que la conformité de la construction à l'autorisation délivrée, à la conception et à la réglementation de la Commission ait pu être vérifiée. La partie 52 introduit également deux autres procédures importantes : 1) l'examen et l'agrément de modèles standardisés de réacteurs via une procédure de certification (*Design Certification*) et 2) l'examen et la reconnaissance de la validité d'un site via la délivrance d'un permis d'implantation préalable (*Early Site Permit – ESP*) et ce, avant que la décision de construire la centrale en question ait été prise<sup>30</sup>. À l'appui de sa demande d'autorisation conjointe, le demandeur peut invoquer la certification de la conception de son réacteur et/ou le permis d'implantation préalable. Sauf dans des cas très précis on ne reviendra pas, lors de l'instruction d'une demande d'autorisation conjointe, sur les conclusions auxquelles a abouti l'instruction de la demande de certification de la conception ou de permis d'implantation préalable quant aux caractéristiques de conception et à la validité du site.

Au moment où la NRC s'apprête à instruire les premières demandes d'autorisation conjointe en vertu de la partie 52, il n'est pas inutile de rappeler que la règle de base date elle-même déjà de près de vingt ans. Lorsqu'elle a été proposée en 1988, les principaux concepts (autorisation conjointe, certification de la conception et permis d'implantation préalable) étaient déjà en débat depuis le début des années 1970 au moins. Comme nous allons le voir, ce sont les critiques formulées contre la procédure d'autorisation en deux étapes et l'absence de consensus au sein du Congrès américain sur la législation à adopter pour réformer le régime d'autorisations qui ont conduit la NRC à entreprendre une réforme administrative de la procédure d'autorisation.

### ***Critiques formulées à l'encontre de la procédure en deux étapes***

Les objectifs annoncés par la NRC lors de la publication du projet de partie 52 étaient les suivants :

« Améliorer la sûreté des réacteurs et simplifier la procédure d'autorisation en encourageant l'utilisation de modèles standardisés de réacteurs et en permettant la résolution rapide des problèmes d'environnement et de sûreté liés au site et à la conception. La procédure de

---

29. Voir de manière générale J. Samuel Walker, *Containing the Atom*, 37-56 (Université de Californie, 1992).

30. Le demandeur d'une autorisation conjointe peut également invoquer dans sa demande une autorisation de fabrication ou une certification définitive de modèle. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.73(a).

délivrance d'une autorisation conjointe pour une installation peut s'en trouver considérablement allégée par rapport à la procédure actuelle en deux étapes. De la même façon, au terme de la procédure de délivrance d'une autorisation conjointe, les aspects réglementaires restant à résoudre avant l'obtention de l'autorisation d'exploiter la centrale seraient moins nombreux et mieux définis qu'actuellement, avec la simple autorisation d'exploitation<sup>31</sup> ».

Cet énoncé des objectifs de la réforme de la procédure d'autorisation révèle en creux les défauts reprochés à la procédure en deux étapes : l'absence de standardisation et le fait que l'on conçoive les centrales au jour le jour ; la résolution d'importantes questions de sûreté à un stade assez avancé de la construction ; l'instabilité des prescriptions réglementaires et, enfin, l'apparente inefficacité d'une double procédure d'instruction des demandes et d'audition.

Le fait surtout que les détails de conception ne soient pas définis avant la délivrance de l'autorisation de construire ouvrait la voie à la construction de réacteurs présentant « un degré de variabilité et diversité hors du commun », en somme, de centrales conçues et construites sur mesure<sup>32</sup>. Cette absence de standardisation interdisait à la NRC de contrôler correctement la sûreté d'exploitation des centrales mais aussi aux exploitants de tirer les leçons du retour d'expérience d'exploitation<sup>33</sup>. D'un point de vue économique, la variabilité des modèles de réacteurs ainsi produite a elle aussi contribué à l'escalade des coûts et à l'allongement des délais de mise en service d'une installation (entre 12 et 16 ans). À ce propos, les partisans d'une standardisation plus poussée prenaient les expériences étrangères, comme celle de la France, pour des modèles d'utilisation de la standardisation au profit de la sûreté et de l'efficacité<sup>34</sup>.

Puisque la conception était encore trop sommaire et que les questions de sûreté pertinentes n'étaient pas résolues, les exigences réglementaires nouvelles ou modifiées n'étaient prises en compte qu'au stade de l'instruction de la demande d'autorisation d'exploitation, alors que la construction était déjà bien avancée. Cette démarche par à-coups et à la mise en conformité *a posteriori* avec les nouvelles exigences ont été critiquées peu rigoureuses et effectuées sans que l'on ait toujours bien mesuré l'impact global sur la sûreté des nouvelles exigences. On a peine à imaginer qu'aient pu être autorisées des centrales qui n'étaient pas conformes aux exigences réglementaires importantes adoptées dans les années 1970 et 1980 (protection contre les incendies, qualification environnementale des équipements électriques, plans de sécurité, plans d'intervention en cas d'urgence et qui n'intégraient pas non plus les améliorations de la conception et de l'exploitation consécutives à l'accident de Three Mile Island. Et pourtant, bon nombre de ces exigences ont été intégrées aux centrales à un stade avancé de leur construction quand elles n'étaient pas déjà en exploitation. C'est à Seabrook et à Shoreham que l'on observe les conséquences les plus spectaculaires de décisions

---

31. Projet de règlement, *Early Site Permits; Standard Design Certifications; and Combined Licenses for Nuclear Power Reactors* [Permis d'implantation préalables, certification de réacteurs standard et autorisations conjointes pour les réacteurs nucléaires], 53 Fed. Reg. 32060, 32062 (23 août 1988).

32. Office of Technology Assessment du Congrès américain, *Nuclear Powerplant Standardization* [standardisation des centrales nucléaires], 6 (1981) (ci-après « rapport de l'OTA »).

33. *Ibid.*, pp. 3, 12, 38, 55-57.

34. *Ibid.*, pp. 46-48 ; Témoignage de A. Philip Bray, notant que deux réacteurs de General Electric à Taïwan avaient été construits en seulement 5 ans *Hearings before the Subcomm. on Energy & the Environment, House Comm. on Interior & Insular Affairs on Nuclear Licensing Reform*, 98<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> Session, 254 (1983). J'aimerais à ce propos partager une anecdote personnelle : lorsque j'ai visité, en 1987, sur la côte normande, la centrale de Paluel, qui comporte 4 tranches, mes hôtes français n'ont pas été peu fiers de préciser que la construction de la centrale avait pris moitié moins de temps (environ 6 ans) que celle de sa centrale jumelle, le South Texas Project, sur la côte texane.

tardives sur des aspects essentiels du choix du site ou de la délivrance d'une autorisation. Alors que leur construction était déjà bien avancée, les deux centrales furent l'objet d'une controverse quant à la possibilité de présenter des plans d'urgence adaptés pour leurs sites respectifs. Si la centrale de Seabrook finit par être exploitée à pleine puissance, ce ne fut pas le cas de celle de Shoreham. Alors que l'exploitant avait entamé des essais à basse puissance, l'État de New York, qui avait émis des doutes sur l'efficacité des plans d'urgence prévus sur le site, racheta la compagnie d'électricité pour mettre la centrale à l'arrêt et la démanteler<sup>35</sup>.

Il n'y avait pas unanimité sur le point de savoir si la procédure d'audition mise en place par la NRC était préjudiciable à la procédure d'autorisation dans sa globalité<sup>36</sup>. En revanche, de l'avis général, la procédure en deux étapes laissait croire, à tort ou à raison, qu'il serait inévitablement donné une suite favorable à la demande d'autorisation d'exploitation eu égard aux investissements significatifs consentis par le demandeur dans une centrale déjà pratiquement achevée au moment où commençait l'instruction de la demande<sup>37</sup>. Paradoxalement, cela fait écho à l'argument rejeté par la Cour suprême dans une affaire jugée dans les années qui suivirent l'adoption de la loi sur l'énergie atomique : la Cour avait alors validé la démarche de la Commission consistant à délivrer des permis de construire sur la base d'informations sur une conception au stade d'ébauche<sup>38</sup>. Il n'en reste pas moins que les critiques de la NRC se rejoignaient pour dire que cet organisme devait adopter une procédure d'autorisation en une seule étape, en lieu et place d'un système dans lequel « un premier, long examen de sûreté, est mené trop tôt pour être utile tandis que le second examen intervient trop tard pour être totalement efficace<sup>39</sup> ».

### ***Premières tentatives de réforme de la procédure d'autorisation***

Dès le début des années 1970, l'AEC adopta des mesures pour encourager une standardisation plus poussée de la conception des centrales. Aussi étonnante que puisse paraître cette affirmation, au vu des évolutions qu'allait connaître un secteur alors tout jeune et des difficultés qu'il allait devoir résoudre, l'AEC encouragea cette standardisation dans des déclarations de politique générale en 1972 et 1973<sup>40</sup>. Elle fit également des propositions législatives qui sont une première approche théorique des principaux concepts de la partie 52 actuelle, à savoir autorisations conjointes, certification de modèles

---

35. Pour se faire une idée de la controverse suscitée par ces deux centrales, voir *Massachusetts v NRC*, 924 F.2d 311 (tribunal de circuit du District de Columbia, 1991) ; *Seacoast Anti-Pollution League v NRC*, 690 F.2d 1025 (tribunal de circuit du District de Columbia, 1982) ; *Long Island Lighting Co.* (tranche 1 de la centrale nucléaire de Shoreham), CLI-89-2, 29 NRC 211 (1989).

36. Comparer le témoignage de Bart Z. Cowan et celui de Peter A. Bradford, *Hearings before the Subcomm. on Nuclear Regulation of the Senate Comm. on Environment & Public Works on Nuclear Licensing Reform*, S.893 & S.894, 98<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> Session, pp. 226 et 239 et 477 et 567 (1983).

37. Cf., par exemple, le rapport de la Commission Kemeny, voir *supra* note 28, p. 52 ; *Notice of Request for Comments on Proposed Legislation; Nuclear Standardization Act of 1982* [Loi de 1982 sur la standardisation des centrales nucléaires], 47 Fed. Reg. 24044, 24045 (2 juin 1982) ; Témoignage d'Ernest F. Gellhorn, *Hearing before the Subcomm. on Energy & Power of the House Comm. on Energy & Commerce on Nuclear Licensing Reform*, 100<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> Session, p. 36 (1988).

38. Cf. *Power Reactor Development Co. v Electricians*, 367 U.S. 376 (1961). La Cour déclara qu'elle ne pouvait pas penser que la Commission outrepasserait ses prérogatives, ni que ces nombreuses mesures de sauvegarde destinées à protéger l'intérêt public ne seraient pas pleinement efficaces, *op.cit.*, pp. 415-16.

39. Rapport du groupe d'enquête spécial, voir *supra* note 27, Vol. I p. 139 ; *op.cit.*, p. 141 ; Rapport de la Commission Kemeny, voir *supra* note 28, p. 65.

40. Déclaration sur la standardisation des centrales nucléaires (28 avril 1972).

de réacteurs par voie réglementaire et délivrance de permis d'implantation avant même le dépôt d'une demande d'autorisation de construction d'une centrale<sup>41</sup>. Dans sa déclaration de 1973, l'AEC distinguait trois voies possibles vers la standardisation: 1) les *systèmes de référence* : à savoir des sections entières de la conception d'une centrale qui seraient standardisées et pourraient servir de références une fois agréées par la NRC ; 2) les *installations standard* : la conception ne serait examinée qu'une fois et pourrait ensuite être appliquée aux centrales identiques ; 3) les *autorisation de fabrication* : ce système s'appliquerait aux installations construites puis implantées sur des sites ayant fait l'objet d'un agrément distinct. L'AEC a par la suite adopté ces concepts dans sa réglementation, repris dans la version initiale de la partie 52 et conservés lors de l'actualisation récente de la règle<sup>42</sup>. Plus tard, l'AEC allait ajouter une quatrième solution, la *copie de modèle*, permettant d'utiliser des conceptions homologuées moyennant quoi, seul le site ou les modifications apportées à la conception approuvée seraient soumis à son examen.

Bien que les efforts de l'AEC aient porté quelques fruits au cours des dernières années de son existence et au début de l'existence de la NRC, cette dernière reconnut, dans sa déclaration de politique générale de 1978 que le faible nombre de commandes de centrales attendues rendait peu probable, dans l'immédiat, le recours extensif à des conceptions standard<sup>43</sup>. Quoi qu'il en soit, dans la même déclaration, la NRC fournissait des conseils supplémentaires sur la mise en œuvre des options de standardisation et assurait, après consultation du ministère de la Justice, que les exploitants qui adopteraient la standardisation ne seraient pas nécessairement soupçonnés d'avoir des comportements anticoncurrentiels aux termes de la législation fédérale antitrust. Un certain nombre de pré-homologations de la conception furent accordées à des systèmes de référence puis arrivèrent à expiration, de sorte qu'aucune conception de réacteur ne fut adoptée conformément à l'option prévue par le titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 50, annexe O. Une seule autorisation de fabrication fut délivrée pour l'Offshore Power System, mais ce dernier ne fut jamais construit<sup>44</sup>. De la même façon, on enregistra une vingtaine de demandes pour des centrales standard ou des copies de modèles, mais seulement quelques tranches, dont les centrales de Callaway et Wolf Creek exploitées par le consortium SNUPPS (*Standardized Nuclear Unit Power Plant System*) et quatre tranches des

- 
41. Audition devant la Commission conjointe sur l'énergie atomique relative au choix du site des centrales nucléaires et à leur autorisation, 93<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> Session, Vol. 2, 985-1005 (1974) (AEC bill, H.R. 13484). Cf. H. Shapar et M. Malsch, *Proposed Changes in the Nuclear Power Plant Licensing Process: The Choice of Putting a Finger in the Dike or Building a New Dike*, 15 Wm et Mary L. Rev. 539, 549-50 (1974). Le texte législatif visait par ailleurs à supprimer l'obligation d'organiser une audition publique avant la délivrance du permis de construire ainsi que l'expertise du comité ACRS, pp. 545-46.
  42. Le concept d'autorisation de fabrication est inscrit dans l'annexe M du titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 50 sous *Standardization of Design; Licenses to Manufacture Nuclear Power Reactors*, [Standardisation des modèles de réacteurs ; autorisations de fabrication de réacteurs nucléaires], 38 Fed. Reg. 302151 (2 novembre 1973) ; les concepts de centrales standard et système de référence sont quant à eux inscrits dans les annexes N et O de la partie 50, respectivement, sous *Licensing of Duplicate Nuclear Power Plants; Review of Standard Nuclear Power Plant Designs* [Autorisation de centrales nucléaires standard ; Examen de conceptions standardisées de centrales nucléaires], 40 Fed. Reg. 2974 (17 janvier 1975). Les trois options ont été reprises en grande partie avec la mise à jour récente de la partie 52. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52, sous-parties E, F, et annexe N, 72 Fed. Reg. 49, 352, 49, 538-44, 49, 559 (28 août 2007).
  43. 43 Fed. Reg. 38, 954, 38, 955 (31 août 1978).
  44. Cf. *Offshore Power Systems*, LBP-82-49, 15 NRC 1658 (1982), *jugement confirmé*, ALAB-718, 17 N.R.C. 384 (1983).

centrales de Byron et de Braidwood construites pour Commonwealth Edison, obtinrent une autorisation d'exploitation<sup>45</sup>.

À la fin des années 70, les compagnies d'électricité abandonnèrent leurs projets de construction et suite à l'accident de Three Mile Island, l'attention se focalisa sur les réformes à entreprendre à la NRC et chez les industriels<sup>46</sup>. Dans ces conditions, il fallut attendre la fin des années 80 pour que l'on constate une volonté de poursuivre la réforme de la procédure d'autorisation et l'effort de standardisation. Comme on l'a vu, les deux principales enquêtes sur l'accident de Three Mile Island mirent sévèrement en cause la procédure d'autorisation des centrales suivie par la NRC et préconisèrent, sinon la standardisation obligatoire, du moins des mesures pour l'encourager ainsi que l'adoption d'une procédure d'autorisation en une seule étape pour les futures centrales. Le Congressional Office of Technology Assessment publia en 1981 un rapport sur la standardisation à la demande des commissions compétentes de la Chambre des Représentants et du Sénat<sup>47</sup>. Nunzio Palladino, qui venait d'être nommé à la tête de la NRC par le Président Reagan, mit en place, fin 1981, un groupe de travail (*Regulatory Reform Task Force*) chargé de réfléchir aux réformes de la procédure d'autorisation de la NRC à entreprendre au niveau législatif ou en interne.

Ce groupe présenta une proposition de texte qui fut publié au Registre fédéral et soumise à commentaires, avant sa présentation au Congrès par la Commission<sup>48</sup>. Le ministère de l'Énergie soumit son propre projet de loi au nom de l'administration Reagan. On retrouve dans ces deux projets les principaux aspects de la procédure d'autorisation prévue par la partie 52 : autorisations conjointes, conceptions certifiées et permis d'implantation préalables. Même s'ils furent examinés par diverses instances du Congrès, ils ne furent jamais adoptés. L'expérience devait se reproduire en 1985 et en 1987 : une législation réformatrice fut présentée, des auditions organisées, mais la législation ne fut pas adoptée faute de volonté affirmée<sup>49</sup>.

- 
45. On trouvera une vue d'ensemble des débuts du programme de standardisation dans le document du Service du Secrétaire de la Commission (SECY) n° 85-382, Note adressée à la Commission par W. Dircks, Directeur exécutif des opérations (EDO), Déclaration sur la standardisation, pièce jointe n° 2 (4 décembre 1985). Ce document est accessible via le système ADAMS, sous le numéro ML8512120471 [www.nrc.gov/reactors/new-licensing/related-documents.html#history](http://www.nrc.gov/reactors/new-licensing/related-documents.html#history).
  46. Voir en général J. Samuel Walker, *Three Mile Island* 209-25 (Université de Californie, 2004).
  47. Rapport de l'OTA, voir *supra* note 32.
  48. *Notice of Request for Comments on Proposed Legislation ; Nuclear Standardization Act of 1982*, 47 Fed. Reg. 24044 (2 juin 1982).
  49. Cf. *Hearings before the Subcomm. on Nuclear Regulation of the Senate Comm. on Environment & Public Works on Nuclear Licensing Reform: S.893 & S.894*, 98<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> Session (1983) ; *Hearings before the Subcomm. on Energy & the Environment, House Comm. on Interior & Insular Affairs on Nuclear Licensing Reform: H.R. 2511 & 2512*, 98<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> Session, 3 et 33 (1983) (projets de loi de la NRC et du DOE) ; *Hearing before the Subcomm. on Nuclear Regulation of the Senate Comm. on Environment & Public Works on Nuclear Regulatory Reform* [Audition sur la réforme de la réglementation nucléaire devant la sous-commission sur la réglementation nucléaire de la commission du Sénat sur l'environnement et les travaux publics], 99<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> Session (1985) ; *Hearings before the Subcomm. on Energy & the Environment, House Comm. on Interior & Insular Affairs on Nuclear Licensing and Regulatory Reform Legislation* [Audition sur le système d'autorisation des centrales nucléaires et la législation portant réforme de la réglementation devant la sous-commission sur l'énergie et l'environnement de la commission de la Chambre des Représentants sur les affaires intérieures et insulaires], 99<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> Session, 19 (1986) (projet de loi de la NRC, H.R. 1447) ; *Hearing before the Senate Comm. on Energy & Natural Resources on Nuclear Facility Standardization Act of 1986* [Audition sur la Loi de 1986 portant standardisation des installations nucléaires devant la commission du Sénat sur l'énergie et les ressources naturelles], S.2073, 99<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> Session (1986).

En 1987, la NRC décida d'encourager la standardisation et de revoir sa procédure d'autorisation à la fois par la voie législative et par la voie administrative. Bien qu'elle restât persuadée de la nécessité d'adopter une nouvelle législation, la Commission indiqua dans une déclaration révisée sur la standardisation que la plupart des aspects du texte de loi proposé relevaient des prérogatives qui lui avaient été dévolues par la législation en vigueur et fit part de son intention de s'atteler à la réforme de la procédure d'autorisation et à la standardisation par voie réglementaire<sup>50</sup>. La déclaration de 1987 présentait l'homologation par voie réglementaire de la conception de référence mentionné dans l'annexe O du titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 50, comme le cadre à utiliser pour encourager la standardisation et ainsi améliorer l'efficacité de la procédure d'instruction des demandes et la sûreté des futures centrales.

De fait, comme elle s'y était engagée dans sa déclaration, la NRC établit sa propre réglementation en publiant en août 1988, pour commentaires, son projet de partie 52 du titre 10 du Code de la réglementation fédérale<sup>51</sup>. La règle définitive fut publiée en avril 1989<sup>52</sup>. Plusieurs associations militantes formèrent un recours devant une cour d'appel fédérale. S'il valida pour l'essentiel la démarche proposée par la NRC dans la partie 52, le collège de trois juges qui avait à l'origine examiné le recours rejeta la procédure d'audition proposée par la NRC pour les autorisations conjointes. Réunie en assemblée plénière, la Cour cassa ce premier jugement et valida la règle de la NRC dans sa totalité<sup>53</sup>.

## Principales dispositions de la partie 52 et premier bilan

Afin de présenter une vue d'ensemble des principales dispositions de la partie 52 et de dresser un premier bilan de la procédure d'autorisation, les aspects les plus importants de la règle et les changements significatifs apportés par rapport à sa version initiale datant de 1989 ont été identifiés. Si, pour l'essentiel, la démarche reste identique, certains éléments ont été modifiés pour intégrer les dispositions de la Loi de 1992 sur la politique énergétique qui elle-même reprenait des aspects significatifs de la partie 52 d'autres, à l'occasion de l'importante mise à jour de la règle effectuée par la Commission en 2007 pour la clarifier et prendre le premier bilan de l'instruction des demandes de certification de conceptions et de permis d'implantation préalables<sup>54</sup>. De fait, la refonte de la règle en 2007 avait en partie pour objectif de clarifier l'articulation entre la certification de modèles de réacteurs, les permis d'implantation préalables et les autorisations conjointes ainsi que le lien entre, d'une part, les critères techniques et exigences relatifs aux centrales nucléaires du titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 50 et, d'autre part, les procédures prescrites par la partie 52. La refonte de la règle visait également à préciser la procédure d'autorisation et d'audition concernant les

---

50. Déclaration de politique générale, *Nuclear Power Plant Standardization* [standardisation des centrales nucléaires], 52 Fed. Reg. 34884 (15 septembre 1987). Les déclarations du directeur du Service des affaires juridiques de la NRC, William C. Parler, en 1988 vont dans le même sens. Cf. *Hearing before the Subcomm. on Energy & Power of the House Comm. on Energy & Commerce on Nuclear Licensing Reform*, 100<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> Session, 5-20 (1988).

51. Projet de règle, *Early Site Permits; Standard Design Certifications: and Combined Licenses for Nuclear Power Reactors*, 53 Fed. Reg. 32, 060 (23 août 1988).

52. Règle définitive, 54 Fed. Reg. 15, 372 (18 avril 1989).

53. *Nuclear Information & Resource Service v NRC*, 969 F.2d 1169 (tribunal de circuit du District de Columbia, 1992), *judgement initial annulé en partie*, 918 F.2d 189 (1990).

54. Cf. Loi de 1992 sur la politique énergétique, Pub. L. 102-486, 106 Stat. 2776, confirmant les modifications adoptées dans 57 Fed. Reg. 60, 975 (23 décembre 1992); Règle définitive, *Licenses, Certifications, and Approvals for Nuclear Power Plants*, 72 Fed. Reg. 49, 352 (28 août 2007).

conclusions de la NRC quant à la réalisation des inspections, essais et analyses et aux critères d'acceptation (ITAAC). Il s'agissait de s'assurer que la contestation des conclusions de la NRC en la matière n'allait pas inutilement retarder les opérations de rechargement du combustible et d'exploitation prévues par l'exploitant.

On notera également que les changements introduits par l'adoption de la partie 52 visaient en priorité à encourager la standardisation et à simplifier la procédure d'autorisation, sans s'appesantir sur les procédures à suivre pour les auditions<sup>55</sup>. Si les procédures utilisées en la matière par l'AEC puis la NRC étaient aussi visées par les critiques faites à la procédure d'autorisation dans sa globalité, cet aspect fut largement laissé de côté et renvoyé à d'autres initiatives réglementaires<sup>56</sup>.

Voici donc une description des principales caractéristiques de la procédure d'autorisation établie par la partie 52 : permis d'implantation préalables, certification de conceptions standard, autorisation de fabrication et autorisation conjointe. Sauf mention contraire, les renvois à telle ou telle disposition de la partie 52 concernent la version définitive de la règle publiée en août 2007<sup>57</sup>.

### ***Permis d'implantation préalable (titre 10 du Code de la réglementation fédérale, sous-partie A)***

Un permis d'implantation préalable est, de fait, un permis de construire partiel au sens de la loi sur l'énergie atomique, qui permet au demandeur de s'assurer que le site est adapté du point de vue de la sûreté radiologique et de la sécurité, de résoudre les questions environnementales y compris en évaluant des sites convenant mieux du point de vue de l'environnement et de préparer les plans d'urgence. S'il se le voit accorder, un demandeur peut invoquer ce permis dans ses demandes futures de permis de construire et d'autorisation d'exploitation en vertu de la partie 50 ou d'autorisation conjointe en vertu de la partie 52<sup>58</sup>. Un permis d'implantation préalable peut être accordé pour 10 à 20 ans et renouvelé d'autant<sup>59</sup>.

Dans sa demande, l'exploitant doit entre autres fournir un rapport définitif de sûreté indiquant le nombre, le type et la puissance thermique des installations nucléaires susceptibles d'être implantées sur le site et fournir des informations qui permettront à la NRC de déterminer si ce site se prête à la construction et à l'exploitation de centrales nucléaires au regard des prescriptions pertinentes contenues dans le titre 10 du Code de la réglementation fédérale, parties 50 et 100, un rapport environnemental et, enfin, des informations relatives à l'état de préparation du site à des situations d'urgence (identification des principaux obstacles à la mise en œuvre des plans d'urgence, description détaillée de ces plans, notamment)<sup>60</sup>. Le demandeur n'est pas tenu de préciser la conception précise du réacteur : il peut se contenter d'indiquer une « enveloppe de paramètres », c'est-à-dire les valeurs des paramètres de dimensionnement qui, selon lui, représentent les valeurs limites des caractéristiques de

---

55. Cf. 54 Fed. Reg., 15, 373 (18 avril 1989).

56. Cf., par exemple, règle définitive, *Changes to Adjudicatory Process* [Modifications du processus juridictionnel], 69 Fed. Reg. 2, 182 (14 janvier 2004), *jugement confirmé*, *Citizens Awareness Network, Inc. v NRC*, 391 F.3d 338 (1<sup>er</sup> Circuit, 2004) ; *Procedural Changes in the Hearing Process* [Modifications de procédure apportées aux audiences], 54 Fed. Reg. 33, 168 (11 août 1989), *jugement confirmé*, *Union of Concerned Scientists v NRC*, 920 F.2d 50 (tribunal de circuit du District de Columbia, 1989).

57. 72 Fed. Reg. 49, 352 (28 août 2007).

58. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.13 et 52.73(a).

59. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.26 et 52.33.

60. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.17.

conception de la centrale qu'il pourrait à l'avenir construire sur le site. Le demandeur peut également, en préalable à la délivrance du permis d'implantation préalable, solliciter une autorisation limitée de travaux (LWA), sous réserve d'avoir fourni les informations nécessaires sur la sûreté et la protection de l'environnement et d'avoir préparé un plan de réhabilitation du site pour le cas où il serait amené à mettre un terme aux activités couvertes par la LWA ou dans l'éventualité où sa demande de permis de construire ou d'autorisation conjointe serait rejetée<sup>61</sup>.

Le personnel de la NRC a publié une norme pour faciliter l'instruction des demandes de permis d'implantation préalable<sup>62</sup>. Elle prévoit qu'en sus de prendre en compte les critères applicables en matière de choix du site et de sûreté, la NRC doit effectuer une étude d'impact sur l'environnement conforme à la réglementation prise en application de la Loi NEPA au titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 51. Le permis d'implantation préalable étant une autorisation partielle de construction, en vertu de la section 189 de la loi sur l'énergie atomique, une audition publique doit être organisée<sup>63</sup>. La demande doit également être soumise à l'examen du Comité ACRS<sup>64</sup>. Si les conclusions relatives à la sûreté et à l'environnement sont conformes aux dispositions du titre 10 du Code de la réglementation fédérale (52.24), la NRC est fondée à délivrer le permis d'implantation préalable. Plus précisément, la NRC doit avoir estimé que les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation éventuellement proposés, y compris ceux relatifs aux plans d'urgence, sont « nécessaires et suffisants » pour déterminer que la construction et l'exploitation de la future installation seront conformes à l'autorisation délivrée, à la réglementation de la NRC et à la loi sur l'énergie atomique. Le permis d'implantation préalable doit par ailleurs identifier les caractéristiques du site, les paramètres de dimensionnement et d'autres éléments qui, en vertu des dispositions du titre 10 du Code de la réglementation fédérale (52.39[a]) sur l'irrévocabilité, ne sont généralement pas susceptibles d'être modifiés par la NRC, sauf s'il s'agit de les mettre en conformité avec ses prescriptions en vigueur au moment de la délivrance du permis ou si le respect de norme fondamentale de « la protection suffisante » prévue par la loi sur l'énergie atomique l'exige.

Lors de toute instruction ultérieure d'une demande de permis de construire et d'autorisation d'exploitation présentée en vertu de la partie 50 ou d'une demande d'autorisation conjointe déposée en vertu de la partie 52 et faisant référence à un permis d'implantation préalable, les questions qui auront été résolues dans le cadre de l'instruction de la demande de permis préalable seront réputées l'avoir été une fois pour toutes et ne seront pas réexaminées<sup>65</sup>. Les modifications apportées en 2007 à la partie 52 prévoient que les demandeurs d'autorisations conjointes qui invoquent un permis d'implantation préalable doivent néanmoins signaler tout élément nouveau et significatif en rapport avec les questions résolues lors de l'instruction de la demande de permis d'implantation préalable et décrire un moyen de les repérer<sup>66</sup>. Du fait de cette obligation, les permis d'implantation préalable ne permettront peut-être plus de résoudre aussi rapidement les questions liées au site.

---

61. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 50.10(c), 52.17(c), publié dans 72 Fed. Reg. 57, 416, 57, 442 et 57, 447 (9 octobre 2007).

62. RS-002, *Processing Applications for Early Site Permits* [Instruction des demandes de permis d'implantation préalables] (2004) (n° d'accès ADAMS : ML040700099).

63. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.21.

64. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.23.

65. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.39(c).

66. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 51.50(c)(1) ; Cf. 72 Fed. Reg., 49431.

À ce jour, trois permis préalables ont été délivrés pour les sites de North Anna, de Grand Gulf et de Clinton, où ont été déjà construits des réacteurs<sup>67</sup>. Une quatrième demande concernant le site de Vogtle est en cours d'instruction. Une demande d'autorisation conjointe vient d'être déposée pour le site de North Anna, qui pourra faire référence au permis d'implantation préalable. La NRC ne prévoit pas dans l'immédiat de recevoir beaucoup de demandes de permis d'implantation préalables, principalement parce que ceux qui se sont déclarés intéressés par la construction de centrales devraient demander directement des autorisations conjointes, qui permettent de juger de la validité d'un site.

À certains égards, l'instruction des demandes de permis d'implantation préalables (relativement encouragée par le ministère de l'Énergie) a servi à tester la procédure d'autorisation prévue par la partie 52, en prévision de l'instruction des demandes d'autorisation conjointe et des auditions associées. Sur les trois permis préalables délivrés, seuls les sites de North Anna et de Clinton firent l'objet de contestations de la part de tiers. Dans les deux cas, les points litigieux furent résolus sur la base des pièces versées au dossier, sans qu'il soit nécessaire de porter l'affaire devant les tribunaux. Pour l'audition obligatoire prévue par la section 189, la Commission a fourni des indications sur la manière de traiter les points non litigieux et sur la conduite des auditions par les conseils chargés des questions de sécurité atomique et d'autorisation qui en assurent la présidence<sup>68</sup>. Depuis, la Commission a fait part de son intention de diriger seule la plupart des auditions obligatoires<sup>69</sup>.

### ***Certification de conceptions standard (titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52, sous-partie B)***

La certification de réacteurs standards est la pierre angulaire du dispositif de la partie 52 qui vise à standardiser davantage la nouvelle génération de centrales nucléaires. De fait, la réglementation sur la certification des modèles de réacteur fut l'une des premières initiatives prises dans le cadre de la partie 52 dans les années 1990. À ce jour, la NRC a certifié quatre conceptions de réacteurs : le modèle américain de réacteur à eau bouillante avancé, le système 80+, l'AP600 et l'AP1000<sup>70</sup>. La partie 52 autorise toute personne à solliciter la certification de réacteurs à eau légère évolutionnaires ou de réacteurs avancés, bien que pour ce dernier type de réacteur, des essais de prototype puissent être nécessaires<sup>71</sup>. La certification peut être accordée pour une durée de 15 ans et reconduite<sup>72</sup>. Elle peut être invoquée dans les demandes de permis de construire et d'autorisation d'exploitation ou les demandes d'autorisation conjointe présentées en vertu de la partie 50 et de la partie 52, respectivement. Les questions relatives à la validité de la conception d'un réacteur qui ont été résolues

---

67. *Dominion Nuclear North Anna, LLC* (permis d'implantation préalable attribué au site de North Anna), CLI-07-27, 66 NRC 215 (novembre 2007) ; *Exelon Generation Co., LLC* (permis d'implantation préalable attribué au site de Clinton), CLI-07-12, 65 NRC 203 (mars 2007) ; *System Energy Resources, Inc.* (permis d'implantation préalable attribué au site de Grand Gulf), CLI-07-14, 65 NRC 216 (mars 2007).

68. *Exelon Generation Co., LLC, et al.*, CLI-05-17, 62 NRC 134 (2005).

69. Voir note 103 *infra*.

70. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52, Annexes A à D.

71. Des essais de prototypes peuvent être exigés pour les réacteurs autres que les réacteurs à eau légère ou les réacteurs à eau légère possédant des caractéristiques particulières ou conçus selon des principes encore jamais éprouvés. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.41 et 52.47(c)(2) [renvoyant à l'alinéa 50.43(e)].

72. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.55 et 52.57.

lors de l'instruction de la demande de certification ne sont pas réexaminées lors de l'instruction de la demande d'autorisation conjointe<sup>73</sup>.

Les informations à fournir dans le dossier de demande sont précisées par le titre 10 du Code de la réglementation fédérale (52.47) : elles doivent permettre de démontrer que la conception du réacteur est conforme aux normes de la NRC en matière de sûreté radiologique, de protection de l'environnement et de sécurité<sup>74</sup>. La demande doit, en particulier, respecter les exigences techniques pertinentes introduites après l'accident de Three Mile Island, fournir des informations permettant de résoudre une fois pour toutes les questions de sûreté génériques ou en suspens et préciser les dispositions intégrées à la conception pour faire face aux accidents graves. Enfin, le demandeur doit fournir, à l'appui de sa demande, une étude probabiliste de sûreté et identifier les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation qui permettront de s'assurer de l'existence des principales dispositions de conception. La NRC a récemment publié, pour commentaires, un projet de règle qui ferait obligation à toute personne sollicitant la certification d'une conception de réacteur d'évaluer le niveau de protection contre les conséquences de la chute d'un gros avion de ligne qui est inhérent à la conception ou sa capacité de mitigation<sup>75</sup>. Une décision définitive sur cette règle est attendue courant 2009.

Sur le plan de la procédure, la conception d'un réacteur est certifiée à l'issue d'un processus comprenant la publication d'un avis pour commentaires, même si la Commission se réserve le droit d'organiser des auditions de type législatif, sur les commentaires reçus au sujet de la certification proposée<sup>76</sup>. À la NRC, la voie réglementaire, généralement suivie pour adopter des normes et exigences génériques offre davantage de souplesse que les procédures juridictionnelles. En effet, à la différence de ces procédures, où il doit être démontré que les intérêts particuliers d'une personne sont lésés et que la cause est recevable, toute personne peut soumettre ses commentaires sur n'importe quel aspect du projet de règle par laquelle la NRC certifie la conception de réacteur. Le Comité ACRS examine lui aussi les demandes de certification et fait rapport sur les aspects qui concernent la sûreté<sup>77</sup>. Si, à l'origine, l'annexe O de la partie 52 faisait obligation aux demandeurs de faire homologuer

---

73. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.63 et 52.98.

74. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.48.

75. Proposition de règle, *Consideration of Aircraft Impacts for New Nuclear Power Reactor Designs* [Prise en compte des conséquences de la chute d'un avion dans les nouveaux modèles de réacteurs nucléaires de puissance], 72 Fed. Reg. 56, 287 (3 octobre 2007). Cette règle ferait obligation au demandeur de décrire et d'évaluer « les dispositions de conception, les capacités fonctionnelles et les stratégies propres à prévenir les conséquences de la chute d'un avion ou à les atténuer (...). La présente règle a pour objectif d'imposer aux concepteurs de centrales nucléaires la réalisation d'une évaluation rigoureuse des dispositions de conception susceptibles d'offrir, dans la mesure du possible, une protection supplémentaire contre les conséquences d'une chute d'avion ou d'en atténuer les effets, et qui permettraient ainsi de moins compter sur les actions des opérateurs ».

76. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.51. La règle de 1989 prévoyait à l'origine que la Commission organise une audience informelle devant un conseil chargé des questions d'autorisation qui pouvait demander l'autorisation de recourir à des procédures plus formelles telles que le contre-interrogatoire. La partie 52 révisée prévoit que la Commission peut décider d'organiser une audition similaire à celle tenue dans le cadre d'une procédure législative en vertu du titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 2, sous-partie O. Règle définitive, *Changes to Adjudicatory Process*, 69 Fed. Reg. 2, 182 (14 janvier 2004).

77. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.53.

définitivement la conception, ce n'est plus le cas depuis l'actualisation de la règle en 2007<sup>78</sup>. Après intégration des commentaires du public et des conclusions du rapport de l'ACRS, la NRC adopte une règle définitive certifiant la conception du réacteur et la publie dans le Code de la réglementation fédérale, en annexe à la partie 52. Cette règle intègre par renvoi, le dossier de conception détaillé du demandeur (*Design Control Document* – DCD).

La question de la quantité nécessaire d'informations sur la conception s'est posée rapidement après la sortie de la partie 52 en 1989, alors que les industriels du secteur passaient à la phase de développement des premiers modèles de réacteurs certifiés proposés. Les points de vue de la Commission et des industriels quant au niveau de détail à partir duquel l'on pouvait considérer que les données étaient exhaustives étaient souvent très éloignés. C'est d'ailleurs ce qui a motivé en grande partie la recherche d'une standardisation plus poussée et la volonté de donner un caractère définitif aux décisions prises, qui avaient fait défaut à la première génération de réacteurs. S'il serait hors de propos, dans cet article, de retracer tout l'historique du débat sur le niveau de détail des informations sur la conception, précisons seulement que la NRC finit par accepter plusieurs solutions de compromis sur le niveau et l'importance de cet aspect pour la certification. Elle permit qu'une distinction soit faite entre les données essentielles considérées comme faisant partie intégrante du modèle certifié (« Données de niveau 1 ») et les autres données (« Données de niveau 2 »), approuvées dans la règle mais pas « certifiées<sup>79</sup> ». Les données de niveau 2 doivent être surveillées et peuvent, par exemple, démontrer la manière dont les prescriptions relatives aux données de niveau 1 ont été respectées mais ne sont pas soumises aux mêmes modalités de modification et de contrôle<sup>80</sup>. La NRC parvint également à un compromis sur le niveau de détail des données en autorisant, pour certains aspects de la conception, l'emploi de « critères d'acceptation » (*Design Acceptance Criteria* – DAC) au lieu de données détaillées pour se prononcer de façon définitive sur les questions de sûreté prévues par le titre 10 du Code de la réglementation fédérale (52.47)<sup>81</sup>. Les principales raisons mises en avant par les constructeurs pour justifier l'utilisation des critères DAC et non des informations détaillées sont les suivantes :

« 1) le rythme d'évolution des technologies, peu compatible avec la fixation définitive, par la NRC, des caractéristiques détaillées de la conception de nombreuses années avant qu'une centrale soit prête à être construite ; 2) le fait qu'ils ne possèdent pas, dans certains secteurs de

---

78. Cf. 72 Fed. Reg. 49442. La NRC prévoit toujours l'homologation définitive de la conception conformément à la sous-partie E de la partie 52, même si la certification est semble-t-il privilégiée pour résoudre rapidement les problèmes de conception, 72 Fed. Reg., 49, 391. Cette homologation n'a pas le même effet contraignant qu'une décision de certification. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.145.

79. Cf., par exemple, *Rulemakings to Grant Standard Design Certifications for Evolutionary Light Water Reactor Designs* (Réglementation en vue de la certification de réacteurs évolutionnaires standard à eau légère), 58 Fed. Reg. 58, 664 (3 novembre 1993), utilisant les définitions des données de niveau 1 et de niveau 2). Cf. également SECY-90-377, Note de J. Taylor, Directeur exécutif des opérations, à la Commission, *Requirements for Design Certification under 10 CF.R Part 52* (Prescriptions relatives à la certification de réacteurs an application du titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52) (8 novembre 1990), accessible via le système ADAMS sous le numéro ML003707889 [www.nrc.gov/reactors/new-licensing/related-documents.html#history](http://www.nrc.gov/reactors/new-licensing/related-documents.html#history) ; Staff Requirement Memorandum adressé par S. Chilk, Secrétaire de la Commission, à J. Taylor, SECY 90-377 (n° d'accès ADAMS : ML003707892).

80. Cf., par exemple, titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52, Annexe D, II.D et E (définitions dans la certification du réacteur AP1000).

81. Cf. guide de la NRC n° 1.206, *Combined License Applications for Nuclear Power Plants* [Demandes d'autorisation conjointe de centrales nucléaires], para. C.III.5 (juin 2007).

la conception, tels que des analyses des contraintes subies par les tuyauteries et les supports, suffisamment d'informations sur le matériel construit ou à la réception pour pouvoir proposer une conception définitive<sup>82</sup> ».

Il reste au demandeur à mettre au point les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation correspondant aux DAC afin qu'il soit possible de s'assurer de la conformité de la centrale, une fois construite, à la conception certifiée. La NRC encourage les postulants à une certification à mettre au point des inspections, essais, analyses et critères d'acceptation qui soient aussi objectifs que possible afin, d'une part, de garantir une stabilité et une prévisibilité optimales de la réglementation et, d'autre part, d'augmenter les chances de dérogation, prévue par la loi sur les procédures administratives, à l'obligation d'organiser une audition, en cas d'inspections et d'essais<sup>83</sup>.

La partie 52 prévoyait à l'origine qu'une fois la conception du réacteur certifiée, le document de certification ne serait plus modifié pendant sa durée de validité, à moins que cela ne soit nécessaire à la mise en conformité avec les prescriptions de NRC en vigueur au moment de la certification ou avec le niveau de protection exigé par la législation<sup>84</sup>. De fait, la standardisation s'en trouva accrue mais, parallèlement, cette pratique empêcha le demandeur de proposer des améliorations ultérieures de la conception pour, notamment, améliorer la sûreté ou préciser certains éléments à la place des DAC. Outre les critères de conformité et de protection adéquate, les modifications de la règle de 2007 assouplirent les modalités de révision d'une certification en autorisant quiconque, et plus seulement le constructeur, à demander des changements de nature à éliminer des contraintes réglementaires superflues, apporter des précisions sur la conception permettant de faire l'économie de certains critères DAC, corriger les erreurs, améliorer notablement la sûreté, la fiabilité ou la sécurité globales à un rapport coûts/bénéfices avantageux ou, enfin, à contribuer à une standardisation accrue<sup>85</sup>. Si ces changements sont adoptés par la NRC par voie de règlement pour modifier le document de certification, ils s'appliquent à l'ensemble des centrales de même conception<sup>86</sup>. Ainsi, récemment, Westinghouse a demandé à apporter des modifications à la conception de l'AP-1000<sup>87</sup>. Par ailleurs, la NRC instruit actuellement trois demandes de certification concernant l'EPR développé par Areva pour les États-Unis, le réacteur à eau bouillante simplifié ESBWR) de General Electric et le réacteur à eau sous pression avancé (APWR) de Mitsubishi<sup>88</sup>.

---

82. Cf. SECY-92-053, note de J. Taylor, Directeur exécutif des opérations, à la Commission, *Use of Design Acceptance Criteria During 10 CF.R Part 52 Design Certification Reviews* [Utilisation des critères DAC pour l'instruction des demandes de certification effectuée en application du titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52] (19 février 1992) (n° d'accès ADAMS : ML003707942).

83. Titre 5 de l'USC, 554(a)(3).

84. Cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.68, 54 Fed. Reg., 54, 392 (1989).

85. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.63.

86. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.63(a)(3).

87. Cf. Notice, *Acceptance for Docketing of a Design Certification Rule Amendment Request for the AP1000 Design* (Enregistrement d'une demande de modification de la règle de certification de l'AP1000) 73 Fed. Reg. 4, 926 (28 janvier 2008).

88. On trouvera des informations sur l'état d'avancement de l'instruction de ces demandes, l'instruction des demandes d'autorisation conjointe ainsi que d'autres informations sur les activités de la NRC en rapport avec les nouveaux réacteurs sur le site de la NRC : [www.nrc.gov/reactors/new-reactor-licensing.html](http://www.nrc.gov/reactors/new-reactor-licensing.html).

### ***Autorisation de fabrication (titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52, sous-partie F)***

Si la NRC n'a accordé aucune autorisation de fabrication depuis l'adoption de la partie 52 (une seule licence avait été délivrée en application de la règle d'origine datant de 1974), elle n'en a pas pour autant supprimé de sa réglementation cette voie possible vers la standardisation. Pour l'essentiel, il s'agit ainsi d'obtenir l'autorisation de fabriquer une centrale nucléaire sur un site autre que celui sur lequel elle est destinée à être installée et exploitée<sup>89</sup>. Ce peut être une solution intéressante pour la fabrication de petits réacteurs modulaires en cours de développement. Parmi les changements apportés à l'autorisation de fabrication, le principal est que désormais, le demandeur doit présenter une conception suffisamment achevée comme pour la certification de réacteurs ou pour l'obtention d'une autorisation d'exploitation en application de la partie 50<sup>90</sup>. Il doit accompagner sa demande d'une description des inspections, essais, analyses auxquels il procédera et des critères d'acceptation ainsi que d'un rapport sur les incidences de son projet sur l'environnement<sup>91</sup>.

Une demande d'autorisation de fabrication fait l'objet d'une audition sur requête de toute partie intéressée. Une étude d'impact sur l'environnement est par ailleurs réalisée, et la demande est instruite par le comité ACRS<sup>92</sup>. Si les éléments fournis à l'appui de la demande s'avèrent concluants, l'autorisation est accordée pour une durée de 5 à 15 ans<sup>93</sup>. Les conditions de modification d'une autorisation de fabrication sont plus restrictives que pour une certification. Ainsi, la NRC ne peut imposer ni changement ni modification si ce n'est pour assurer une protection suffisante de la santé et de la sécurité du public ou pour garantir la conformité avec ses propres exigences en vigueur au moment de la délivrance de l'autorisation. De la même façon, le titulaire de l'autorisation ne peut y apporter aucune modification sauf à déposer une demande à cet effet<sup>94</sup>.

### ***Autorisations conjointes (titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 52, sous-partie C)***

L'autorisation conjointe prévue par la partie 52 permet à son titulaire de construire et, sous certaines conditions, d'exploiter une centrale nucléaire. À ce jour, aucune autorisation conjointe n'a encore été accordée, mais, début avril 2008, la NRC avait reçu une quinzaine de demandes. Comme nous l'avons vu, le demandeur d'une autorisation conjointe peut, sans que cela constitue une obligation, invoquer dans sa demande un permis d'implantation préalable, la certification ou l'homologation de son réacteur, ou encore une autorisation de fabrication obtenus par application de la partie 52<sup>95</sup>. S'il fait usage de cette possibilité, les décisions rendues antérieurement s'agissant, par exemple, du permis d'implantation préalable, de l'autorisation de fabrication ou de la certification ne sont pas réexaminées lors de l'instruction de la demande d'autorisation conjointe. Le demandeur doit démontrer que la conception de l'installation est conforme aux caractéristiques du site et aux paramètres de conception spécifiés dans le permis d'implantation préalable ou dans le document de certification.

---

89. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.153.

90. 72 Fed. Reg., 49, 392 ; cf. titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.157. Le demandeur peut invoquer la certification d'un réacteur standard. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.158.

91. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.158.

92. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 51.54, 52.163 et 52.165.

93. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.167 et 52.173.

94. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.171. Cf. 72 Fed. Reg., 49, 392-93.

95. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.73.

Comme stipulé au titre 10 du Code de la réglementation fédérale (52.79), le demandeur doit fournir l'ensemble des informations permettant de conclure à la possibilité de construire et d'exploiter l'installation sans que soit mis en danger la santé et la sécurité du public ou la défense et la sécurité nationales. Doivent également être décrits les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation (voir *infra*) permettant de s'assurer que la construction de l'installation est conforme à la conception<sup>96</sup>. Il doit présenter aussi des plans d'urgence, respectant les prescriptions de la NRC en la matière<sup>97</sup>. Est également exigé un rapport environnemental contenant, d'une part, les informations nécessaires concernant des aspects qui n'auraient pas été abordés lors d'un examen antérieur du site ou de la conception et, d'autre part, toute information nouvelle significative sur des impacts environnementaux déjà étudiés<sup>98</sup>. De la même façon que pour le permis d'implantation préalable, le demandeur peut également solliciter une autorisation limitée de travaux lui donnant le droit d'effectuer certaines activités de construction avant la délivrance de l'autorisation conjointe<sup>99</sup>.

La demande doit par ailleurs être examinée par le comité ACRS<sup>100</sup>, la NRC étant pour sa part tenue de respecter ses obligations au regard de la Loi NEPA, comme stipulé au titre 10 du Code de la réglementation fédérale, partie 51, et doit préparer un projet d'étude d'impact l'environnement (EIE). Cette étude, soumise à commentaires, est censée examiner les incidences sur l'environnement de la construction et de l'exploitation de la centrale et évaluer les solutions de remplacement possibles. Les questions d'environnement peuvent être évoquées au cours de l'audition organisée dans le cadre de l'autorisation conjointe, sauf si le demandeur fait état dans sa demande d'un permis d'implantation préalable, pour l'obtention duquel une EIE toujours valable a été effectuée. Une EIE définitive intégrant les commentaires reçus est ensuite établie. Ainsi que le prévoit la section 657 de la Loi de 2005 sur la politique énergétique, la NRC doit consulter le Department of Homeland Security avant de délivrer une autorisation afin de déterminer si le site proposé pour l'installation serait vulnérable à un attentat terroriste<sup>101</sup>. Différence importante par rapport à la procédure d'autorisation en deux étapes *toutes* les questions doivent être résolues en amont, avant le début des travaux de construction, ce qui pose la question fondamentale de savoir si le respect des critères d'acceptation (y compris théoriques) dans le cas de l'autorisation conjointe permettra d'être raisonnablement sûr que l'installation a été construite et sera exploitée conformément aux exigences de la Commission.

---

96. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.80(a).

97. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.79 (a)(21) et (25).

98. La NRC avait auparavant publié des projets de consignes relatives à la rédaction du rapport sur l'environnement, qui pourraient être modifiées pour prendre en compte les changements apportés récemment à la règle sur les autorisations limitées de travaux. Cf. document NUREG-1555, *Standard Review Plans for Environmental Reviews for Nuclear Power Plants* [Plans type d'examen environnemental des centrales] (versions révisées de 2000 et 2007).

99. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 50.10(d)-(f) et 52.91, dans sa version révisée et intégrée à la Règle définitive, *Limited Work Authorizations for Nuclear Power Plants* [Délivrance d'autorisations limitées de travaux à des centrales nucléaires], 72 Fed. Reg. 57, 416 (9 octobre 2007). La règle sur les autorisations limitées de travaux, tel que révisée, exclut certaines activités préparatoires de la définition de la construction relevant de la réglementation de la NRC.

100. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.87.

101. Pub. L. 109-58, 119 Stat 814; *Memorandum of Understanding between NRC and the Department of Homeland Security Regarding Consultation Concerning Potential Vulnerabilities of the Location of Proposed New Utilization Facilities* [Protocole d'accord entre la NRC et le Secrétariat d'État à la sécurité intérieure sur les consultations concernant la vulnérabilité potentielle des sites des nouvelles installations proposées], 72 Fed. Reg. 9959 (6 mars 2007).

De la même façon que pour un permis de construire dans le cadre de la procédure en deux étapes et en application de la section 189a de la loi sur l'énergie atomique, la délivrance d'une autorisation conjointe doit au préalable faire l'objet d'une audition. Cette audition peut, si elle a été demandée par une partie intéressée, avoir un caractère contentieux. Deux faits récents méritent d'être signalés s'agissant de cette procédure. Premièrement, la Commission a rédigé un projet de déclaration de principe, appelé à être prochainement publié sous sa forme définitive, qui fournit des consignes complémentaires sur la conduite d'une audition<sup>102</sup>. Ce projet de déclaration concerne en particulier le traitement des questions générales qui se posent lors des procédures d'autorisation et préconise l'examen groupé de ces questions lors des procédures juridictionnelles. La Commission fait également des recommandations sur le regroupement des auditions relatives à des demandes d'autorisations conjointes pour une conception standardisée en cours d'instruction. Deuxièmement, la Commission a récemment fait part de son intention d'organiser elle-même les auditions non contentieuses et de ne plus déléguer cette tâche à un conseil chargé des questions d'autorisation<sup>103</sup>.

Deux aspects importants de la procédure de délivrance d'une autorisation conjointe font l'objet d'une législation spécifique : la spécification des critères d'acceptation (ITAAC) et les étapes à suivre avant de mettre en service une installation bénéficiant d'une autorisation conjointe. Nous avons déjà fait allusion, à propos des permis d'implantation préalable et de la certification, au fait que les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation sont intégrés aux critères d'acceptation dans le cadre de ces procédures d'homologation. S'agissant de l'autorisation conjointe, il est essentiel que ces critères aient été jugés respectés pour que la centrale entre en phase d'exploitation. Les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation approuvés dans le cadre du permis d'implantation préalable ou de la certification sont intégrés dans l'autorisation conjointe qui y fait référence.

La règle de 1989 traite des inspections, essais, analyses et critères d'acceptation (ITAAC) et de la nature de l'audition postérieure à la construction. La NRC avait lancé le concept d'ITAAC en réponse aux critiques faites à la procédure en deux étapes, selon lesquelles les décisions prises dans ce cadre manquaient de rigueur et fonction de critères variables. La nouvelle procédure prévoyait que la NRC approuve un ensemble d'ITAAC au moment de la délivrance de l'autorisation initiale, l'objectif étant de créer un cadre plus stable et plus prévisible pour décider si la centrale était conforme à la conception approuvée et pouvait être mise en service. Ensuite, pendant la phase de construction, le personnel de la NRC publierait à intervalles réguliers au Registre fédéral des avis faisant état de la réalisation des inspections, essais et analyses<sup>104</sup>. Par ailleurs, ne voyant pas très bien comment, compte tenu des dispositions de la section 189a, faire l'économie d'une seconde audition *avant* la mise en service de la centrale, la NRC oriente les débats au cours de l'audition sur le respect par le demandeur de son obligation d'effectuer les inspections, essais, et analyses prévus dans l'autorisation conjointe<sup>105</sup>.

Cette nouvelle conception de l'audition consécutive à la construction fut au centre du recours le plus sérieux formé contre la partie 52. Comme indiqué *supra*, le collège de juges de la cour d'appel fédérale qui eut en premier à connaître du recours formé contre la règle de la NRC ont considéré que cette dernière ne pouvait restreindre l'audition préalable à la mise en service de l'installation aux

---

102. *Draft Statement of Policy on Conduct of New Reactor Licensing Proceedings* [Projet de déclaration sur la conduite de la procédure d'autorisation de nouveaux réacteurs], 72 Fed. Reg. 32, 139 (11 juin 2007).

103. Staff Requirements Memorandum adressé par A. Vietti-Cook, Secrétaire, à L. Reyes, Directeur exécutif des opérations, *et al.*, COMDEK-07-0001/COMJSM-07-0001 – Rapport du groupe de travail sur l'instruction des demandes d'autorisation conjointe (22 juin 2007) (n° d'accès ADAMS : ML071930224).

104. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.99(e).

105. *Cf.* 54 Fed. Reg., 15, 380-15, 381.

questions de la conformité avec les ITAAC<sup>106</sup>. Réunie en assemblée plénière, la cour infirma ce premier jugement et valida la démarche de la NRC, et la législation qui fut adoptée en reprit une bonne partie des éléments. C'est ainsi que les dispositions concernant les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation et l'audition postérieure à la construction sont désormais régis par les dispositions de la section 185b, ajoutée par la loi de 1992 sur la politique énergétique :

« Au terme d'une audition publique tenue en application de la section 189a(1)(A), la Commission délivre au demandeur une autorisation conjointe si les données fournies à l'appui de la demande permettent de le faire et si la Commission estime que l'on peut être raisonnablement sûr que l'installation sera construite et exploitée conformément à l'autorisation conjointe, aux dispositions de la présente loi et aux règles et règlements de la Commission. La Commission identifie, dans l'autorisation conjointe, les inspections, essais et analyses devant être réalisés par le titulaire de l'autorisation, y compris ceux applicables aux plans d'urgence, ainsi que les critères d'acceptation dont le respect permet d'être raisonnablement assuré que l'installation a été construite et sera exploitée conformément à l'autorisation, aux dispositions de la présente loi et aux règles et règlements de la Commission. Une fois l'autorisation conjointe délivrée, la Commission veille à ce que les inspections, essais et analyses prescrits soient réalisés et, avant que l'installation puisse entrer en exploitation, s'assure que les critères d'acceptation imposés sont remplis. Sauf cas prévu par la section 189a(1)(B), aucune des conclusions auxquelles sera parvenue la Commission en appliquant les dispositions de la présente sous-section ne fera l'objet d'une audition<sup>107</sup> ».

Dans ces modifications de la section 189a de la loi sur l'énergie atomique, la Loi de 1992 sur la politique énergétique recentre l'audition organisée postérieurement à la construction sur les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation<sup>108</sup>. D'après la section 189a modifiée, la NRC est tenue, 180 jours au moins avant la date prévue du chargement du réacteur en combustible, de publier un avis sur l'opportunité d'organiser une audition « sur le point de savoir si l'installation, telle qu'elle a été construite, respecte ou respectera une fois achevée les critères sur la base desquels l'autorisation a été délivrée<sup>109</sup> ». Pour être accordée, une demande d'audition doit « démontrer que l'un ou plusieurs des critères sur la base desquels l'autorisation conjointe a été délivrée n'ont pas été ou ne seront pas, *prima facie*, respectés, et exposer les effets particuliers de ce non-respect sur l'exploitation, qui permettraient de douter que la santé et la sécurité du public seront suffisamment protégées ». Si elle accède à la demande d'audition,

« la Commission vérifie, au vu des éléments fournis par les requérants et des éventuelles réponses apportées, si, pendant une période d'exploitation provisoire, il est possible d'obtenir l'assurance que la santé et de la sécurité du public pourront être suffisamment protégées. Dans l'affirmative, la Commission donne son feu vert à l'exploitation, pour une période provisoire, dans le cadre de l'autorisation conjointe<sup>110</sup> ».

---

106. *Nuclear Information & Resource Service v NRC*, 918 F.2d 189, 194-196 (tribunal de circuit du District de Columbia, 1990), *jugement initial partiellement infirmé*, 969 F.2d 1169 (1992).

107. Loi sur l'énergie atomique, 185b., titre 42 de l'USC, 2235(b) (ajouté par la Loi de 1992 sur la politique énergétique, 2801, 106 Stat 3120).

108. Titre 42 de l'USC, 2239 (a)(1)(B), (ajouté par la loi de 1992 sur la politique énergétique, 2801, 106 Stat. 3120-21).

109. Titre 42 de l'USC, 2239 (a)(1)(B)(i).

110. Titre 42 de l'USC, 2239 (a)(1)(B)(iii).

La Commission a toute latitude pour adopter des procédures, formelles ou informelles, d'audition et est invitée, dans toute la mesure du possible, à rendre une décision dans les 180 jours qui suivent l'avis d'audition ou la date prévue du chargement du combustible, la dernière de ces deux dates étant retenue<sup>111</sup>. Les dispositions législatives relatives à l'audition tenue entre la fin de la construction et le début de l'exploitation dans le cas d'une autorisation conjointe sont désormais énoncées au titre 10 du Code de la réglementation fédérale (52.103). La NRC offre également la possibilité aux requérants de demander une modification des conditions de l'autorisation conjointe, mais ce type de demande ne nécessite pas d'être examiné sur le fond dans le cadre d'une audition et le fait qu'il soit accédé à la demande n'est pas nécessairement incompatible avec l'entrée en exploitation de la centrale ou la conduite d'autres activités avant que la NRC ne se prononce<sup>112</sup>.

Au moment où elle se préparait à d'éventuelles demandes d'autorisation conjointe, la NRC a dû se poser la question de l'ampleur et du niveau de détail des inspections, essais, analyses et critères d'acceptation à exiger à l'appui d'une demande d'autorisation. Si les débats se poursuivent aujourd'hui, un aspect important a néanmoins pu être réglé ces dernières années, qui concerne la question de savoir si le demandeur d'une autorisation doit décrire les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation qu'il utilisera pour certains programmes. S'il n'y avait aucun doute sur la nécessité d'imposer certains critères pour la construction des structures importantes pour la sûreté et l'installation des composants matériels, les avis étaient en revanche partagés quant à la nécessité d'imposer de tels critères aux programmes relatifs à la sûreté radiologique, à l'assurance qualité, à la formation des opérateurs, à la sécurité physique notamment. La Loi de 1992 sur la politique énergétique exigeait des inspections, essais, analyses et critères d'acceptation pour les plans d'urgence mais était muette sur les autres aspects. La Commission donna pour instruction que la question soit soumise à consultation publique et finit par décider, allant en cela à l'encontre de la recommandation de son personnel, que ces inspections, essais, analyses et critères d'acceptation ne seraient pas exigés pour des programmes autres que la planification d'urgence<sup>113</sup>. En effet, de son point de vue, il était possible de trancher sur la plupart des aspects relatifs à l'exploitation avant la délivrance de l'autorisation conjointe, sachant que la description des inspections, essais, analyses et critères d'acceptation propres à certains programmes serait peut-être néanmoins nécessaire dans certains domaines limités.

Il convient de dire encore quelques mots sur les dispositions relatives aux autorisations conjointes contenues dans la partie 52. L'autorisation conjointe est valable pendant 40 ans à compter du moment où la NRC a estimé que les critères exigés ont été remplis ou à compter du début de la période d'exploitation provisoire au cas où une audition sur les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation a été engagée<sup>114</sup>. Comme les permis d'implantations préalables et la certification, les autorisations conjointes sont subordonnées à la règle de mise en conformité aux nouvelles normes<sup>115</sup>.

---

111. Titre 42 de l'USC, 2239 (a)(1)(B)(v).

112. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.103(f).

113. Avis d'appel à commentaires sur les inspections, essais, analyses et critères d'acceptation [Notice, *Public Comment on Inspections, Tests, Analyses and Acceptance Criteria (ITAAC)*], 66 FR 33718 (25 juin 2001). Pour plus de détails sur les ITAAC et cet aspect, voir SECY-02-0067, Note de W. Travers, Directeur exécutif des opérations, à la Commission, *Inspections, Tests, Analyses and Acceptance Criteria (ITAAC) for Operational programs (Programmatic ITAAC)* [ITAAC pour les programmes d'exploitation], (15 avril 2002) (n° d'accès ADAMS : ML020700641). Staff Requirements Memorandum adressé par A. Vietti-Cook, Secrétaire, à W. Travers, Directeur exécutif des opérations (11 septembre 2002) (n° d'accès ADAMS : ML022540755).

114. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.104.

115. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.98.

À l'instar de ce qui se pratique pour les autres types d'autorisation, les éventuelles modifications apportées à l'autorisation conjointe peuvent entrer en vigueur immédiatement, sans attendre les conclusions de l'audition<sup>116</sup>.

## Les conditions sont en place pour la construction de réacteurs aux États-Unis

Les paragraphes qui précèdent se sont attachés à décrire le processus qui a conduit à la réforme de la procédure d'autorisation appliquée par la NRC à la construction et à l'exploitation des réacteurs de puissance commerciaux et à dresser un premier bilan. Comme on l'a vu, la NRC instruit actuellement plusieurs demandes de certification de réacteurs de conception nouvelle ou modifiée ainsi que quinze demandes d'autorisations conjointes, ce chiffre étant vraisemblablement appelé à augmenter considérablement dans les années qui viennent. La plupart des projets de centrale se situent dans la partie sud-est des États-Unis, le long d'un croissant qui s'étire de la Caroline du Nord au Texas. La nécessité d'accroître la capacité de production d'électricité dans la région a incontestablement contribué au regain d'intérêt pour la construction de centrales nucléaires. Par ailleurs, la Loi de 2005 sur la politique énergétique a fourni des incitations en ce sens. Cette loi proroge jusqu'en 2025 le *Price-Anderson Act*, qui prévoit un dispositif très complet d'indemnisation et de responsabilité en cas d'accident nucléaire se produisant sur le territoire des États-Unis<sup>117</sup>. La Loi de 2005 prévoit également une assurance couvrant les coûts, pour un maximum six réacteurs, d'un retard dans la procédure d'autorisation de la NRC et garantit les emprunts souscrits pour des projets nucléaires ou autres faisant appel à des « technologies innovantes<sup>118</sup> ».

Pour se préparer instruire ces nouvelles demandes d'autorisations, la NRC s'est concentrée sur les recrutements et a amélioré sa structure réglementaire. Ainsi, l'année passée, ses effectifs se sont enrichis de plus de 200 personnes. Au moment où les experts techniques, inspecteurs et juristes embauchés dans les années 1970 et 1980 pour faire face à la vague d'autorisations de centrales nucléaires s'apprentent à partir à la retraite, le transfert de connaissances et de compétences est devenu une priorité pour la NRC.

La NRC a également amélioré sa capacité de répondre aux nouvelles demandes d'autorisation qui lui seront présentées. Elle a ainsi mis à jour ses principaux guides, tels que les plans types d'examen et les guides réglementaires utilisés pour évaluer la conformité d'une demande avec la réglementation et les normes<sup>119</sup>. La NRC prévoit également d'adopter, début 2009, des règles

---

116. Titre 10 du Code de la réglementation fédérale, 52.98(e) ; cf. loi sur l'énergie atomique, 189a.(2)(B), titre 42 de l'USC, 2239(A)(2)(B).

117. Loi sur l'énergie atomique, 170c., titre 42 de l'USC, 2210(c), tel que modifié par la Pub. L. 109-58, 602(b), 119 Stat. 779 (2005).

118. Pub. L. 109-58, 638 et titre XVII, 119 Stat. 791, 1117 (2005). Le Ministère de l'Énergie a mis ces dispositions en œuvre par voie réglementaire. Voir Règle définitive, *Standby Support for Certain Nuclear Power Plant Delays* [Dispositif de secours mis en place pour faire face à certains retards dans la procédure d'autorisation des centrales nucléaires], 71 Fed. Reg. 46, 306 (11 août 2006) ; Règle définitive, *Loan Guarantees for Projects that Employ Innovative Technologies* [Garanties des emprunts contractés pour des projets faisant appel à des technologies innovantes], 72 Fed. Reg. 60, 116 (23 octobre 2007).

119. Regulatory Guide n° 1.206, *Combined License Applications for Nuclear Power Plants* [Demandes d'autorisation conjointe pour des centrales nucléaires] (2007) ; Document NUREG-0800, *Standard Review Plan for the Review of Safety Analysis Reports for Nuclear Power Plants* [Plans type d'examen des rapports de sûreté des centrales nucléaires] (2007) ; Document NUREG-1555, *Standard Review Plan for Environmental Reviews for Nuclear Power Plants* [Plan type d'examen environnemental des centrales nucléaires] (projets de versions révisées de 2000 et 2007).

définitives qui viendront actualiser ses prescriptions en matière de sécurité et de protection physique en fonction des modifications et améliorations apportées après les attentats terroristes qui ont frappé les États-Unis le 11 septembre 2001<sup>120</sup>. Le personnel de la NRC adopte une démarche centrée sur le type de réacteur pour instruire les demandes en s'intéressant aux principaux modèles de réacteurs pour parvenir à des décisions qui puissent s'appliquer à toutes les demandes d'autorisation conjointe portant sur le type de réacteur en question. La NRC espère que cette méthode lui permettra d'exploiter au mieux les moyens dont elle dispose pour l'instruction des demandes d'autorisation et en attend également une standardisation accrue et une plus grande cohérence de la réglementation. La NRC espère aussi tirer des enseignements du Programme multinational d'évaluation des conceptions (MDEP) mis en place en 2005 avec ses homologues français et finlandais. Ce programme a été lancé afin d'améliorer la coopération entre les autorités de sûreté nationales, de mutualiser les connaissances et les expériences, de s'accorder sur des exigences techniques acceptables et d'aboutir à une réciprocité en matière de contrôle entre autres entre pays participants qui entreprennent la construction de réacteurs ou envisagent de le faire<sup>121</sup>.

La NRC s'emploie, depuis plus de vingt ans, à élaborer un cadre pour la délivrance des autorisations qui permette d'aboutir à une standardisation plus poussée et à un processus décisionnel à la fois plus efficace et plus stable. Ce nouveau cadre a été mis en place grâce au dialogue permanent engagé au fil des années avec les différentes parties prenantes pendant que la nouvelle procédure était mise au point et testée. Même si toutes les parties ne sont pas pleinement satisfaites, les avancées réalisées sont considérables et des enseignements ont été tirés des premières années d'expérimentation de la nouvelle procédure. Il faudra pourtant attendre que la NRC entame l'instruction des nouvelles demandes d'autorisation pour dire si les objectifs ont été totalement atteints.

---

120. Un projet de règle a été publié pour commentaires. *Power Reactor Security Requirements* [Exigences de sécurité applicables aux réacteurs de puissance], 71 Fed. Reg. 62, 664 (26 octobre 2006). La NRC a adopté en 2007 une règle révisée sur la menace de référence qui décrit les mesures de sécurité à prendre. Règle définitive, *Design Basis Threat*, 72 Fed. Reg. 12, 705 (19 mars 2007).

121. Le programme MDEP a été lancé dans le contexte de la construction de la centrale d'Olkiluoto en Finlande. Cette centrale utilise la filière de réacteur développée par Areva, dont la certification est actuellement en cours d'instruction aux États-Unis. L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) assure actuellement le secrétariat du programme MDEP. AEN Infos n° 24.2 (2006).



# L'Union européenne et la non-prolifération : vers un saut qualitatif ?

*par Roland Kobia\**

Les questions que pose le regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire à un moment où la croissance de la demande d'énergie ne faiblit pas et l'inquiétude pour la sécurité d'approvisionnement et le changement climatique exigent des solutions qui vont bien au-delà de ce contexte. De fait, en dehors des préoccupations et défis à court et à moyen terme, aussi importants soient-ils, l'enjeu fondamental risque bien d'être l'existence des relations internationales pacifiques à long terme.

Sur cet arrière-plan, nous analyserons ici comment mettre en place une stratégie européenne globale qui puisse constituer un système efficace et structuré contre la prolifération. Il semble trop ambitieux d'envisager une véritable « politique commune » européenne au stade actuel, mais il serait possible d'instituer un cadre général unique dans lequel l'Union européenne pourrait faire connaître ses positions et agir. Les États membres et institutions de l'Union européenne s'accordent tous sur les principes fondamentaux, à savoir que la non-prolifération doit être une priorité et que la prolifération constitue une menace pour ses intérêts vitaux en matière de sécurité. Il existe également un large consensus pour dire que les solutions sont une question de volonté politique. Partant de ces prémisses, il faudra s'efforcer de suivre une démarche en deux étapes : premièrement, regrouper tous les instruments, quelle que soit leur nature juridique, dans un seul et même cadre ; deuxièmement, combler les vides éventuels de façon à établir une politique de prolifération efficace dans ce cadre. À l'évidence, nous avons aujourd'hui l'occasion de créer une culture de la non-prolifération dans l'Union européenne. Celle-ci possède de plus les instruments nécessaires pour prendre en charge les deux piliers du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, à savoir la coopération et la non-prolifération.

Nous aborderons dans cet article les actions et évolutions au niveau de l'Union européenne *stricto sensu*, c'est-à-dire les actions communes entreprises sous l'égide de l'Union européenne qui contribuent aux efforts de non-prolifération. Il ne sera pas question ici de toutes les mesures et mécanismes mis en place dans le cadre du Régime de non-prolifération nucléaire<sup>1</sup>, c'est-à-dire le tissu

---

\* Membre du Cabinet du Commissaire Andris Piebalgs en charge de l'énergie. Les données et opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur ; elles ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'Union européenne.

1. La notion de « régime » n'est pas un concept juridique. Elle désigne normalement un système ordonné de mesures visant à réglementer une ou des actions particulières ou une situation bien définie. En matière de non-prolifération, toutefois, la situation ne peut pas être qualifiée d'ordonnée au sens où elle s'articulerait autour d'éléments constitutifs dans un système rationnel, et il n'existe pas non plus une autorité unique

évolutif de traités unilatéraux, bilatéraux, régionaux et multilatéraux et autres conventions normatives qui, ensemble, guident le comportement des États, des organisations internationales, des entreprises, des associations ainsi que de tous les acteurs, autres que les États, qui en général interviennent dans le secteur nucléaire.

Dans cet article, nous appliquerons les prismes de l'utilitarisme et de la téléologie. Le point de vue *utilitaire*<sup>2</sup> a pour objectif de maximiser « l'espérance de l'utilité nette pour toutes les personnes concernées par une décision ou une action<sup>3</sup> » sachant que l'utilitarisme traditionnel a tendance à favoriser les solutions qui produisent les conséquences les meilleures et ont pour objectif le « bien ». L'approche *téléologique* réside dans une interprétation qui privilégie l'objectif final de toute disposition ou action ainsi que l'esprit au lieu de se cantonner à une exégèse qui s'en tiendrait strictement à la lettre.

En ce qui concerne la prolifération, l'Union européenne occupe une place particulière sur l'échiquier international et présente des caractéristiques qui lui sont propres :

- deux États sont dotés d'armes nucléaires (EDAN) ;
- plusieurs États membres seraient techniquement capables d'en posséder, s'ils le souhaitaient ;
- les opinions divergent entre les États membres sur l'exploitation de l'énergie à des fins civiles ;
- les États membres appartiennent à plusieurs organisations diverses<sup>4</sup> ;
- tous les États membres ont signé un protocole additionnel avec l'AIEA ;
- certains États membres ont une longue tradition de neutralité et se sont engagés en faveur d'un désarmement total<sup>5</sup> ;
- les États membres manifestent un enthousiasme très variable vis-à-vis de leur participation à l'OTAN et, plus généralement, se différencient par leur politique transatlantique ;

---

organisant le système. Par conséquent, ce terme sera utilisé ici faute d'un terme générique plus approprié, en attendant le jour où la non-prolifération constituera effectivement un régime organisé.

2. L'utilitarisme est défini par J. Rawls comme la manière dont les grandes institutions sociales s'intègrent en un système unique et les modalités selon lesquelles elles attribuent des droits et des devoirs fondamentaux et définissent la répartition des avantages qui résultent de la coopération sociale, « The Basic Structure as Subject », dans Goldman AKJ Ed., *Values & Morals*, Boston, Reidel, (1978), p. 47.
3. C. Kay, « *Notes on Utilitarianism* », janvier 1997, <http://webs.wofford.edu/kaycd/ethics/util.htm>.
4. Certains États membres sont également membres d'autres organes tels que le G8, le G10 et le Groupe des 7 de l'OTAN, ce qui rend la coordination encore plus difficile dans la mesure où ces organisations ont des mandats différents mais qui se recouvrent parfois également.
5. La Suède, l'Irlande et l'Autriche ont expressément renoncé aux armes nucléaires et participé au groupe des « *White Angels* » avec d'autres pays très attachés à la non-prolifération (par exemple, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada). Ce groupe a fortement influencé les débats de la deuxième Conférence d'examen du TNP.

et, pour ajouter à la complexité de la situation,

- les écarts se creusent entre les niveaux socio-économiques<sup>6</sup>.

L'Union européenne est donc à l'image du monde multilatéral : une communauté de pays ayant diverses attitudes à l'égard de la question nucléaire. Il en résulte que toute solution à laquelle l'Union européenne parviendrait pourrait servir utilement de référence à l'ensemble de la communauté internationale<sup>7</sup>.

Lorsque l'on analyse le régime de non-prolifération dans l'Union européenne, on est frappé par le fait que le traité de 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après dénommé « traité Euratom ») est toujours évoqué indépendamment d'autres initiatives politiques et même de textes dans le domaine de la non-prolifération qui ne reposent pas sur ce traité. Il est fréquent, y compris dans les documents officiels de l'Union européenne, que l'on fasse cette distinction. Aucune analyse de la contribution du traité Euratom à la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive ou de la contribution inverse n'a été semble-t-il publiée. Il manque des passerelles entre les différents piliers de l'Union européenne, ce qui présente bien sûr un inconvénient pour l'étude de presque tous les domaines du droit européen ou de la politique européenne.

Encore plus surprenant, on ne trouve rien, dans la doctrine, sur une approche globale de la non-prolifération de ce type. Nous nous aventurons donc sur une terre inconnue. L'objectif est de concevoir les moyens d'harmoniser tous les instruments et outils dont dispose l'Union européenne afin d'apporter une contribution plus holistique à la non-prolifération. Cela signifie qu'il reste encore à mettre en place une véritable politique européenne, même si des avancées majeures ont été faites ces dernières années, notamment lors de l'adoption de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive. L'Union européenne ne tire pas le maximum de tous les instruments en sa possession. Des contraintes institutionnelles et une souveraineté nationale jalousement gardée sont encore des entraves à l'action même dans des domaines qui seraient idéalement traités au niveau supranational et devraient normalement être analysés dans un contexte international. Si certains jugent embryonnaire la politique européenne en matière de non-prolifération, ce n'est pas parce qu'elle manque d'instruments mais plutôt parce qu'elle ne les utilise pas à bon escient. Nous nous efforcerons dans cet article de présenter de nouvelles voies pour y parvenir.

#### **A. Contexte politique et historique de la non-prolifération dans l'Union européenne**

Au cours des dernières décennies, la non-prolifération est devenue un problème de sécurité majeur à l'échelle de la planète. Le regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire dans le monde, en particulier hors d'Europe impose de redoubler de vigilance à l'égard des conséquences potentielles de la prolifération des armes de destruction massive (AMD). Et de fait, dans certains cas, le choix de l'énergie nucléaire ne repose pas sur des considérations purement énergétiques et économiques et vise des objectifs géopolitiques, stratégiques et politiques. L'Union européenne est un acteur trop important et puissant pour rester passive, voire même en-deçà de son efficacité optimale, sur un sujet aussi vital. Il lui faudra répondre à des appels à l'action et assurer un suivi, en exploitant de manière optimale les

---

6. En particulier depuis les deux dernières séries d'adhésions d'anciens États d'Europe centrale et orientale.

7. D. Fischer et H. Müller, « *United Divided. The European and the NPT Extension Conference* » in *PRIF Reports*, n° 40, novembre 1995, p. 46 cité par C. Trezza, « *The EU between Non-Proliferation and Disarmament* », *ISPI Policy Brief, Global Watch*, Issue n° 51, avril 2007, p. 1.

instruments existants qui souvent sont encore sous-employés. La non-prolifération n'est pas un domaine où l'Union européenne s'est montrée à la hauteur de ses capacités intrinsèques.

Bien que l'Union européenne dispose d'instruments pour chacun de ses différents piliers, à savoir le Traité Euratom, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), il importe de se poser au préalable la question de savoir si les acteurs et partenaires internationaux considèrent l'Union européenne comme un acteur à part entière de la non-prolifération. Pendant de nombreuses années, elle a conservé un profil bas et montré peu d'ambition à ce sujet ; ses manifestations plus vigoureuses de son ambition sont toutes récentes. Toutefois, les États-Unis ont déclaré au plus haut niveau politique<sup>8</sup>, qu'ils considéraient l'Union européenne comme un acteur important de la non-prolifération. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a reconnu, à maintes occasions, l'importance de la participation et du rôle joué par l'Union européenne. De nombreuses organisations internationales spécialisées font expressément figurer l'Union européenne parmi les organisations internationales et fonctionnelles qui jouent un rôle dans ce domaine<sup>9</sup>.

Le contexte international a évolué rapidement ces dernières années. Apparemment, depuis que les États-Unis se sont aventurés sur un terrain glissant en signant un accord de coopération nucléaire avec l'Inde, remettant en cause l'essence même du TNP, l'Union européenne pourrait être considérée comme un défenseur de la non-prolifération dans son sens premier. La terminologie employée dans la position commune du Conseil européen<sup>10</sup> relative à la conférence d'examen des parties au TNP en fournit un exemple frappant puisque, sur le papier, les 27 États membres de l'Union européenne sont des champions de la non-prolifération : ils ont tous signé et ratifié le TNP de 1968 ainsi que le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ; ils sont membres du Groupe des fournisseurs nucléaires (GFN) ainsi que du Comité Zangger et ils ont tous signé un protocole additionnel avec l'AIEA. Ce sont là des signes évidents d'un engagement juridique et politique en faveur de la non-prolifération et du multilatéralisme. Toutefois, les États membres de l'Union européenne ont des opinions divergentes sur le nucléaire en général, qu'il soit civil ou militaire. Tous reconnaissent que la non-prolifération et le désarmement sont au centre de la politique de l'Union<sup>11</sup>, mais ils ne s'accordent pas sur les modalités et la date d'un désarmement nucléaire complet.

Les fondements juridiques et stratégiques de la non-prolifération existent depuis les origines des Communautés européennes, puisque le Traité Euratom dont l'objectif principal est de favoriser le développement de l'énergie nucléaire, mais qui contient également un système assez élaboré de contrôles de sécurité et de contrôles des exportations, remonte à 1957. Toutefois, l'intervention

- 
8. Déclaration du Président des États-Unis, Bill Clinton, au Congrès pour présenter l'accord de coopération entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et le gouvernement des États-Unis, le 29 novembre 1995. Le Président a affirmé à cette occasion que l'Union européenne a une réputation irréprochable en matière de non-prolifération.
  9. Voir, par exemple, la *Nuclear Threat Initiative* ([www.nti.org](http://www.nti.org)), le *Centre for Non-Proliferation Studies* au Monterey Institute of International Studies (<http://cns.miis.edu/>) et l'*Arms Control Association* (ACA) ([www.world-nuclear.org](http://www.world-nuclear.org)).
  10. Position commune 2005/329/PESC du Conseil du 25 avril 2005 relative à la Conférence d'examen de l'an 2005 des parties au traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, JOCE L.106/32 du 27 avril 2005.
  11. Voir notamment la déclaration de la Présidence de l'Union européenne, alors assurée par le Portugal, à l'occasion du 30<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur du TNP, le 5 mars 2000, à l'adresse [www.portugal.ue-2000.pt](http://www.portugal.ue-2000.pt).

délibérée de l'Union européenne sur le terrain de la non-prolifération date seulement des années 80<sup>12</sup>, lorsqu'un groupe de travail sur la non-prolifération s'est réuni en 1981 dans le cadre de la coopération politique européenne et que les ministres des Affaires étrangères des 10 États alors membres se sont accordés sur des recommandations pour la politique d'exportation nucléaire. Les années 80 sont décrites par certains auteurs comme correspondant au véritable début de « l'acquis européen en matière de non-prolifération »<sup>13</sup> et de l'acquisition d'une « solide expérience<sup>14</sup> » en la matière. La non-prolifération devint alors un objectif de la CPE<sup>15</sup>. La modestie dont faisait preuve l'Union européenne dans un domaine d'une telle importance n'était que la triste confirmation de la description célèbre qu'avait faite un ancien ministre belge des Affaires étrangères, Mark Eyskens, en 1991 : « l'Europe est un géant économique, un nain politique et, pire encore, un ver de terre lorsqu'il s'agit d'élaborer une capacité de défense ». Il fallut encore du temps pour que cette condamnation provoque un changement radical. De fait, à quelques exceptions près<sup>16</sup>, et sur la quasi-totalité des années 90, l'Union européenne ne s'est pas départie de sa politique de sécurité « douce » faute d'être parvenue à convaincre suffisamment d'États membres à aborder des sujets plus « durs », comme la non-prolifération ou également le désarmement ou même la prévention de la guerre biologique ou chimique. Durant près de 10 ans après le succès de la conférence d'examen des parties au TNP, soit de 1994 à 2003, l'Union européenne n'a pris aucune initiative majeure en matière de non-prolifération. Elle semble même avoir reculé<sup>17</sup> et accepté de se fonder sur le plus petit dénominateur commun entre les États membres.

En dehors de certaines positions et déclarations communes des présidences, cette période d'« égoïsme nucléaire » n'a connu que deux initiatives importantes : une action commune concernant la participation de l'Union européenne à l'Organisation pour le développement énergétique de la péninsule coréenne (KEDO) par l'intermédiaire d'Euratom<sup>18</sup> et une action commune en 1997

- 
12. Avant les années 80, aucune politique européenne concertée ou organisée n'avait pour objectif la non-prolifération et le désarmement. La non-prolifération résultait principalement de la juxtaposition d'initiatives et de négociations bilatérales (pourparlers sur la limitation des armes stratégiques, *Strategic Arms Limitation Talks* – SALT, pourparlers sur la réduction des armes stratégiques, *Strategic Arms Reduction Talks* – START). Quoi qu'il en soit, avant cette période, la non-prolifération relevait essentiellement de l'initiative des États-Unis. L'Union européenne a adopté pour la première fois une déclaration commune à l'occasion de la Conférence des Nations Unies pour la promotion de la coopération internationale dans le domaine des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, en 1987, puis une deuxième fois, en 1989, à l'occasion de 33<sup>e</sup> Assemblée générale de l'AIEA (voir CEA, note d'information, n° 4, 1989, pp. 5-6).
  13. C. Grand, « L'Union européenne et la non-prolifération des armes nucléaires », Institut d'études de sécurité de l'Union de l'Europe occidentale, *Cahiers de Chaillot*, n° 37, janvier 2000, p. 6.
  14. D. Feaks, « *The Emerging European Disarmament and Non-Proliferation Agenda on Chemical and Biological Weapons* », The Acronym Institute, *Disarmament Policy*, n° 65, juillet-août 2002, p. 1.
  15. D. Fischer et H. Müller, « *Non-Proliferation Beyond the 1985 Review* », dans les *documents du Centre d'étude de la politique européenne*, Bruxelles, n° 26, 1985, p. 34.
  16. Par exemple, le succès remporté à la suite et sur la base de l'action commune entreprise par l'Union européenne dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune pour préparer la Conférence d'examen et de prorogation de 1995 des parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires.
  17. La France a annoncé, en 1995, qu'elle reprenait ses essais nucléaires et a déclenché une crise au sein de l'Union européenne.
  18. Cette participation de l'Union européenne à l'organisation KEDO consiste essentiellement en un soutien financier. L'aspect politique intéressant de cette participation tient au fait qu'elle traduit un intérêt de l'Union européenne pour une action au niveau mondial. Le Conseil européen a adopté tout récemment, le 14 novembre 2007, une position commune qui, fondamentalement, définit la position de l'Union européenne au sujet de la fin organisée des activités de l'organisation KEDO et du projet de réacteur à

concernant les moyens de favoriser la transparence dans les contrôles des exportations de matières et matériels nucléaires<sup>19</sup>. Cette dernière était politiquement plus importante et visait à améliorer la légitimité et la pérennité des régimes de contrôle des exportations, un facteur de nature à créer un climat de confiance entre les pays qui fournissent des technologies nucléaires et ceux qui les achètent. En 1998, confrontée à une crise ouverte entre l'Inde et le Pakistan, l'Union n'a réagi que faiblement parce que ses États membres étaient divisés, et elle a laissé les États-Unis occuper le devant de la scène diplomatique. En résumé, on peut dire que les progrès vers l'adoption de normes communes et la réalisation d'actions conjointes de portée réelle ont été limités et inégaux et que, « compte tenu du poids diplomatique et économique de l'ensemble des États de l'Union européenne, les politiques ont eu des résultats limités<sup>20</sup> ». Toutefois, il ne faut pas sous-estimer l'initiative KEDO, du moins sur le point des principes (l'intérêt propre de l'aventure ayant une signification moindre puisque ce fut un échec). Il s'est agi pour l'Union européenne d'un exercice inhabituel qui a nécessité la participation de la Commission, du Conseil et du Parlement qui ont œuvré ensemble et harmonisé leur position sur un sujet d'importance réelle. Elle devrait servir de précédent pour une participation plus active de l'Union européenne à la promotion de la non-prolifération dans le monde.

Heureusement, par rapport à ce passé assez terne, la situation s'est peu à peu améliorée sur les plans politique et juridique, ce qui peut s'expliquer par des facteurs aussi bien endogènes qu'exogènes. Sur le plan interne, depuis le milieu des années 80, l'Union européenne s'est engagée dans un processus presque continu d'amendement de ses traités constitutifs. Cette volonté quasi-permanente de changement a entraîné des modifications des structures, affirmé les ambitions communes et surtout permis de dégager une nouvelle volonté politique de devenir à terme un acteur reconnu sur la scène internationale. Une évidente « quête de visibilité » ainsi que la volonté d'acquérir, au niveau politique, l'influence que l'Union européenne possède déjà sur les plans économique et commercial ont été assurément de puissants moteurs de changement. Nous analyserons ci-après les principales « évolutions constitutionnelles » et leurs relations avec la non-prolifération.

### ***1. L'acte unique européen de 1986***

Il s'agit de la première révision importante du Traité de Rome de 1957 et, en dehors de son principal objectif consistant à établir officiellement un marché unique européen en 1992<sup>21</sup>, elle a intégré pour la première fois au traité une référence à la Coopération politique européenne. Depuis 1969, les questions relatives à la sécurité, notamment la non-prolifération et le désarmement, étaient toujours plus présentes sur l'agenda politique, mais elles étaient traitées dans le cadre de la Coopération politique européenne qui, elle-même, reposait sur des bases juridiques peu solides, puisque réservée au domaine politique et purement intergouvernemental. Le concept de Coopération politique européenne inscrit officiellement dans le traité préfigurait la future Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne.

---

eau ordinaire. Au cours de cette phase, Euratom restera officiellement membre de l'organisation KEDO, mais uniquement pour défendre ses intérêts financiers et juridiques. Voir Conseil de l'Union européenne, 14 novembre 2007, 14864/07/PESC.

19. Action commune du 29 avril 1997, <http://ue.eu.int/pesc>.

20. I. Anthony, « *European Union approaches to arms control, non-proliferation and disarmament* », in *SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford University Press, 2001, p. 614.

21. La Communauté européenne existait déjà depuis 30 ans, mais elle n'était toujours pas parvenue à réaliser un véritable marché commun.

## 2. *Le Traité de Maastricht de 1992*

Ce traité, élaboré sur la base de la Coopération politique européenne, instituait officiellement la PESC en tant que deuxième pilier de l'Union européenne tout en lui conservant son caractère intergouvernemental. Le Conseil européen de Dublin au mois d'avril 1990 avait décidé d'examiner la nécessité de modifier le traité instituant la Communauté européenne pour s'engager sur la voie de l'intégration européenne et accélérer ainsi la construction politique de l'Europe. La Déclaration de Dublin établissait le principe, repris ensuite par le Conseil de sécurité des Nations Unies, selon lequel la prolifération représentait « une menace pour la sécurité mondiale et régionale ». Le Traité de Maastricht visait des objectifs dépassant largement le seul objectif économique initial, et ses ambitions politiques apparaissaient en pleine lumière<sup>22</sup>. La PESC couvre « tous les domaines de la politique étrangère et de sécurité » et inclut « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne », soit une base juridique et politique intégrant durablement les questions de non-prolifération et de désarmement dans le champ d'activité de l'Union européenne. Comme l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht a coïncidé avec l'adhésion de la France au TNP, cinq ans après l'Espagne, de nouvelles possibilités s'offraient de définir des politiques consensuelles. On assista de ce fait à une « avancée majeure de la politique européenne<sup>23</sup> », à savoir le fait qu'entre 1994 et 1995, l'une des premières « actions communes » de l'Union européenne entreprises dans le cadre de la PESC concernait la non-prolifération des armes nucléaires, à la suite de quoi les États membres de l'Union européenne ont, avec les États-Unis, contribué de manière déterminante à la prorogation indéfinie de ce traité lors de la conférence d'examen du TNP de 1995.

## 3. *Le Traité d'Amsterdam de 1997*

Ce traité avait pour but de créer les conditions politiques et institutionnelles qui permettraient à l'Union européenne de répondre aux défis futurs, comme la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale et le trafic de stupéfiants. Le chapitre consacré à une « politique extérieure efficace et cohérente » décrit les améliorations apportées par le Traité d'Amsterdam pour que l'Union européenne puisse défendre plus efficacement ses intérêts sur la scène internationale. Les paragraphes concernant la PESC préconisent des réformes<sup>24</sup> destinées à renforcer l'efficacité des actions de l'Union européenne en matière de non-prolifération, notamment parce qu'elles atténuent les distinctions entre les différents « piliers » de l'Union européenne.

## 4. *Le Traité de Nice de 2001*

La réforme institutionnelle accomplie à Nice a été qualifiée de « technique » et de « limitée ». Le Traité d'Amsterdam prévoyait la possibilité de coopérations plus étroites dans un seul et même cadre

---

22. Le Traité de Maastricht répond à cinq objectifs essentiels : renforcer la légitimité démocratique des institutions, améliorer leur efficacité, instaurer une union économique et monétaire, développer la dimension sociale de la Communauté et instituer une politique étrangère et de sécurité commune.

23. C. Grand, *op.cit.*, p. ix.

24. Par exemple, la stratégie commune, l'amélioration du processus de décision grâce à un emploi plus fréquent de la majorité qualifiée au Conseil, la création du poste de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune de façon à en améliorer la visibilité et la cohérence, la création d'une unité de planification et d'alerte rapide pour inciter à une analyse conjointe des événements internationaux et de leurs conséquences, l'intégration des « missions de Petersberg » de 1992 (actions humanitaires, évacuations, maintien de la paix et gestion des crises civiles) dans la PESC, afin de manifester la volonté commune des États membres de préserver la sécurité en Europe par des opérations d'aide humanitaire ou de restauration de la paix ainsi que la simplification des procédures de financement de la PESC.

institutionnel afin que certains États membres puissent travailler ensemble, dans l'intérêt de l'Union, lorsque tous les États membres ne pouvaient pas ou ne voulaient pas le faire. Le dispositif était cependant encadré par des conditions strictes limitant son domaine d'application pratique. Pour que les mécanismes puissent mieux fonctionner, le Traité de Nice a supprimé le droit pour chaque État membre, prévu dans le traité jusqu'alors en vigueur, d'opposer son veto au lancement d'une coopération renforcée. Il exige désormais l'approbation de huit États membres pour engager ce type de coopération et prévoit la possibilité de lancer une coopération renforcée dans le domaine de la PESC, sauf en matière de défense. Ses dispositions garantissent que la coopération renforcée s'exerce dans le cadre de l'Union européenne, qu'elle respecte le rôle des institutions et qu'elle autorise les États membres qui n'y participent pas dans un premier temps à s'y rallier lorsqu'ils le souhaitent.

## 5. *Le Traité de Lisbonne de 2007*

Le nouveau traité modificatif a été signé par les chefs d'État et de gouvernement le 13 décembre 2007 à Lisbonne. Son entrée en vigueur est subordonnée à sa ratification par tous les pays selon les procédures nationales. À supposer qu'il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009, ses dispositions peuvent renforcer la capacité de l'Union européenne d'agir avec plus d'efficacité dans le domaine de la non-prolifération. Le Traité de Lisbonne donnera effectivement à l'Union européenne les moyens de jouer un rôle plus efficace sur la scène internationale. Sur le plan institutionnel, certains changements importants lui permettront de gagner en cohérence et peu à peu de parler « d'une seule voix ». C'est ce que permettront la nomination d'un Président de l'Union européenne pour deux ans et demi et le renforcement du rôle du Haut représentant qui sera également Vice-président de la Commission, chargé de toutes les relations extérieures. L'Union européenne devrait ainsi pouvoir allier sa puissance politique et financière pour peser de tout son poids et engranger un maximum de dividendes politiques.

Enfin, il convient de noter que le Traité Euratom de 1957 n'a jamais été modifié de façon substantielle. Il n'a été modifié que pour tenir compte des changements institutionnels opérés au sein de l'Union européenne, en particulier des adhésions et des institutions internes, mais ses dispositions de fond n'ont jamais changé. Le Traité de Lisbonne n'aura pas d'effet sur le Traité Euratom qui restera en vigueur même si l'on doit procéder à quelques adaptations par un protocole modificatif afin d'en assurer la compatibilité avec le nouveau cadre institutionnel.

Des facteurs externes, comme la chute du mur de Berlin et la réunification allemande, l'effondrement du communisme en Europe de l'Est ou la première guerre du Golfe en 1991, avaient créé une nécessité, une occasion favorable et une volonté de renforcer la position internationale de la Communauté. Par la suite, les événements du 11 septembre 2001 et de nouveaux attentats terroristes<sup>25</sup> ont conduit à la prise de conscience des effets réels et potentiels du terrorisme et ultérieurement à une intensification des activités diplomatiques et législatives<sup>26</sup>. C'est donc surtout depuis la fin de la guerre froide que l'Union européenne a commencé à obtenir de meilleurs résultats dans les domaines de la non-prolifération et du désarmement, avec notamment des opérations en faveur de la sécurité nucléaire en Russie et dans les Nouveaux États indépendants (Biélorus, Ouzbékistan, Ukraine). Les États membres de l'Union européenne ont également pris conscience que la menace que représente le

---

25. La montée du fondamentalisme et de l'Islam politique, les activités terroristes de sectes telles que la secte Aum Shinrikyo au Japon, l'épisode des lettres contaminées à l'anthrax, les expériences d'utilisation du botox et du ricin en Afghanistan, pour n'en mentionner que quelques-unes.

26. Voir, par exemple, l'initiative concernant les « implications de la menace terroriste sur la politique de l'Union européenne » en matière de non-prolifération, de désarmement et de maîtrise des armements, lancée au sein du Conseil de l'Union européenne, conclusions de la 2397<sup>e</sup> réunion du Conseil « Affaires générales », 15708/1, Bruxelles, 10 décembre 2001.

terrorisme international, régional ou national ne concerne pas certains États membres seulement ni même les seuls États-Unis. Les attentats terroristes contre plusieurs États membres de l'Union européenne<sup>27</sup> ont contribué de manière spectaculaire à la prise de conscience de la menace bien plus grave que pourraient constituer les ADM.

La signature, le 2 mars 2006<sup>28</sup> d'un accord privilégié de coopération dans le domaine du nucléaire civil entre les États-Unis et l'Inde constitue un autre événement qui a provoqué un certain émoi. Pour les analystes l'événement se situe entre un revers pour le TNP et son acte de décès<sup>29</sup>. En effet, comme les États-Unis et l'Union européenne étaient les plus ardents défenseurs du TNP, le comportement des États-Unis « qui récompense un État qui a choisi de ne pas signer ce traité... et même qui en affaiblit le pouvoir normatif en diminuant l'incitation à respecter les engagements pris<sup>30</sup> », conduit à douter de l'engagement réel de ce pays envers le TNP. Qui plus est, ce dernier en ressort affaibli à un moment où il traverse déjà une crise de crédibilité et de légitimité. Même s'il consiste en une série d'engagements des deux parties, l'accord entre les États-Unis et l'Inde sur la coopération dans le domaine du nucléaire civil marque un changement fondamental par rapport à trois décennies de politique américaine concernant le commerce des équipements nucléaires et de la technologie appliquée, qui ne souffrait pas d'exception. Cette nouvelle situation pourrait placer l'Union européenne dans le dernier carré des « gardiens » de ce traité.

## B. Instruments de l'Union européenne pour la lutte contre la prolifération

Un regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire – certains parlent de « renaissance » du nucléaire, même si, la plupart du temps, les déclarations d'intention et ambitions doivent encore être traduites dans les faits – s'accompagnera inévitablement d'une accentuation des risques liés à cette technologie, en particulier des risques de prolifération. Si le fait de posséder la technique nucléaire pour produire de l'électricité n'entraîne pas automatiquement un risque de prolifération, la multiplication des installations nucléaires, des transports de substances nucléaires et des personnes participant à toutes les formes d'activité nucléaire contribuera à augmenter les risques (sécurité, sûreté, double système de normes, double usage et capacités techniques). De nombreux pays à l'intérieur<sup>31</sup> comme à l'extérieur<sup>32</sup>

---

27. L'Espagne, le 11 mars 2004, et le Royaume-Uni, le 7 juillet 2005, notamment.

28. Cet accord a été approuvé par la Chambre des représentants à une très large majorité (par 369 voix contre 68).

29. Le lecteur en trouvera une analyse équilibrée dans J. du Preez, « *Half Full or Half Empty? Realizing the Promise of the Nuclear Non-Proliferation Treaty* », in *Arms Control Association*, décembre 2006, consultable sur le site web <http://www.armscontrol.org/>; voir aussi Q. Michel, Éléments de réflexion critique sur l'accord de coopération dans le domaine du nucléaire civil entre l'Inde et les États-Unis, dans *Bulletin de droit nucléaire*, n° 80, p. 21.

30. B. Pelopidas, « *Non-Proliferation through International Norms: a European Preference?* », in *Cahiers Européens*, Centre d'Études européennes, n° 02/2006, p. 18.

31. Des pays comme la Bulgarie, la Finlande, la France, la Lituanie, la Pologne, la République slovaque, la Roumanie ou le Royaume-Uni souhaitent se doter d'un parc électronucléaire ou le développer.

32. De nombreux pays du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord, d'Asie, d'Amérique latine et du Golfe ont exprimé, parfois au niveau politique le plus élevé, leur volonté de s'engager sur la voie de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire. Pour n'en nommer que quelques-uns nous retiendrons l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Argentine, le Chili, l'Égypte, la Jordanie, la Lybie, le Maroc, la Tunisie et le Vietnam. Certains ont déjà pris contact avec l'AIEA et l'Union européenne. Sur les raisons pour lesquelles certains pays désirent s'engager dans cette voie et les relations entre armement et développement, consulter le volume spécial intitulé « *Désarmement et développement* », in *Désarmement*, Éditions des Nations Unies. Vol. IX, n° 1, 1986. Bien que datant des années 80, cet ouvrage comporte des articles qui expliquent le problème et la dialectique de base de manière très concrète.

de l'Union européenne ont déclaré souhaiter s'engager sur la voie de l'énergie nucléaire ou renforcer leurs capacités ; et nombre d'entre eux ont pris des mesures concrètes dans cette direction. À moins qu'il ne se produise un accident susceptible de déclencher une peur panique de tout accident, le marché du nucléaire est voué à la croissance dans les années qui viennent<sup>33</sup>. Cette évolution pourrait avoir des répercussions sur le régime de non-prolifération voire le menacer si l'on omet de prendre les mesures appropriées, en particulier si de nouveaux pays décident de s'engager sur la voie de l'enrichissement et du retraitement. Inévitablement, la surveillance exercée par l'Union européenne et l'AIEA, à travers le système des garanties et les instruments de sûreté et de sécurité, devra être renforcée. Sur l'échelle du nucléaire, il y a en effet de multiples échelons de « prolifération latente<sup>34</sup> » qui vont de l'absence de capacité nucléaire à la détention d'armes nucléaires.

Nous avons montré au chapitre précédent que l'Union européenne a progressivement élaboré des instruments pour se donner les moyens de jouer un plus grand rôle sur la scène internationale dans le domaine de la non-prolifération. Il s'agit d'un dispositif varié qui n'est pas encore organisé en un système cohérent avec des passerelles établies, et les considérations institutionnelles continuent, parfois, de prendre le pas sur l'efficacité. Nous nous proposons dans ce chapitre de passer en revue les principaux instruments utilisables directement ou indirectement pour combattre la prolifération des matières, équipements et technologies nucléaires.

### 1. Communauté européenne de l'énergie atomique

La Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom) a été créée en 1957 pour « établir les conditions du développement de l'énergie nucléaire en Europe en partageant les ressources (fonds, connaissances, matières, experts, etc.), en assurant la protection des populations et en associant d'autres pays et organisations internationales<sup>35</sup> ». Même si, dans le traité, certaines expressions du préambule donnent à penser que la non-prolifération était présente à l'esprit des pères fondateurs d'Euratom<sup>36</sup>, et si certaines dispositions ont à l'évidence des conséquences sur la non-prolifération, le traité Euratom est souvent considéré comme n'ayant pas « d'objectifs spécifiques en matière de non-prolifération<sup>37</sup> ». Le traité visait plutôt à mettre en commun toutes les ressources, réglementer le développement d'une technologie alors nouvelle, établir une zone franche européenne pour le combustible nucléaire et contrôler le cycle du combustible dans les six États fondateurs. Les aspects militaires ne sont apparus que plusieurs années après l'entrée en vigueur du traité, avec les essais nucléaires français effectués à Reggane en 1960. Avec un recul de 50 ans, il apparaît que les analystes avaient compris dès le début que ce traité portait essentiellement sur l'énergie nucléaire et la non-prolifération et qu'il s'agissait en fait d'une entreprise politique<sup>38</sup>. Euratom constituait un exemple supplémentaire de l'approche progressive adoptée pour réunir une Europe divisée dans les mentalités

- 
33. D'autant plus dans la conjoncture internationale actuelle, avec la lutte contre le changement climatique et la flambée des prix du pétrole et du gaz.
  34. H. Müller, « *Nuclear Proliferation: Facing Reality* », Centre for European Policy Studies (CEPS) *Papers*, Bruxelles, n° 14/15, 1984, p. 16. L'auteur identifie 13 échelons sur l'échelle nucléaire.
  35. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement, « 50 ans du traité Euratom », COM (2007) 124 final, SEC (2007), 347, adoptée le 20 mars 2007.
  36. L'expression employée dans le préambule est « développement pacifique de l'énergie atomique ».
  37. P. Goldschmidt, « *Proliferation and Non Proliferation in Europe* », in H. Müller (ed.), *A European Non Proliferation policy, prospects and problems*, New York, *Oxford University Press*, 1987, p. 9.
  38. Voir notamment l'un des tout premiers articles sur Euratom de H. J. Hahn, intitulé « *Euratom: the Conception of an International Personality* », in *Harvard Law Review*, Vol. 71, Issue 6, Cambridge (Mass.), 1958, pp. 1001-1056. Plus près de nous, voir D. Fischer, « *History of the International Atomic Energy Agency. The First Forty Years* », publication de l'AIEA, septembre 1997, pp. 435-438.

et meurtrie dans sa chair par deux guerres mondiales en exploitant des solidarités sectorielles. Le traité a montré une « extrême souplesse en tant que cadre juridique commun aux États dotés d'arme nucléaire comme à ceux qui n'en possèdent pas<sup>39</sup> ». Aujourd'hui le traité Euratom a, dans une certaine mesure, perdu de sa capacité de promouvoir l'énergie nucléaire notamment après les accidents de Tchernobyl en 1986 et de Three Mile Island en 1979, qui ont marqué le début d'un fort désamour pour le nucléaire, mais bon nombre de ses dispositions conservent une grande pertinence en termes de non-prolifération.

D'une manière générale, l'objectif politique fondamental du Traité Euratom était de prévenir la prolifération – essentiellement de la part de l'Allemagne – que l'on soupçonnait toujours, de se doter d'une capacité nucléaire secrètement. En particulier, les « avis » de la Commission sur les nouveaux investissements dans le secteur (chapitre IV) et le régime de propriété en ce qui concerne les matières nucléaires (chapitre VI) étaient conçus de telle sorte que certains États membres (en particulier, la France qui était déjà une puissance nucléaire) puissent surveiller de près les activités de l'Allemagne sur le front nucléaire notamment. Le chapitre sur le contrôle de sécurité n'était rien d'autre qu'un instrument logique pour vérifier l'exactitude des données et informations communiquées et un outil important de prévention de la prolifération.

Maintenant que le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Traité CECA) est venu à expiration, le Traité Euratom est la seule *lex specialis* qui subsiste au niveau du droit primaire. Lorsque ses dispositions s'opposent à celles de la *lex generalis*, à savoir le traité instituant la Communauté européenne, c'est ce dernier qui prévaut. Le Traité Euratom possède sa propre langue, ses propres techniques, procédures et concepts (qui ont inspiré certaines évolutions du traité instituant l'Union européenne), mais également sa propre philosophie. En un sens, il s'apparente davantage aux statuts de l'AIEA qu'à son « compagnon », le Traité de Rome, ainsi qu'au Traité CECA. Cela peut sembler logique du point de vue fonctionnel et sectoriel mais résulte également de considérations politiques dans la mesure où les États-Unis ont fortement pesé sur les premières étapes de la rédaction des statuts de l'AIEA et du Traité Euratom.

Sur le plan international, la Communauté Euratom est, aux termes du Chapitre 10 du Traité (Relations extérieures), habilitée à conclure des accords ou des conventions avec des États tiers, des organisations internationales ou des ressortissants d'un État tiers. Elle l'a fait avec ses principaux fournisseurs (le Canada, l'Australie, les États-Unis et, plus récemment, le Kazakhstan) et avec des clients (comme le Japon). Toutefois, l'existence d'un accord officiel n'est pas une obligation légale, comme le montrent les relations commerciales avec la Russie<sup>40</sup>. L'Union européenne est un leader mondial en technologie nucléaire et elle maîtrise l'ensemble des opérations du cycle du combustible nucléaire, en particulier l'enrichissement, ce qui explique que ses relations internationales aient d'importantes conséquences sur la non-prolifération. En concluant de tels accords, l'Union veille à ce qu'il soit tenu compte des divers aspects de la non-prolifération (contrôles de sécurité, protocoles additionnels, respect des directives du Groupe des fournisseurs nucléaires, adhésion aux conventions de l'AIEA, etc.). Il conviendrait, de même, de conclure des accords bilatéraux avec tous les pays qui souhaitent s'engager sur la voie de l'énergie nucléaire avec l'aide de l'Union européenne, une démarche qui viendrait en complément du respect par ces pays de leurs obligations en vertu du TNP et des conventions de l'AIEA.

---

39. J. Grunwald, « *Euratom Treaty History and the Way Forward* », allocution au « Congrès Nuclear Inter Jura », octobre 2007.

40. La Russie n'est pas partie à l'Organisation mondiale du commerce et n'a pas non plus signé la Charte européenne de l'énergie. Les relations commerciales entre la Russie et l'Union européenne gagneraient à être au moins encadrées par un nouvel accord de partenariat et de coopération (APC), en discussion depuis un certain temps.

## 1.1 Contrôles de sécurité

Les contrôles de sécurité nucléaire sont exposés au Titre II, Chapitre VII (articles 77 à 85), du Traité Euratom, qui institue un système de contrôle des matières nucléaires comparativement novateur à cette date et attribue à la Commission européenne des pouvoirs étendus de réglementation et de sanction (inégalés au niveau international). Cette dernière s'est en fait vu confier la mission et la responsabilité exclusive de s'assurer que les matières fissiles ne sont pas détournées des usages auxquels leurs utilisateurs, quels qu'ils soient, ont officiellement déclaré les destiner. À cette époque, le système de contrôle de la toute récente Communauté européenne « correspondait aux exigences États-Unis en matière de relations bilatérales, mais confiait à Euratom la responsabilité directe de respecter les exigences de sécurité<sup>41</sup> ». Le système de contrôle de sécurité de l'Union européenne est un système supranational avec transfert de souveraineté des États membres à la Commission<sup>42</sup>, qui est chargée des contrôles de conformité et de finalité. Globalement, puisque la description des dispositions du contrôle de sécurité s'en tient au strict minimum, ce qui est souvent le cas des instruments du droit primaire, ces contrôles recouvrent « trois fonctions : la comptabilité, le confinement et la surveillance et l'inspection<sup>43</sup> ». Toutefois, dans le système de l'Union européenne, les dispositions relatives aux contrôles de sécurité nucléaire ont, en plus, un objectif qui est de garantir que la Communauté se conforme à ses obligations internationales concernant la fourniture et l'usage des matières nucléaires. C'est pourquoi les contrôles de sécurité prennent notamment la forme d'inspections<sup>44</sup> et de la tenue d'une comptabilité des matières nucléaires. Les contrôles sont le fer de lance de la lutte contre la prolifération dans la mesure où ils ont pour objet d'assurer que les matières nucléaires ne soient pas détournées de leurs usages déclarés au profit d'activités non pacifiques, comme le trafic illicite ou la fabrication d'un dispositif explosif nucléaire. Ils sont donc un pilier du concept plus général et de l'objectif de la sécurité nucléaire, qui recouvre également la protection physique.

En 2007, la Commission a revu son approche des contrôles de sécurité afin de souligner que l'exploitant nucléaire est responsable au premier chef du contrôle des matières à l'intérieur de son installation. Elle souhaite désormais intervenir en tant qu'organe de surveillance, exerçant un contrôle approprié et, engageant directement les actions en justice nécessaires. L'exercice de cette responsabilité première de l'exploitant sera évalué par une vérification indépendante des flux et des stocks de matières nucléaires et des caractéristiques de l'installation ainsi que par des audits des systèmes de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires de l'exploitant. Les services de la Commission s'assureront que les exploitants nucléaires possèdent un système crédible et efficace de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires et qu'ils utilisent des données fondées sur des mesures conformes aux normes européennes les plus récentes. Ce système doit être en mesure de

- 
41. B. Patel et P. Chare, « *Fifty years of safeguards under the Euratom treaty – a regulatory view* », in *ESARDA Bulletin*, n° 36, 2007, p. 4.
  42. Voir R. Carchon, « *La non-prolifération d'armes nucléaires et les contrôles internationaux* », mis à jour par K. van der Meer, au Centre d'étude de l'énergie nucléaire (CEN.SKC), Boeretang, 2006, p. 28.
  43. C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser (2003), « *Handbook on Nuclear Law* », IAEA, p. 121.
  44. Les inspecteurs nucléaires de l'Union européenne, un service d'environ 180 personnes, disposent de pouvoirs étendus pour l'exécution des contrôles nucléaires. Ils doivent pouvoir avoir accès à tout moment aux matières nucléaires présentes dans toutes les installations nucléaires civiles. La Commission peut imposer des sanctions aux personnes et aux entreprises qui ne respecteraient pas leurs obligations au titre du régime de contrôle. Ces sanctions peuvent aller jusqu'au retrait des matières nucléaires des installations. Ce système « supranational » d'Euratom est le premier du genre. On s'en est inspiré pour établir des systèmes comparables dans d'autres domaines de la législation de l'Union européenne, notamment la concurrence.

renseigner avec précision et en temps utile sur l'emplacement et la quantité des matières nucléaires placées sous le contrôle de l'exploitant et donc de détecter de manière fiable et sans délai les pertes réelles ou apparentes. En imposant la responsabilité à l'exploitant, ce système peut créer une nouvelle ligne de défense contre la prolifération.

Lorsqu'on analyse la contribution européenne à la non-prolifération, il faut se souvenir que les contrôles de l'Union européenne étaient les premiers contrôles complets. Ne nécessitant pas d'instruments supplémentaires, ils recouvrent toutes les matières nucléaires sur le territoire de l'Union, si bien que la majorité des matières nucléaires entrant dans le cycle du combustible nucléaire y sont assujetties. Comme l'Union européenne dispose sur son territoire des plus grandes usines d'enrichissement et de retraitement (Urenco, Areva/Eurodif et GB2), ces installations sont assujetties au système rigoureux des contrôles de sécurité de l'Union européenne, qui permet également des contrôles de l'AIEA conformément aux dispositions de l'accord de coopération AIEA/Euratom<sup>45</sup>. Ainsi, Euratom intervient en premier en tant qu'autorité de contrôle et transmet ses rapports à Vienne. Le seul autre exemple d'installations industrielles d'enrichissement et de retraitement soumises à des contrôles hors Euratom dans un État non doté d'armes nucléaires concerne le Japon où la perte de matières a suscité l'inquiétude en plusieurs occasions.

L'expérience d'Euratom pourrait donc être exploitée pour améliorer d'autres systèmes et pratiques. Il faut cependant, pour ce faire, mettre en place un système qui coiffe le reste et dans lequel puisse s'instaurer une confiance mutuelle dans les systèmes délocalisés, car les systèmes régionaux ne sont rien d'autre qu'une « auto-inspection<sup>46</sup> » assurée par les États qui partagent suffisamment d'intérêts pour s'engager dans une dynamique régionale et qui pourraient ainsi éveiller les soupçons d'autres parties du monde. Il faudrait donc promouvoir le développement d'un réseau de systèmes régionaux<sup>47</sup>, mais uniquement sous le contrôle global de l'AIEA qui devrait être autorisée à vérifier la surveillance assurée aux niveaux régional ou national (Japon) et jouir de tous les moyens possibles pour mener ses inspections. Depuis l'adhésion de tous les États membres de l'Union européenne au TNP et la conclusion de l'accord entre l'AIEA et Euratom, les deux systèmes se sont rapprochés encore<sup>48</sup>. Le système de l'Union européenne, qui a atteint sa maturité, pourrait être « exporté » et employé par d'autres organisations régionales, et certains de ses attributs parmi les mieux acceptés pourraient être repris par l'AIEA si l'on parvenait à surmonter les obstacles politiques. De fait, le système de l'Union européenne diffère toujours, sur un certain nombre de points, du système de garanties institué par l'AIEA :

- 
45. INFCIRC/153. Les relations entre l'AIEA et Euratom s'appuient notamment sur l'accord type INFCIRC/153.
  46. M. J. Wilmshurst, « *The Development of Current Non Proliferation Policies* », dans l'ouvrage collectif « *The International Nuclear Non-Proliferation System. Challenges and Choices* », J. Simpson and A. McGrew ed., Macmillan, 1984, p. 41.
  47. Les traités de Tlatelolco, Rarotonga, Bangkok et Pelindaba sont des exemples de tentatives louables pour résoudre le problème de la prolifération aux niveaux d'une région ou d'un continent. On peut citer aussi des exemples plus modestes, comme l'accord conclu en 1990 par l'Argentine et le Brésil pour créer un corps d'inspecteurs commun chargé d'effectuer des contrôles complets dans les deux pays.
  48. Par exemple, les contrôles d'Euratom n'interdisaient pas expressément les applications militaires parmi les usages non pacifiques des installations et des matières nucléaires, mais vérifiaient simplement que les matières étaient employées conformément à l'usage déclaré par l'utilisateur ou aux conditions d'approvisionnement convenues, ce qui allait dans le sens des intérêts de la France, alors en train de se doter d'un armement nucléaire.

- les contrôles d'Euratom peuvent constituer un système complet sans qu'il soit nécessaire de recourir à des instruments supplémentaires, puisqu'ils découlent directement des dispositions du traité ;
- ces contrôles se fondent sur une obligation inscrite dans un instrument de droit primaire, tandis que le TNP, par exemple, revêt uniquement un caractère contractuel ;
- le dispositif d'Euratom s'applique au minerai d'uranium, du moins en principe, alors que celui de l'AIEA recouvre aussi les matières fissiles transformées ;
- dans certains cas, les inspecteurs nucléaires de l'Union européenne peuvent intervenir dans l'État dont ils sont ressortissants, ce qui n'est pas la pratique de l'AIEA, sauf à de rares exceptions.

Quant à son expérience du système de contrôles de sécurité, l'Union européenne n'a pas à en rougir. Ce système existe depuis 1957, ce qui lui confère une expérience inégalée. Non seulement les contrôles de sécurité fonctionnent au niveau de l'Union européenne, mais ils ont contribué, depuis 1970, à l'établissement d'un système international de contrôle sous les auspices de l'AIEA. L'AIEA a, elle aussi, un palmarès remarquable en matière de garanties, même si certains cas particuliers<sup>49</sup> en ont montré les limites, en l'espèce celles des méthodes employées (comptabilité des matières, emploi et fonctionnement du confinement et surveillance des équipements) et de certaines procédures de contrôle<sup>50</sup>. Mais le système de contrôle nucléaire est de plus en plus mis à l'épreuve et devrait l'être encore davantage si le regain d'intérêt pour l'énergie nucléaire se confirme.

Il est donc plus nécessaire que jamais de renforcer la collaboration entre l'AIEA et les organisations régionales qui sont ou seront chargées des contrôles, en particulier l'Union européenne. Pour favoriser l'entrée en vigueur du système de contrôle renforcé, l'Union européenne et les États membres ont signé des protocoles additionnels prévoyant la réalisation d'une plus large gamme de contrôles afin de s'assurer de l'absence de matières non déclarées ou d'installations nucléaires ou non nucléaires susceptibles d'être utilisées pour des activités pouvant contribuer à la prolifération. Dans le cadre de l'accord entre Euratom, les États de l'Union européenne non dotés d'armes nucléaires et l'AIEA<sup>51</sup>, la Commission recueille toutes les informations sur la comptabilité des matières nucléaires auprès des installations situées sur le territoire de l'Union et les remet en bloc à l'AIEA. Il y a toujours place pour des améliorations. Pour ce qui concerne les relations entre l'AIEA et Euratom, il reste des points non résolus tels que la question des inspections inopinées de l'AIEA effectuées selon les règles du Protocole additionnel. Mais s'il reste quelques questions en suspens qu'il faudra surmonter, on s'achemine vers un *modus vivendi* entre ces deux acteurs.

Les relations entre l'AIEA et Euratom se sont nettement améliorées ces derniers temps sur les plans de la coopération et de l'esprit général, et les deux parties reconnaissent aujourd'hui que la période de tension est révolue. La déclaration commune de l'AIEA et d'Euratom sur le renforcement de la coopération entre ces deux organisations, qui a été signée le 7 mai 2008, en est un nouveau signe concret. La répartition du travail et la nécessité d'éviter les doublons devraient permettre d'optimiser l'utilisation qui est faite d'un personnel qualifié peu nombreux, ce qui est d'autant plus nécessaire que

---

49. Irak, Iran, Libye, République démocratique populaire de Corée.

50. Sur ce sujet, lire D. Fischer et P. Szasz, « *Safeguarding the Atom. A Critical Appraisal* », in Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Taylor and Francis ed., Londres et Philadelphie, 1985, pp. 47-66.

51. INFCIRC/193.

le nombre d'États membres de l'Union européenne augmente<sup>52</sup>. Lors de ces activités de contrôle, les économies d'échelle deviennent indispensables si l'on veut être à la fois rentable et efficace dans un univers nucléaire susceptible de se développer. L'AIEA elle-même verrait d'un bon œil une plus grande participation de l'Union européenne à la crise iranienne qui pourrait utiliser ses outils techniques à des fins politiques et ainsi contribuer à résoudre la crise actuelle.

Les contrôles de sécurité nucléaire de l'Union européenne sont un outil important qui a fait la preuve de son utilité certes, mais ne sont pas pour autant une panacée. Ils constituent un instrument nécessaire mais non suffisant pour éviter le détournement de matières nucléaires, que ce soit en termes relatifs ou absolus. En termes relatifs, les contrôles ne sont qu'un pion à déplacer sur le grand échiquier de la non-prolifération. Toutefois, en termes absolus, il existe la possibilité et, c'est ce qui est plus important, de passer à la vitesse supérieure. De fait, les dispositions du Traité Euratom qui en définissent le fondement juridique peuvent être interprétées de manière à renforcer l'utilité du chapitre VII. En effet, le système de contrôles, bien que s'appliquant essentiellement *a posteriori*, pourrait comporter des mécanismes qui seraient appliqués *a priori* aux cas les plus difficiles.

Enfin, il convient de remarquer que les contrôles de sécurité nucléaire ne doivent pas être confondus avec la protection physique, la sûreté nucléaire ou la radioprotection. Il s'agit de notions distinctes, même s'il existe des zones de recouvrement et des complémentarités<sup>53</sup>.

## 1.2 Protection physique des installations nucléaires

La Convention sur la protection physique des matières nucléaires<sup>54</sup> (CPPNM) est la législation internationale de référence ainsi que le premier traité international à établir des normes de protection physique des matières nucléaires.

Assurer une protection physique des matières nucléaires est nécessaire lors de l'entreposage, de l'utilisation ou du transport des matières nucléaires. En tant que parties à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires, les États membres de l'Union européenne appliquent les dispositions de la Convention lorsqu'ils utilisent les recommandations de l'AIEA. Les modalités d'application peuvent varier d'un État membre à l'autre en fonction de leurs structures et organisations internes propres, mais les principes de base doivent être respectés. La Commission et les États membres de l'Union européenne procèdent actuellement à la ratification de la convention révisée. L'adhésion d'Euratom à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires a été approuvée par le Conseil européen le 10 juillet 2007 et par une décision de la Commission du 19 décembre 2007 concernant le dépôt de l'instrument d'adhésion auprès du Directeur général de l'AIEA<sup>55</sup>. Le Conseil coordonnera le dépôt simultané des instruments d'adhésion d'Euratom et de ses États membres à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires modifiée, conformément aux procédures établies à l'article 102 du Traité Euratom.

---

52. S. Thorstensen et K. Chitumbo analysent les relations entre Euratom et l'AIEA dans l'article intitulé « Les garanties dans l'Union européenne : la nouvelle formule de partenariat », *Bulletin de l'AIEA*, Volume 37, n° 1.

53. Voir à ce propos O. Jankowitsch-Prevor parlant des trois S, « *safety, security and safeguards* » (sûreté, sécurité, garanties, en français), in « *New frontiers of nuclear law: is there an emerging international legal regime on nuclear terrorism* », s'adressant au Congrès Nuclear Inter Jura le 3 octobre 2007, p.1.

54. INFCIRC/274/Rev.1, AIEA, Vienne, 1980.

55. Décision du Conseil 2007/513/Euratom du 10 juillet 2007 et Décision de la Commission du 19 décembre 2007 concernant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires (2008/99/CE, Euratom).

Bon nombre de propositions et d'idées ont été avancées dans le passé pour améliorer la protection physique. L'idée de créer des installations internationales d'entreposage du plutonium n'est pas nouvelle, mais elle a certainement des mérites en termes de non prolifération. Les statuts de l'AIEA et le traité Euratom comportent tous deux des dispositions qui permettraient aux autorités compétentes respectives de créer ces installations où seraient conservées et contrôlées en commun les matières fissiles. Le problème est davantage politique que technique. Il faudrait adapter le système des contrôles et des garanties, au niveau de l'AIEA du moins.

À ce stade, il convient de souligner l'importance de la sûreté comme instrument de la non-prolifération. Il existe des liens très étroits entre les garanties et la sûreté et entre la sûreté et la sécurité, en général. Dans la plupart des pays qui envisagent l'option nucléaire, le manque de compétence, de main d'œuvre qualifiée ainsi que l'absence d'un cadre juridique pertinent et d'une culture de sûreté suffisante auront pour effet non seulement d'accentuer les risques pour la sûreté et la sécurité mais d'alourdir la tâche des pays qui devront fournir les matières, les équipements et la technologie. Ce qui provoquera à son tour une augmentation des risques pour la sûreté nucléaire<sup>56</sup> et des risques radiologiques. À cet effet, l'Union européenne s'est dotée d'un instrument efficace de coopération nucléaire<sup>57</sup>. Ce nouvel outil prévoit la mise à disposition d'un budget de 525 millions d'euros (de 2007 à 2013) pour améliorer la sûreté, la protection contre les rayonnements ionisants, la gestion des déchets et les contrôles de sécurité dans un espace géographique plus étendu que son prédécesseur, puisque désormais d'importance planétaire.

### 1.3 Contrôle des exportations de matières nucléaires

Très peu d'États peuvent ou pourraient objectivement parvenir à l'autosuffisance nucléaire, en matière de développement et d'utilisation des matières et technologies nucléaires. Cela devrait devenir plus évident à l'avenir si le développement prévu du nucléaire se concrétise effectivement. Par conséquent, les transferts entre fournisseurs de matières et de technologies et leurs acheteurs se développeront nécessairement. Pour ce qui est de la non-prolifération, ces multiplications des échanges exigent le renforcement du système de contrôle et de surveillance des mouvements transfrontières, en d'autres termes une politique qui consiste à dire non<sup>58</sup>. Le TNP comporte des obligations à cet égard (articles I, II et III notamment). Le Traité Euratom et les textes dérivés traitent également de l'importation et de l'exportation des matières nucléaires puisque les contrôles de ces mouvements concernent pratiquement tous les États qu'ils soient exportateurs, importateurs ou pays de transit.

Les contrôles des exportations et des importations opérés sans coordination ont montré leurs limites par le passé. La création du Comité Zangger et du Club de Londres au milieu des années 70 a jeté les bases d'une approche coordonnée qui venait compléter le TNP, dont les dispositions ne pouvaient offrir une garantie totale en la matière.

L'Union européenne joue son rôle en s'assurant que le contrôle des exportations de matières nucléaires de l'Union soit aussi robuste que possible. Le Règlement du Conseil sur le contrôle des exportations de biens et technologies à double usage<sup>59</sup> institue un régime communautaire

- 
56. La Convention sur la sûreté nucléaire sera essentielle à cet égard. Voir l'analyse de O. Jankowitsch-Prevor, « La Convention sur la sûreté nucléaire », *op.cit.*, p. 156.
  57. Règlement Euratom n° 300/2007 du Conseil du 19 février 2007, JOCE L81 du 22 mars 2007, pp. 1-10. Cet instrument remplace le programme TACIS de sûreté nucléaire qui a distribué pas moins de EUR 1.3 milliard aux Nouveaux États indépendants entre 1991 et 2006.
  58. B. Sanders, « Bref historique de la non-prolifération nucléaire », dans le *Bulletin de droit nucléaire*, n° 62, p. 7.
  59. Règlement CE n° 1334 du Conseil du 22 juin 2000 instituant un régime communautaire de contrôles des exportations de biens et technologies à double usage, tel que modifié.

juridiquement contraignant de contrôles de biens et technologies à double usage dont l'exportation hors de l'Union sera subordonnée à une autorisation en cours de validité. Ce règlement prévoit même des dérogations au principe normal de la libre circulation des biens sur le territoire de l'Union européenne<sup>60</sup>. L'Union européenne aide également les pays tiers à renforcer les contrôles de leurs exportations. Ces contrôles sont aussi liés aux garanties ; « le droit traitant des garanties et le droit des contrôles des exportations doivent être compatibles l'un avec l'autre et prévoir des arrangements organisationnels cohérents<sup>61</sup> ».

La directive sur les transferts de déchets radioactifs<sup>62</sup> prévoit la notification préalable et l'approbation obligatoire de tous les transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de l'Union européenne. Elle a été modifiée récemment et sa portée étendue. La directive ainsi modifiée entrera en vigueur le 25 décembre 2008. Par ailleurs, la directive Euratom sur les sources radioactives scellées exige des États membres qu'ils contrôlent les mouvements de sources radioactives scellées de haute activité<sup>63</sup>, cela afin d'éviter des expositions aux rayonnements ionisants résultant de contrôles insuffisants et d'harmoniser les prescriptions au niveau de l'Union européenne. En raison de la nécessité d'obtenir une autorisation préalable pour toute pratique portant sur des sources de haute activité, du suivi, de l'identification et du marquage des sources (des dispositions spéciales sont prévues pour les sources orphelines), cet instrument constitue un important complément, dans le domaine de la prévention, des instruments de non-prolifération.

#### *1.4 Centre commun de recherche de la Commission européenne*

Le Centre commun de recherche (CCR) de la Commission européenne a été créé dans le cadre de l'article 8 du Traité Euratom (titre II, chapitre 1) pour renforcer la contribution de l'Union européenne à la non-prolifération, par exemple en analysant les conceptions actuelles de prévention de la prolifération au regard des développements technologiques attendus. On peut véritablement se demander si ces évolutions ne risquent pas de devancer certaines initiatives actuellement en discussion en matière de non-prolifération. Les réacteurs de la prochaine génération, et notamment les systèmes d'énergie nucléaire de quatrième génération seront, selon toute probabilité, plus résistants à la prolifération (par exemple, scellement des cœurs) que les réacteurs actuels. De plus, si les technologies du futur permettent de résoudre partiellement ou en grande partie les problèmes liés au combustible usé, au retraitement et à la sécurité, on aura moins besoin d'initiatives telles que les efforts multilatéraux entrepris pour garantir l'approvisionnement en combustible (par exemple GNEP<sup>64</sup>), les centres multinationaux du cycle du combustible, des consignes plus strictes pour l'exportation et des restrictions volontaires plus fortes de la part des fournisseurs de combustibles nucléaires.

---

60. L'annexe IV du Règlement 1504/2004 du Conseil contient la liste des biens faisant exception.

61. C. Stoiber, A. Baer, N. Pelzer, W. Tonhauser, *Manuel de droit nucléaire*, AIEA, 2003, p. 135.

62. Directive 92/3/Euratom du Conseil, 3 février 1992, relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

63. Directive 2003/122/Euratom du Conseil du 22 décembre 2003, relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité et les sources orphelines.

64. Le Partenariat mondial pour l'énergie nucléaire (GNEP) préconise une stratégie globale qui a notamment pour objectif d'accroître la sécurité énergétique des États-Unis et du monde et de réduire le risque de prolifération nucléaire.

## 1.5 Agence d'approvisionnement d'Euratom

L'Agence d'approvisionnement d'Euratom a été créée en 1960 sur la base du Traité Euratom qui se proposait d'instaurer une politique d'approvisionnement commune à l'Union européenne en attribuant à cette Agence un statut particulier et des pouvoirs propres (et notamment le droit d'option, le droit exclusif de conclure des contrats, la personnalité juridique et l'autonomie financière). Le Titre II du Chapitre VI du Traité Euratom dispose que la Communauté a la charge de veiller à l'approvisionnement régulier et équitable de tous les utilisateurs de l'Union européenne en minerais et combustible nucléaire. La surveillance des approvisionnements est confiée à l'Agence qui doit garantir l'équilibre entre l'offre et la demande dans l'Union européenne. Les activités de l'Agence sont étroitement liées à la question du contrôle nucléaire. L'Agence est un organe indépendant placé sous le contrôle de la Commission.

La principale difficulté que rencontre l'Agence vient de l'écart entre ses prérogatives et objectifs théoriques et son mode de fonctionnement passé. Dès le début, les États membres ont été peu favorables à ce que cette Agence supranationale exerce tous les pouvoirs qu'on lui avait confiés. Un grand nombre de dispositions la concernant n'ont jamais été appliquées ou ont conduit à créer des mécanismes simplifiés pour leur application qui ont eu pour effet de priver l'Agence de son influence potentielle véritable. Le problème s'explique peut être par les conflits d'intérêts susceptibles de résulter de la coexistence d'activités de gestion et de réglementation. Et de fait, « l'accumulation des rôles n'a pas fonctionné correctement, et la propriété exercée par Euratom sur le combustible nucléaire est restée purement théorique<sup>65</sup> ». Toute confusion entre droits de propriété et (auto) contrôles de sécurité risque effectivement de créer des difficultés. Néanmoins, sachant que, « par rapport aux années précédentes, la demande est davantage susceptible d'augmenter<sup>66</sup> » le périmètre d'activité de l'Agence d'approvisionnement devrait assurément s'élargir.

De nos jours, la contribution de l'Agence à la non-prolifération tourne essentiellement autour de la vérification des contrats de fournitures entreprise afin de s'assurer qu'ils sont conclus à des fins pacifiques et qu'ils comportent une clause relative aux contrôles de sécurité, de lancer la procédure d'autorisation d'exportation délivrée par la Commission (pour les matières nucléaires produites sur le territoire de l'Union européenne) et de vérifier la validité de ces contrats lorsque les matières nucléaires sont effectivement importées ou exportées dans ou hors de l'Union européenne. Ce sont là certes des missions importantes pour la non-prolifération, mais l'Agence pourrait jouer un rôle plus important sur la scène de la non-prolifération. Concrètement, si la proposition japonaise de centre multilatéral du cycle du combustible<sup>67</sup>, ou une autre solution du même type, devait voir le jour, exigeant de l'AIEA qu'elle intensifie son activité internationale de contrôle du marché, l'Agence d'approvisionnement pourrait lui apporter son savoir-faire et son expérience selon des modalités à définir. De plus, pour les contrats de fourniture et/ou de restitution du combustible nucléaire, une approche à quatre (importateurs, exportateurs, AIEA, Euratom/Agence d'approvisionnement) apporterait un regain d'efficacité.

---

65. H. Müller, « *Short-term steps on the multilateral fuel cycle arrangements: screening through the proposals* », document présenté à la Conférence générale de l'AIEA le 25 septembre 2006, p. 3.

66. Rapport annuel 2006 de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom, Publication des Communautés européennes, 2007, p. 11.

67. Proposition présentée en 2006 (INFCIRC/683), préconisant que les États fournisseurs informent périodiquement l'AIEA de leurs capacités de production dans la partie amont du cycle du combustible, c'est-à-dire l'enrichissement, la conversion et la fabrication du combustible.

## 2. *La Stratégie de l'Union européenne concernant les armes de destruction massive*

Dans le contexte plus général de sa Stratégie européenne de sécurité, le Conseil européen a adopté, le 12 décembre 2003 au Sommet de Thessalonique, une Stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive (dénommée ci-après la « Stratégie<sup>68</sup> »). Il convient de noter que cette Stratégie a été adoptée au niveau de la plus haute instance de l'Union européenne, le Conseil, qui réunit les chefs d'État et de gouvernement. Par conséquent, bien qu'elle ne soit pas juridiquement contraignante, cette Stratégie représente un engagement politique au plus haut niveau. L'Union européenne a ainsi fait officiellement son entrée dans un domaine qui aurait été auparavant considéré comme la chasse gardée de l'OTAN, et ce geste a donc une très grande portée sur le plan des relations transatlantiques.

Cette Stratégie est liée à la lutte contre le terrorisme engagée après les attentats du 11 septembre et aux diverses obligations internationales résultant de la signature des différents instruments. Il s'agit d'un document pragmatique que vient compléter un plan d'action concret destiné à améliorer une situation face à laquelle l'Union était mal équipée. Il met l'accent sur le fait que la politique en matière de non-prolifération, de désarmement et de contrôle des armes peut contribuer de manière déterminante à la lutte mondiale contre le terrorisme en réduisant le risque que des acteurs autres que des États aient accès aux ADM, à des matières radioactives et à tous les moyens d'en obtenir. En dehors de ses engagements internationaux, l'Union européenne a des raisons qui lui sont propres de prêter davantage d'attention politique à la non-prolifération. En fait, au-delà de sa volonté réaffirmée de jouer un rôle sur la scène mondiale (voir *supra*), elle a pris conscience que le terrorisme et la menace des ADM concernent également l'Europe<sup>69</sup>.

Le multilatéralisme est la pierre angulaire de la Stratégie, ce qui confirme une fois de plus l'engagement de l'Union européenne en faveur d'un système de traité international assurant une base juridique et normative à tous les efforts en matière de non-prolifération. L'Union européenne continue de jouer un rôle très actif<sup>70</sup> dans des enceintes multilatérales œuvrant en faveur de la non-prolifération et du désarmement, comme le démontrent ses positions sur le TNP, les accords de garantie de l'AIEA et leurs protocoles additionnels, la Convention sur l'interdiction des armes chimiques et la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques ou à toxines et sur leur destruction. La Stratégie contient également d'autres principes directeurs, comme l'intégration de la non-prolifération à toutes les politiques et accords<sup>71</sup>, le soutien aux institutions multilatérales, l'engagement de coopérer avec des partenaires ayant les mêmes conceptions et la prise de conscience qu'il faut intensifier l'effort. Toutefois, l'appartenance à un système multilatéral ne présente en soi qu'un intérêt limité. Ce qui est nécessaire, c'est un système multilatéral qui soit

---

68. La Stratégie reprend également les conclusions du Conseil européen du 10 décembre 2001 sur les implications de la menace terroriste sur la politique de l'Union européenne en matière de non-prolifération, de désarmement et de maîtrise des armements.

69. Hormis les événements du 11 septembre 2001, plusieurs États membres de l'Union européenne ont été victimes d'attentats terroristes ces dernières années (Royaume-Uni, Espagne, France).

70. Pour une récapitulation récente et actualisée, lire le dernier « Rapport semestriel sur l'état d'avancement des travaux concernant la mise en œuvre de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive », Conseil de l'Union européenne, 2007/II, 11 décembre 2007, n° 16411/07.

71. Le Conseil européen du 17 novembre 2003 a décidé d'inclure des dispositions relatives aux ADM dans tous les futurs accords conclus avec des pays tiers. Il est exigé un respect total des obligations multilatérales, et les démarches en vue d'une adhésion future à d'autres instruments multilatéraux sont encouragées. Des clauses intitulées « *Armes de destruction massive* » figurent déjà dans les accords conclus entre l'Union européenne et l'Albanie, le Tadjikistan, la Syrie, les pays ACP et les pays du Golfe, et des négociations se poursuivent avec plusieurs autres pays.

efficace et atteint ses objectifs. À l'avenir, l'Union européenne a donc l'intention d'en faire davantage, notamment de veiller au respect des dispositions prévues<sup>72</sup>.

Dans le cadre du nouvel « instrument de stabilité<sup>73</sup> », institué en 2007, l'Union européenne disposera de ressources pour poursuivre et intensifier ses efforts en vue de renforcer la sécurité face aux menaces de prolifération nucléaire. Cela permettra à la Commission d'aller plus loin que la coopération actuelle avec des pays faisant partie de la sphère d'influence de l'ex-Union soviétique dans le cadre du partenariat mondial du G8. Dans des domaines comme le contrôle des exportations et le trafic illicite de matières nucléaires et radiologiques, la Commission sera en mesure de soutenir au niveau mondial la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive. L'instrument de stabilité prévoit de débloquer plus de EUR 260 millions entre 2007 et 2013 pour la réduction des risques dus aux ADM, y compris nucléaires. Cela permettra, entre autres, d'améliorer la sécurité aux frontières dans les régions présentant des risques de prolifération et de renforcer les contrôles des exportations.

C'est par le moyen et dans le cadre de cette Stratégie que l'Union européenne pourra travailler aux côtés de ses partenaires sur la faisabilité, la mise au point et, à terme, la promotion politique d'autres initiatives destinées à limiter le risque de détournement de matières nucléaires, à faciliter la mise en œuvre des contrôles de sécurité et à limiter les besoins de transports internationaux de matières nucléaires. De l'avis de beaucoup, le moment est venu d'assurer ses approvisionnements en combustible nucléaire<sup>74</sup>, même s'il n'y a pas encore consensus et si de nombreux points restent à éclaircir. L'Union européenne possède un système et un régime juridique qui lui sont propres pour ce qui concerne les approvisionnements en combustible en application des articles 52 à 76 du Traité Euratom que viennent compléter les dispositions sur les contrôles de sécurité (articles 77 à 85). La Communauté a de fait la propriété de toutes les matières fissiles spéciales produites ou importées sur le territoire de l'Union européenne. L'AIEA a récemment proposé un nouveau cadre possible pour l'utilisation de l'énergie nucléaire : options pour l'assurance de l'approvisionnement en combustible nucléaire<sup>75</sup>, ce qui montre que cette idée, du moins, a mûri. Cette question figurera assurément en très bonne place sur le programme de travail pour les mois et les années à venir. L'Union européenne doit être présente.

Il existe toutefois d'autres initiatives et propositions pour réduire les risques de prolifération qui, plutôt que de s'exclure, se complètent. On trouvera ci-après une liste des idées parmi les plus débattues pour éviter une dispersion inutile des technologies et installations d'enrichissement et, plus généralement, favoriser la non-prolifération :

- créer un centre international d'enrichissement sous contrôle international<sup>76</sup> ;

---

72. Concernant la mise en œuvre par l'Union européenne de la Stratégie contre la prolifération des armes de destruction massive, voir Conseil de l'Union européenne, rapport 10527/06 du 14 juin 2006.

73. Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité, JOCE L 327 du 4 novembre 2006, pp. 1-11.

74. R. Stratford « Nouveau cadre pour l'utilisation de l'énergie nucléaire au 21<sup>e</sup> siècle : assurances en matière d'approvisionnement et de non-prolifération », conférence tenue à l'occasion de l'événement spécial organisé en marge de la 50<sup>e</sup> session de la Conférence générale de 2006, du 19 au 21 septembre 2006, p. 1.

75. Rapport du Directeur général de l'AIEA, GOV/INF/2007/11 du 13 juin 2007.

76. Cette proposition a été formulée pour la première fois par J. Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et la sécurité commune, au début décembre 2007 ; voir *Le Monde* du 5 décembre 2007.

- créer un réseau de centres régionaux<sup>77</sup> et, en particulier, « européeniser » le cycle du combustible nucléaire dans tous les États membres ;
- entreposer le plutonium sous contrôle international (de l'AIEA et/ou d'un groupe d'États) ;
- créer des projets internationaux de cycle du combustible et réunir sur le même site des installations qui seraient placées sous le contrôle d'une autorité internationale quelle que soit la forme qu'elle puisse revêtir ;
- parvenir à un accord sur l'arrêt de la production de matières nucléaires à des fins militaires, sous contrôle international, à savoir le Traité sur l'arrêt de la production de matières fissiles (déjà évoqué à la Conférence d'examen et de prorogation de 1995 des parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires) ;
- améliorer les contrôles aux frontières du respect des dispositions de droit sur la non-prolifération ;
- renforcer la sécurité et la gestion aux frontières ;
- soutenir les activités engagées dans le cadre de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (ISP)<sup>78</sup>.

L'Union européenne occupant une position de leader dans les activités d'enrichissement et de retraitement, à savoir les activités les plus délicates du point de vue de la prolifération, elle peut tout naturellement contribuer de manière décisive aux efforts et à la coopération internationale dans ce domaine. Concrètement, pour favoriser les avancées sur ce terrain, il faudrait que l'Union européenne adopte « une approche fonctionnelle ... (et que) les États réfléchissent au moyen d'établir une boîte à outils utilisable par l'ensemble des pays de l'Union européenne<sup>79</sup> ». Différents outils de multilatéralisation peuvent quoiqu'il en soit coexister. L'Union européenne pourrait sans difficulté créer un centre d'enrichissement régional qui bénéficierait du cadre général d'Euratom. Il existe des précédents, par exemple, le centre d'enrichissement russo-kazakhe. L'Union européenne est déjà très active en Russie, en particulier dans le domaine de la sûreté, par l'intermédiaire de son programme TACIS, un atout considérable pour la lutte contre la prolifération dans une région du monde particulièrement sensible.

Enfin, le développement de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, c'est-à-dire le troisième pilier du « temple » de l'Union européenne, lui offre un cadre mieux adapté à l'instauration d'une saine collaboration entre les États et permettra par conséquent de mener des actions coordonnées et efficaces contre les trafiquants de matières nucléaires.

### **3. *Comment maximiser le rôle et l'influence politique de l'Union européenne***

En plus de ses instruments juridiques et politiques, l'Union européenne a d'autres possibilités d'exercer une influence et de promouvoir la non-prolifération dans des enceintes importantes.

---

77. Plusieurs pays ont déjà fait des propositions dans ce sens, notamment la Russie et l'Arabie Saoudite.

78. L'Union européenne a fait des déclarations favorables aux activités de l'ISP.

79. M. Finaud et I. Anthony, « *The role of the European Union in international Non-Proliferation and disarmament assistance* », Occasional papers series, Centre de politique de sécurité, Genève, n° 50, avril 2006, p. 20.

### 3.1 *Conseil de sécurité des Nations Unies*

À travers la France et le Royaume-Uni, l'Union européenne possède deux membres permanents au Conseil de sécurité des Nations Unies. Ces deux pays possèdent l'arme nucléaire, avec toutes les conséquences qui en découlent sur les plans stratégique et politique et en matière de dissuasion. Sur des questions de cette importance, des résolutions juridiquement contraignantes ont été prises sur la base des dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, et devrait continuer de l'être, même si le texte de la Charte ne constitue pas à proprement parler une base juridique ou politique immédiate sur laquelle faire reposer la lutte contre la prolifération nucléaire<sup>80</sup>. Mais ces résolutions doivent être appliquées, et c'est ce qui importe le plus. En l'absence d'instrument efficace pour faire respecter ces résolutions (en général les sanctions réussissent rarement à contraindre le pays sanctionné à respecter ses obligations à court terme), une subtile association de plusieurs éléments, dont le poids politique et le système de la carotte et du bâton, pourrait mener au succès. En raison de sa présence au Conseil de sécurité des Nations Unies, l'Union européenne, à travers ses membres permanents et non-permanents et les réseaux et liens qu'elle a établis de cette manière avec certains pays, a la possibilité de jouer un rôle plus important dans ce contexte car elle peut offrir aussi des compensations financières ainsi qu'un accès aux technologies. Par l'intermédiaire de la Commission notamment, l'Union européenne est en effet un pourvoyeur d'aide majeur aux efforts internationaux de non-prolifération.

Il serait donc assez facile d'établir une identité stratégique et diplomatique européenne sur la question de la non-prolifération puisqu'il existe une convergence de vues sur les points fondamentaux.

L'Union européenne est également tenue par la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il lui faut, par conséquent, trouver des moyens de résoudre les problèmes évoqués dans cette résolution, au niveau des États membres comme à celui de l'Union. Elle a entrepris des actions communes en particulier de sensibilisation et de création de capacités, dans la région Asie-Pacifique, en Afrique, en Amérique latine et aux Caraïbes<sup>81</sup>. La Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive qui met l'accent sur la nécessité de renforcer le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies, est considérée comme un progrès, mais certains auteurs doutent encore qu'il s'agisse véritablement d'une politique claire<sup>82</sup>. La création d'un poste de représentant personnel du Haut représentant de l'Union européenne pour la PESC constitue une tentative de créer une synergie.

### 3.2 *Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération*

Il existe manifestement pour l'Union européenne une occasion favorable d'insuffler une volonté politique, voire d'imposer une vision audacieuse, lors des préparatifs de la prochaine conférence d'examen du TNP en 2010. L'Union européenne possède la légitimité et la crédibilité nécessaires, notamment parce qu'il s'agit d'un domaine où les États-Unis se sont compromis en signant un accord

---

80. Certains auteurs préconisent de longue date une plus forte implication du Conseil de sécurité dans la non-prolifération, voir M.-H. Labbe, « La prolifération nucléaire en 50 questions », éditions Jacques Bertoin, 1992, p. 204.

81. Voir l'action commune 2006/419/PESC du Conseil du 12 juin 2006 « à l'appui de la mise en œuvre de la résolution 1540(2004) du Conseil de sécurité des Nations Unies et dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive ».

82. C. Portela, « *The Role of the European Union in Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction. The Way to Thessaloniki and Beyond* », *PRIF Report*, n° 65, Peace Research Institute Frankfurt, 2003, p. 27 ; voir également B. Pelopidas, *op.cit.*, p. 3, note 6.

avec l'Inde. La dernière conférence<sup>83</sup> est considérée par beaucoup comme un échec. Il faudrait donc casser cette dynamique négative, qu'est venue renforcer l'actualité internationale avec les questions de l'Iran et de l'Inde, pour éviter de mettre davantage en péril le Traité.

L'Union européenne devrait peser à la fois de tout le poids de ses institutions et de celui de ses États membres et faire jouer sa propre expérience d'intermédiaire, au niveau intérieur, pour atteindre une série d'objectifs. Si elle veut donner un nouvel élan au traité et provoquer si possible une avancée décisive, nous recommandons dans cet article une sorte de « *New Deal* » qui consisterait à :

- réaffirmer son soutien au TNP, faire valoir qu'il a permis d'importantes avancées et joué un rôle positif, malgré les récents revers et le contexte international<sup>84</sup> ;
- s'engager dans des démarches diplomatiques avec tous les acteurs visant à développer un climat de confiance. Elle pourrait, pour ce faire, lancer des initiatives en matière de désarmement nucléaire et de prolifération verticale afin de ramener à de meilleures dispositions les États qui continuent de souligner le déséquilibre qui existe dans le Traité entre ceux qui ne possèdent pas d'armes nucléaires et ceux qui en possèdent ;
- confirmer et renforcer l'*acquis* et les objectifs essentiels du TNP ;
- proposer des objectifs ambitieux mais réalistes ;
- appeler à une adhésion universelle au TNP, en entreprenant des démarches bilatérales auprès d'Israël, de l'Inde et du Pakistan (et le cas échéant, d'autres pays comme la Corée du Nord) ;
- s'engager davantage et proposer ses bons offices diplomatiques dans l'affaire iranienne ;
- réaffirmer son soutien au principe récemment acquis de la validité illimitée du TNP ;
- attirer l'attention sur les insuffisances du TNP afin de proposer des initiatives pour y remédier.

Tous ces éléments sont actuellement à l'étude au niveau de l'Union européenne où l'on a pleinement conscience de l'importance d'assurer une prestation de valeur à la prochaine conférence d'examen du Traité.

### 3.3 Groupes spécialisés

La participation de l'Union européenne au Club de Londres et au Comité Zangger, deux accords volontaires interétatiques, lui apporte les moyens d'exercer une influence et une surveillance des contrôles des exportations. La Commission européenne a le statut d'observateur permanent auprès de ces deux organismes. Elle est également membre du Régime de contrôle de la technologie des missiles ainsi que de l'Arrangement de Wassenaar pour ce qui concerne les aspects de la lutte contre la prolifération qui concernent les armements en général, deux organismes où elle fait partie de la délégation de la présidence de l'Union européenne. Elle est membre à part entière du Groupe de

---

83. Tenue du 2 au 27 mai 2005 au siège des Nations Unies, à New York.

84. On lira avec intérêt des études indiquant que la plupart des analystes pensaient, voilà plusieurs dizaines d'années, que le nombre de pays détenant ou susceptibles de détenir l'arme nucléaire serait bien plus élevé que le nombre réel de pays qui la possèdent aujourd'hui. Voir notamment S. Courteix, « *Exportations nucléaires et non-prolifération* », in *Economica*, Paris, 1978, p. 2.

l'Australie<sup>85</sup> et participe à la délégation de la présidence de l'Union européenne auprès du Régime de contrôle de la technologie des missiles.

Le G8 est également une tribune importante où la question de la non-prolifération peut être évoquée au plus haut niveau, comme le montrent des initiatives telles que le Partenariat mondial du G8 contre la dissémination des armes de destruction massive et des matières connexes. L'Union européenne a participé activement à la révision à mi-parcours du Partenariat mondial auquel elle continue d'apporter une contribution financière substantielle. Elle s'est engagée<sup>86</sup> à verser notamment la somme de EUR 1 milliard au titre de l'assistance à l'ex-Union soviétique. À la date actuelle, près de EUR 800 millions ont été engagés et plus de EUR 400 millions dépensés, ce qui devrait permettre d'allier efficacité et bénéfices politiques supérieurs.

## Conclusions

Une Union européenne composée de 27 États membres partageant les mêmes points de vue, principes et engagements fondamentaux sur la non-prolifération constitue une solide base pour l'adoption de positions et la mise en œuvre d'actions coordonnées ou, ce qui est mieux, communes. Tous les États membres de l'Union européenne ont, de fait, adhéré au TNP et au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) et ils ont signé avec l'AIEA des accords de garantie supplémentaires. Il s'agit donc d'un fort mouvement en faveur d'une gouvernance multilatérale de questions importantes qui ne concernent pas seulement l'Europe mais le monde entier. L'Union européenne est consciente que seules une évaluation partagée et une action coordonnée permettront de relever les défis planétaires.

L'Union européenne a fait la preuve de son engagement sur la voie de la non-prolifération. Rares sont ceux aujourd'hui qui pourraient raisonnablement accuser un État membre d'Euratom de présenter un réel risque pour la prolifération. Ce qu'il lui faut désormais ce sont les réels moteurs du changement : la volonté politique, le renforcement de la coordination et la création d'un cadre unique pour traiter cette question. L'Union européenne ne peut persister dans une voie qui s'apparente trop souvent au « dilemme du prisonnier », dans laquelle chaque partie doit prendre position sans savoir ce que dira l'autre et qui, la plupart du temps, produira des conséquences loin d'être optimales. Ce cadre pourrait être organisé selon les modèles qui ont fait leurs preuves des cercles concentriques ou de la géométrie variable au cas où certains États membres souhaiteraient aller plus loin et plus vite que d'autres. Mais il faut assurément dépasser la structure actuelle disparate et adopter une attitude orientée vers les résultats pour éliminer les goulots d'étranglement. L'Union européenne doit assurément abandonner la politique d'alignement sur le plus petit dénominateur commun.

Les traités constitutifs de l'Union européenne, les instruments de droit dérivé et initiatives politiques qui en relèvent établissent effectivement les fondations d'une politique européenne unique en matière de non-prolifération à condition qu'il existe une volonté politique de transcender les rivalités institutionnelles. Pour cela, il faut que l'interprétation utilitaire et téléologique des instruments et besoins imprègne la volonté politique de l'Union. Les bases existent, notamment le Traité Euratom et la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive. L'Union européenne s'efforce d'enrichir son régime juridique et politique : la Communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen intitulée « Une politique de l'énergie pour

---

85. Le groupe de l'Australie est une enceinte non officielle réunissant des pays qui s'efforcent d'éviter, grâce à l'harmonisation du contrôle des exportations, que ces dernières ne contribuent à la mise au point d'armes chimiques ou biologiques. La coordination des mesures nationales de contrôle des exportations aide les membres du groupe à respecter leurs obligations au titre de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques et de la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction.

86. En 2002, à Kananaskis (Canada), Sommet du G8.

l'Europe<sup>87</sup> », qui a été adoptée en janvier 2007 en tant qu'élément essentiel de la création d'une politique énergétique européenne, mentionne la non-prolifération parmi les objectifs à poursuivre prioritairement pour la mise en place d'une politique énergétique externe efficace. L'Union européenne a également lancé un plan d'action évolutif<sup>88</sup>, elle travaille sur les communications de la Commission concernant la sûreté nucléaire et la contribution d'Euratom à la non-prolifération qui devraient être adoptées dans les mois qui viennent. Il s'agit là de premières étapes importantes, qui ne représentent toutefois pas le saut qualitatif nécessaire. Pour y parvenir, en revanche, il faudra notamment créer davantage de synergie entre les différents niveaux institutionnels de l'Union européenne et entre les différents comités appartenant aux mêmes institutions.

L'équation politique et stratégique actuelle est simple : des alliances et des coopérations stratégiques nouvelles voient le jour aux niveaux régional et planétaire dans un monde multipolaire où sont aujourd'hui contestées certaines politiques et idéologies jugées dominantes par certains. Il se peut qu'une coalition soit en train de se former contre l'Occident<sup>89</sup>. En même temps, de nombreux pays émergents manifestent la volonté de s'engager sur la voie nucléaire, dont certains qui ne présentent pas nécessairement toutes les garanties de sécurité. Ces facteurs conduiront inévitablement à une accentuation des risques de prolifération et à la création d'un monde où l'instabilité n'aura jamais été aussi présente, même dans les périodes les plus sombres de la guerre froide. On aurait tort de considérer l'affaire iranienne comme un cas isolé ; elle pourrait au contraire préfigurer une situation qui risque de se développer à plus grande échelle. Par conséquent, il faudra trouver des solutions pour éviter la prolifération – prenant essentiellement la forme de centres gérés et contrôlés aux niveaux régional ou international pour ce qui concerne les parties les plus sensibles du cycle du combustible – ou accepter que la boîte de Pandore s'ouvre d'ici peu sans qu'il soit possible, si ce n'est à très long terme, de la refermer.

Une approche internationale est la seule possibilité pour toutes les parties d'établir la confiance et le consensus et d'éviter les critiques de pays développés soucieux de préserver « l'équilibre déséquilibré » actuel. Il sera difficile, même si c'est souhaitable, de limiter les possibilités pour les pays en développement d'accéder à l'énergie nucléaire. La prolifération justifie d'exiger des contrôles stricts, non d'empêcher ces pays de bénéficier de cette source d'énergie. Choisir la démarche inverse ne ferait qu'aiguiser les accusations de discrimination dirigées contre le secteur nucléaire. Le TNP est depuis longtemps critiqué pour cette discrimination, si bien que la voie difficile, certes, mais néanmoins essentielle, vers la paix exige une certaine retenue des États dotés d'armes nucléaires et de réels efforts dans le domaine de la prolifération verticale, à titre de premier pas vers un désarmement total. Toutes les mesures prises contre la prolifération devront s'accompagner d'une « déprolifération ». L'Union européenne détient à la fois l'influence politique et les moyens financiers d'exploiter de la manière la plus efficace la politique de la carotte et du bâton, le cas échéant, en subordonnant une assistance économique et des transferts technologiques au respect par l'État bénéficiaire de strictes conditions de non-prolifération. De même, la convergence entre Euratom et AIEA, qui partagent tous deux une expérience et un savoir-faire irremplaçables, sera nécessaire plus que jamais.

Dans cette situation, il n'est plus d'actualité de continuer comme avant pour faire traîner les choses. L'Union européenne est restée sur le bas-côté de la route trop longtemps. La Conférence des Parties chargées d'examiner le Traité sur la prolifération des armes nucléaires en 2010 pourrait être

---

87 COM(2007) 1 final, 10 janvier 2007.

88 Rapport de l'Assemblée interparlementaire européenne de sécurité et de défense, Union de l'Europe occidentale, 52<sup>e</sup> session, 21 juin 2006, document A/1938, p. 23.

89. Regroupant, par exemple, des pays tels que le Venezuela, l'Iran, Cuba, la République populaire démocratique de Corée.

l'une des plus importantes depuis l'entrée en vigueur de ce traité. Un échec, à un moment où le TNP connaît une sérieuse crise de crédibilité, risque de plonger le monde dans des eaux terriblement troubles.

Par-delà l'analyse effectuée dans cet article et quelles que soient la validité et la viabilité des idées qui ont été présentées, on retiendra au moins une idée fondamentale : la nécessité d'un « *New Deal* » pour la non-prolifération nucléaire. Si l'Union européenne souhaite jouer un rôle et avoir un *effet utile*, il lui faut utiliser tous les instruments en sa possession, aussi bien techniques que politiques, mais avec cohérence et non de manière dispersée. Elle ne peut plus opérer de ségrégation entre les instruments à sa disposition pour favoriser la non-prolifération. Si elle est partielle, son approche ne donnera pas de résultats optimaux, et les bénéfices politiques seront piètres. Le chapitre II de la Stratégie de l'Union européenne contre la prolifération des armes de destruction massive le reconnaît pour la première fois officiellement même s'il sous-évalue les capacités du Traité Euratom. Rechercher, voire proposer, un cadre global unique pour traiter d'une question qui intéresse l'avenir de l'humanité peut sembler idéaliste, mais il ne faut pas se laisser arrêter par un scepticisme à court terme : la non-prolifération ne peut se permettre d'être éternellement retenue dans des efforts sisyphéens.

Entre les besoins urgents et les décisions courageuses, il existe une étape importante appelée volonté politique. Pour atteindre la paix mondiale, pouvons-nous raisonnablement espérer voir une « *politique commune de l'Union européenne en matière de non-prolifération* » ou un « *programme de sécurité nucléaire intégré de l'Union européenne*<sup>90</sup> » qui contribuerait à construire une culture de la sécurité nucléaire acceptée par tous dans un avenir proche ?

---

90 M. Bremer Maerli, V. Fedchenko et I. Anthony, « *Nuclear Security: Reinforcing EU Cooperative Threat Reduction Programmes* », in Stockholm International Peace Research Programme, document de référence n° 2 pour la Conférence « *Strengthening European action on WM Non-Proliferation and Disarmament: how can community instruments contribute?* », Bruxelles, décembre 2005, p. 1.

# Évolution du droit de l'environnement en matière d'énergie nucléaire\*

par Stanley David Berger\*\*

Le changement climatique, l'inextinguible soif du pouvoir de l'humanité, les tensions géopolitiques et l'instabilité des prix liée au pétrole se sont combinés pour faire renaître l'intérêt porté à l'énergie nucléaire. Aucun de ces facteurs n'aurait aujourd'hui un impact réel si le secteur nucléaire avait par le passé été affligé de problèmes de sûreté importants, mais 28 années ont passé depuis l'accident de Three Mile Island et 21 depuis Tchernobyl. Entre-temps, l'énergie nucléaire a assuré sans problème la fourniture d'électricité en base aux États-Unis, au Royaume-Uni et au Canada<sup>1</sup>. En juillet 2007, plus des trois quarts des réacteurs exploités aux États-Unis avaient renouvelé leur permis d'exploitation pour des périodes allant jusqu'à 20 ans ou avaient déposé une demande en ce sens<sup>2</sup>. Il est envisagé de construire des réacteurs sur 19 sites de centrales nucléaires dans le sud-est et le nord-

---

\* Produit de la « Loi environnemental »: Revue de l'année 2007 par Stanley D. Berger et Dianne Saxe, avec la permission du livre de Loi canadien (1-800-263-3269), [www.canadalawbook.ca](http://www.canadalawbook.ca).

\*\* M. Berger est depuis dix ans juriste adjoint chez Ontario Hydro/Ontario Power Generation Inc. (OPG). Ses travaux concernent principalement le droit nucléaire. M. Berger est président de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN), établie à Bruxelles. Le présent article reflète l'opinion de M. Berger et pas nécessairement celle de l'OPG ni de l'AIDN. M. Berger assume l'entière responsabilité de l'exactitude des points de vue qu'il y exprime.

1. En 2005, l'industrie nucléaire a produit aux États-Unis 782 milliards de kWh, soit 19,4 % de la production totale d'électricité des États-Unis. Le taux de disponibilité, coefficient mesurant le pourcentage de temps pendant lequel les tranches nucléaires sont disponibles pour produire de l'électricité, était alors de 89,3 %. Voir Ellen C. Ginsberg, « *Industry and Regulatory Overview, 2007* », document présenté au Sommet annuel national de l'Association du Barreau canadien en droit de l'environnement, de l'énergie et des ressources, le 27 avril 2007. Au Royaume-Uni, le nucléaire représente environ 18 % de la production d'électricité totale. Voir le dossier du débat établi par le Department of Trade and Industry du Royaume-Uni, *The Future of Nuclear Power: The Role of Nuclear Power in a Low Carbon UK Economy* (mai 2007), p. 8, consultable en ligne : [www.dtstats.net/ewp](http://www.dtstats.net/ewp). En 2005, les centrales nucléaires de l'Ontario, province la plus peuplée du Canada, ont produit près de la moitié de l'électricité de la province. Le taux de disponibilité de toutes les tranches nucléaires était alors de 78,59 %. Office de l'Électricité de l'Ontario (OEO), « Discussion Paper 4 : Supply Resources » (9 novembre 2006), pp. 11 et 61, document complémentaire C-8-1 du *Plan pour le système d'électricité intégré* (29 août 2007), [www.powerauthority.on.ca/ips](http://www.powerauthority.on.ca/ips).
2. US Nuclear Regulatory Commission, (NRC), Plant Applications for License Renewal, documents consultables à l'adresse : [www.nrc.gov/reactors/operating/licensing/renewal/applications.html#-plant](http://www.nrc.gov/reactors/operating/licensing/renewal/applications.html#-plant).

est des États-Unis, ainsi qu'au Texas<sup>3</sup>. Fin mai 2007, après une interruption de deux décennies, la Tennessee Valley Authority a remis en service le réacteur de la tranche 1 de Browns Ferry, en Alabama, dans le respect des délais fixés et du budget arrêté<sup>4</sup>. De la même façon, au Canada, des demandes ont récemment été déposées dans l'optique de remettre à neuf les réacteurs de Point Lepreau, du Nouveau-Brunswick, ainsi que de Bruce A et de Pickering B, en Ontario. D'autres demandes concernant la construction de réacteurs sur les sites nucléaires de Bruce et de Darlington ont été soumises à l'autorité de contrôle nucléaire canadienne, la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN ou la Commission)<sup>5</sup>. Selon la World Nuclear Association, fin 2006, les différents pays prévoient de construire au total plus de 220 réacteurs de puissance<sup>6</sup>. En 2005, la part de l'énergie nucléaire représentait 16 % de la production mondiale d'électricité. Porter cette part à 18 % nécessiterait environ 300 centrales nucléaires supplémentaires dans le monde d'ici 2030<sup>7</sup>.

Le présent document examine certaines des principales évolutions du droit de l'environnement dans le secteur nucléaire au Canada, aux États-Unis et au Royaume-Uni, de décembre 2006 à fin 2007. Les questions abordées sont autant de sujets d'actualité dans ces trois pays. Elles recouvrent les thèmes suivants, dans leur ordre d'apparition : la consultation publique, les procédures d'étude d'impact sur l'environnement, les questions inhérentes à la définition de la portée des projets de centrales nucléaires et la sélection et la portée des éléments pris en compte dans les évaluations environnementales. Enfin, l'article évoque brièvement les derniers développements concernant la responsabilité civile et les déchets nucléaires.

## Consultation

Le 15 février 2007, suite à un recours formé par Greenpeace, la High Court (tribunal administratif) a rendu un jugement déclaratoire selon lequel une décision prise par le ministre du Commerce et de l'Industrie du Royaume-Uni était entachée d'un vice de procédure et donc illégale<sup>8</sup>. La décision du

---

3. Ginsberg Ellen, C., *op.cit.*, note 1.

4. U.S. Nuclear Energy Institute, *Nuclear Energy Insight*, juin 2007, consultable en ligne : [www.nei.org/resourcesandstats/publicationsandmedia/newslettersandreports/insight](http://www.nei.org/resourcesandstats/publicationsandmedia/newslettersandreports/insight). La remise en service a duré cinq ans et a nécessité un budget de USD 1.8 milliard.

5. Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), Évaluations environnementales, en ligne sur : [www.nuclearsafety.gc.ca/eng/resource/environmental\\_assessments](http://www.nuclearsafety.gc.ca/eng/resource/environmental_assessments). Pour le Nouveau-Brunswick, l'annonce du gouvernement provincial le 29 juillet 2005 est consignée dans l'audition de la New Brunswick Power devant la CCSN du 16 février 2006. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a annoncé le 1<sup>er</sup> août 2007 qu'il acceptait la proposition de l'Équipe CANDU de réaliser une étude de faisabilité pour la construction d'un réacteur CANDU avancé de génération III+ (ACR-1000). L'étude de faisabilité sera financée par l'Équipe CANDU et vise à évaluer la possibilité de construire un réacteur ACR-1000 à la centrale nucléaire de Point Lepreau, près de Saint John, dans le Nouveau-Brunswick. Elle comportera une analyse de rentabilisation pour les investisseurs du secteur privé, l'identification des marchés éventuels pour cette nouvelle source d'énergie et l'examen des incidences environnementales et socioéconomiques possibles du projet. L'Équipe CANDU du Nouveau-Brunswick représente cinq des plus grandes sociétés d'ingénierie et de technologie nucléaire au monde : Énergie atomique du Canada limitée, Babcock & Wilcox Canada, GE-Hitachi Nuclear Energy Canada Inc., Hitachi Canada Ltd. et SNC-Lavalin Nuclear Limited. L'ACR-1000 est un réacteur CANDU avancé qui exploite la technologie existante et offre les mêmes avantages, mais à un coût encore inférieur. L'ACR-1000 qui serait construit à Point Lepreau aurait une puissance de 1 085 MW et une durée de vie utile de 60 ans.

6. US Nuclear Energy Institute, *Nuclear Energy Insight*, janvier 2007.

7. US Nuclear Energy Institute, *Nuclear Energy Insight*, juin 2007.

8. *R. (Greenpeace Ltd.) v Secretary of State for Trade and Industry*, (2007) All E.R.(D) 192 [H.C.(Admin)].

Ministre était en faveur de la construction de centrales nucléaires pour constituer le futur parc électrique britannique. Le raisonnement, fondé sur les principes de droit administratif applicables dans les pays de common law, fournit certaines indications utiles concernant les pratiques de consultation en matière d'évaluations environnementales dans les différents pays, compte tenu de leur législation spécifique.

La succession d'événements ayant abouti à la décision évoquée ci-dessus fut la suivante : en 2003, dans son *Energy White Paper 2003: Our Energy Future – Creating a Low Carbon Economy*<sup>9</sup> (Livre blanc de 2003 sur l'énergie : notre avenir énergétique – Créer une économie à faible émission de carbone), le gouvernement a défini ses objectifs et le cadre d'action à long terme de sa politique énergétique, notamment :

« L'énergie nucléaire est une importante source d'électricité exempte de carbone, mais ses caractéristiques économiques n'incitent pas à l'utiliser pour constituer le futur parc énergétique, pas plus que les problèmes importants et non résolus des déchets nucléaires. Le présent livre blanc ne propose pas de construire de nouvelles centrales nucléaires. Toutefois, nous n'éliminons pas la possibilité qu'un jour il nous faudra peut-être construire des centrales nucléaires pour atteindre nos objectifs de réduction des émissions de carbone. Avant toute décision concernant la construction de centrales nucléaires, le public devra être consulté de la façon la plus large, et un livre blanc définissant les propositions du gouvernement dans ce sens devra être publié<sup>10</sup> ».

En novembre 2005, le Ministre a annoncé à une Commission parlementaire le réexamen de l'*Energy White Paper de 2003*. Le 23 janvier 2006, le gouvernement a remis son dossier du débat, *Our Energy Challenge – Securing Clean, Affordable Energy for the Long Term* (Notre défi énergétique – garantir une énergie propre et d'un prix raisonnable pour le long terme). Ce document évoquait les sujets de préoccupation abordés dans l'*Energy White Paper de 2003* concernant les résultats économiques de l'énergie nucléaire et les problèmes importants à résoudre dans le domaine des déchets nucléaires. Le gouvernement suggérait que ce réexamen cherche à établir si l'évolution des prix de l'énergie avait modifié les conclusions tirées à l'époque et examine de nouveau sur la question des charges financières futures liées aux déchets nucléaires, à leur gestion et leur financement, et réitérait, pour terminer, la promesse faite de consulter le public de la façon la plus large. À l'Annexe A jointe au document, il était précisé aux personnes consultées que le Committee on Radioactive Waste Management (CORWM – Comité sur la gestion des déchets radioactifs) avait « confirmé que les

---

9. Royaume-Uni, Department of Trade and Industry, *Energy White Paper 2003: Our Energy Future – Creating a Low Carbon Economy* (février 2003), [www.dti.gov.uk/energy/policy-strategy/energy-white-paper-2003/page21223.html](http://www.dti.gov.uk/energy/policy-strategy/energy-white-paper-2003/page21223.html).

10. *Ibid.*, para. 4.68, cité dans *R. (Greenpeace Ltd.) v Secretary of State for Trade and Industry*, *supra*, note 8, para. 9, Sullivan J. a ensuite souligné au para. 49 que le gouvernement du Royaume-Uni était signataire de la Convention sur l'accès à l'information, à la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (« Convention d'Aarhus »). La Convention prévoit que les citoyens ont le droit de vivre dans des conditions propres à assurer leur santé et leur bien-être, le devoir d'améliorer l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures et le droit d'accéder à l'information, de participer au processus décisionnel et d'avoir accès à la justice en matière d'environnement. L'article 7 de la Convention dispose que : « chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement ». Au para. 51, Sullivan J. concluait : « étant donné l'importance de la décision en jeu – à savoir, si oui ou non la construction d'installations nucléaires doit désormais être soutenue, il est difficile d'imaginer comment le gouvernement aurait pu respecter ses obligations aux termes de la Convention d'Aarhus s'il n'avait pas promis au minimum que « le public devra[it] être consulté de la façon la plus large » (souligné par l'auteur).

déchets produits dans le cadre d'un nouveau programme de construction pourraient être pris en charge sur le plan technique par les options qu'il avait envisagées ». La High Court estima que cette assertion prêtait à confusion<sup>11</sup> car, dans ses conclusions rendues environ un mois auparavant, le CORWM avait ajouté que la prise en compte des déchets futurs, par opposition aux déchets actuels, soulevait « différentes questions d'ordre politique et éthique ». Enfin, il fut expliqué aux personnes consultées que la date limite prévue pour présenter ses observations concernant le dossier du débat avait été fixée au 24 avril 2006, soit 12 semaines après la publication du dossier en question. Ce délai correspondait au délai minimum suggéré par le *Code of Practice on Consultation* du Cabinet Office pour toute consultation écrite.

Le rapport intitulé *The Energy Challenge: Energy Review Report 2006*<sup>12</sup> (le défi énergétique : rapport sur l'énergie 2006), qui fit l'objet du recours, fut publié le 11 juillet 2006, moins de 6 mois après le dossier du débat. Dans ce rapport, le gouvernement concluait que « le nucléaire a toute sa place dans le futur bouquet énergétique au Royaume-Uni, aux côtés d'autres options énergétiques à faibles émissions de carbone ». Fin juillet 2006, le CORWM publia ses recommandations préliminaires, deux semaines après la clôture de la procédure de consultation. Son rapport final fut publié trois mois plus tard.

Dans son jugement déclaratoire, le juge de la High Court fit observer que le « processus de consultation présentait de sérieuses anomalies<sup>13</sup> ». Le dossier du débat de janvier 2006 aurait rempli son rôle officiel s'il s'était agi d'un document exposant les problèmes posés, suivi d'un rapport formulant des propositions que le public aurait pu commenter de façon éclairée. En fait, les informations fournies aux participants à la consultation étaient bien trop incomplètes pour permettre une réponse éclairée aux deux questions qualifiées en 2003 d'éminemment importantes, à savoir, les caractéristiques économiques des installations nucléaires et la gestion des déchets nucléaires. Par ailleurs, les assertions tronquées sur les conclusions du CORWM, le calcul de rentabilité ainsi que les recommandations préliminaires et le rapport final du CORWM ne furent connus qu'après la fin de la consultation.

Comme J. Sullivan l'a fait remarquer, « l'objectivité la plus élémentaire aurait voulu que l'on donne véritablement l'occasion à des personnes, qui avaient jusque-là reçu si peu d'informations de réagir aux très nombreux éléments d'informations qu'on leur fournissait, avant de prendre une décision de principe concernant l'importance de la construction de centrales nucléaires<sup>14</sup> ».

Le tribunal conclut qu'il ne pouvait y avoir eu de consultation valable, encore moins de « consultation la plus large » si le fond de la question économique et de celle des déchets nucléaires n'avaient pas fait l'objet d'une consultation avant que la décision ne soit prise. Le tribunal estima enfin qu'il y avait eu irrégularité de procédure et déni des attentes légitimes de Greenpeace, à savoir une consultation la plus large avant toute décision en faveur de la construction de centrales nucléaires<sup>15</sup>.

---

11. *R. (Greenpeace Ltd.) v Secretary of State for Trade and Industry*, *supra*, note 8, paras. 102 à 105.

12. Royaume-Uni, Department of Trade and Industry, *The Energy Challenge: Energy Review Report 2006* (juillet 2006), [www.dti.gov.uk/energy/review/page31995.html](http://www.dti.gov.uk/energy/review/page31995.html).

13. *R. (Greenpeace Ltd.) v Secretary of State for Trade and Industry*, *supra*, note 8, para. 116.

14. *Supra*, para. 117.

15. *Supra*.

Le droit canadien reconnaît le concept d'attente légitime<sup>16</sup>, du moins concernant tout recours portant sur la forme, par opposition aux recours sur le fonds<sup>17</sup>. La justice du Royaume-Uni a concédé un recours sur la forme. Néanmoins, la décision du Royaume-Uni doit être interprétée dans le contexte du cadre législatif canadien de l'évaluation environnementale. Aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE)<sup>18</sup>, à savoir le droit applicable à l'évaluation des projets fédéraux dans le domaine de l'énergie nucléaire, les évaluations doivent être effectuées « le plus tôt possible au stade de la planification du projet, avant la prise d'une décision irrévocable ». Cela a sans aucun doute contribué à pousser la CCSN à élargir sa base d'informations dans le cadre de sa procédure d'octroi de permis, même après la réalisation d'une évaluation environnementale<sup>19</sup>. Cette position a été acceptée par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative v Canada (Commission de contrôle de l'énergie atomique)*<sup>20</sup>. La cour estima ce qui suit :

« L'ICUCEC souligne plusieurs modifications apportées au Projet depuis 1993, dont une modification du promoteur et du propriétaire majoritaire, des changements touchant la conception, la découverte de nouvelles menaces pour l'environnement découlant de l'arsenic, l'existence d'une étude scientifique indiquant que des contaminants radioactifs peuvent migrer sur de longues distances dans la nappe d'eau souterraine plus rapidement que ce qui était cru à l'origine, l'adoption d'un nouveau régime de réglementation concernant les critères relatifs à la qualité de l'eau en ce qui a trait à l'arsenic et l'ajout des radionucléides provenant des usines de concentration d'uranium à la Liste des substances toxiques qui figure à l'annexe I de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, chap. 33. À mon avis, aucun de ces changements n'a pour effet de transformer le Projet du lac McClean en nouvelle proposition. La Commission conjointe a reconnu que des changements scientifiques et technologiques surviendraient pendant la durée du Projet et qu'il appartiendrait à la Commission de contrôle d'évaluer les effets de ces changements dans le contexte de ses responsabilités en matière d'octroi de licences ».

### **Examen préalable, étude approfondie ou évaluation par une commission d'examen : quel voie choisir en matière d'évaluation environnementale ?**

La LCEE (Loi canadienne sur l'évaluation environnementale) prévoit trois voies d'évaluation environnementale : l'examen préalable, l'étude approfondie ou l'examen par une commission (appelée commission d'évaluation ou d'examen). L'examen préalable peut être le mode d'évaluation le moins exigeant à la fois en termes de consultation du public, d'éléments pris en compte et de portée de ces éléments<sup>21</sup>. L'examen préalable s'applique par défaut si le projet en question ne relève pas d'une étude

---

16. *Do Rav Right Coalition v British Columbia (Agent d'évaluation environnementale)* (2006), 26 C.E.L.R. (3d) 16, para. 39 (B.C.C.A.) autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée le 6 septembre 2007.

17. *Mount Sinai Hospital Center v Québec (ministre de la Santé et des Services sociaux)* [2001] 2 R.C.S. 281, paras. 22 à 38 par Binnie J. et McLachlin C.J.C., et *Baker v Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, p. 839.

18. *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE), S.C. 1992, chap. 37, art. 11(1).

19. Voir, par exemple, CCSN, Document à l'attention des commissaires 00-H29, *Pickering NGS – A Return to Service* (5 septembre 2000), p. 18.

20. [2005] 1 R.C.F. 372, para. 49 (C.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée [2005] 1 R.C.S. xi.

21. LCEE, art. 18.

approfondie<sup>22</sup>. La commission d'évaluation (ou d'examen) peut citer des témoins à comparaître et à déposer oralement lors d'audiences publiques<sup>23</sup>. Ses membres sont choisis par le ministre de l'Environnement et, à l'inverse de l'examen préalable<sup>24</sup> ou de l'étude approfondie<sup>25</sup>, les membres de la Commission assument la responsabilité de l'évaluation et non l'autorité responsable<sup>26</sup>. Par conséquent, l'examen par une commission est potentiellement la forme d'évaluation la plus rigoureuse. La LCEE autorise la CCSN à demander au ministre qu'un projet faisant l'objet d'un examen préalable soit renvoyé à une commission d'évaluation<sup>27</sup>, ou à recommander au ministre qu'un projet visé par la liste d'étude approfondie soit confié à une commission, après l'organisation d'une consultation publique sur les propositions faites concernant la portée du projet, les éléments dont l'évaluation devra tenir compte et la portée de ces éléments, mais aussi concernant la question de savoir si l'étude approfondie permet de régler les questions soulevées par le projet<sup>28</sup>.

Au cours de l'année dernière, la CCSN a publié trois différentes décisions – concernant les déchets nucléaires, la rénovation d'un réacteur nucléaire et la construction d'une installation nucléaire – qui clarifient les raisons pour lesquelles la CCSN opte pour un examen par une commission, plutôt que pour un examen préalable ou une étude approfondie.

La première de ces décisions, qui recommandait au ministre un examen par une commission, concernait la préparation d'un site, ainsi que la construction et l'exploitation d'un dépôt en formation géologique profonde (DGR) sur le site nucléaire de Bruce, à Kincardine, dans l'Ontario<sup>29</sup>. Le DGR doit servir à stocker à long terme des déchets radioactifs de faible et de moyenne activité. Ces déchets sont constitués de vêtements contaminés, de composants et matériels des réacteurs, dont des tubes de pression, de résines échangeuses d'ions et des filtres servant à purifier les circuits d'eau des réacteurs. Le DGR serait situé à environ 1.5 km des rives du lac Huron et serait construit dans des roches sédimentaires, à une profondeur de 500 à 700 mètres. Étant donné que le dépôt proposé devait être utilisé pour stocker des substances radioactives hors du périmètre d'une installation nucléaire existante, il a d'abord été jugé relever du *Règlement sur la liste d'étude approfondie*.

- 
22. Voir les conditions à remplir pour justifier un rapport d'étude approfondie, *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, DORS/94-638, Annexe, art. 19.
  23. LCEE, art. 35(1)(a).
  24. LCEE, art. 18.
  25. LCEE, art. 21.1(1)(a).
  26. LCEE, art. 34(c). Il convient néanmoins de préciser que la CCSN, en tant qu'Agence fédérale chargée d'évaluer les effets sur l'environnement des projets dans le domaine de l'énergie nucléaire, peut être incluse par le ministre de l'Environnement à une commission conjointe d'examen, conformément aux articles 42 et 40(1)(c) de la LCEE, et que, conformément à l'art. 43(1) de la LCEE, le ministre peut remplacer l'évaluation environnementale par une commission par la procédure d'examen que la CCSN effectue dans le cadre de la procédure d'autorisation.
  27. Cela peut être fait à tout moment : LCEE, art. 20(1) et 25.
  28. LCEE, art. 21(1) et 21(2).
  29. CCSN, *Rapport de suivi de l'évaluation environnementale du projet d'Ontario Power Generation Inc., concernant la construction et l'exploitation d'un dépôt en formation géologique profonde sur le site du complexe nucléaire de Bruce, à Kincardine (Ontario)*. (Décision du 23 octobre 2006, motifs de la décision communiqués le 21 décembre 2006), numéro de référence du RCÉE 06-05-17520. Le ministre Fédéral de l'Environnement a annoncé le 29 juin 2007 que le projet était renvoyé à une commission d'examen.

Le personnel de la CCNS estimait que le projet serait étudié de façon satisfaisante par une étude approfondie, mais la Commission émit un avis différent. Premièrement, elle fit part de ses préoccupations concernant les incertitudes relatives à de potentiels effets négatifs sur l'environnement. Le manque de détails concernant la stratigraphie des couches de schiste et de calcaire, d'éventuelles fractures du sous-sol et la proximité de l'un des Grands Lacs furent autant d'éléments déterminants. L'incertitude concernant les mesures présentées pour supprimer ou réduire d'éventuels effets négatifs était également embarrassante. Deuxièmement, la Commission avait connaissance d'un certain nombre de préoccupations du public et estima qu'il serait préférable de les traiter par voie d'audience publique. Parmi ces dernières, figuraient le caractère exceptionnel du projet, sa proximité avec le lac Huron, le risque que présentent les isotopes radioactifs à vie longue pour les générations futures, la possibilité d'installer un DGR dans des roches sédimentaires, le caractère imprévisible des cheminements d'eau souterraine, la possibilité de fuites et les agressions supplémentaires qu'un tel projet engendrerait pour les Grands Lacs. Troisièmement, la Commission estima qu'une commission d'évaluation pourrait traiter de manière plus approfondie certaines préoccupations du public. Elle fit valoir, par exemple, que les effets transfrontaliers seraient ainsi analysés de manière plus approfondie car la procédure d'audience complète permettrait une plus large consultation des parties prenantes et intéressés potentiels, y compris de la Commission mixte internationale sur les Grands Lacs<sup>30</sup>. Une commission d'évaluation apporterait en outre au public et aux Premières Nations d'autres possibilités de consultation et permettrait de renforcer la crédibilité et la transparence du processus<sup>31</sup>. À cet égard, la Commission souligna, dans ses mêmes motifs, que la Nation des Objibway Saugeen (NOS) avait fait valoir que le DGR pourrait toucher ses intérêts vitaux sur tout son territoire traditionnel, y compris les collectivités résidentielles, les lieux d'importance culturelle et spirituelle et les pêches. La NOS soutient que le projet ne serait acceptable que s'il pouvait être prouvé, avec un degré de certitude élevé, qu'il resterait inoffensif pour l'environnement pendant plusieurs centaines d'années<sup>32</sup>. Enfin, en l'absence de données scientifiques et technologiques significatives, la commission d'examen pourrait faire appel à des spécialistes internationaux indépendants du titulaire de l'autorisation et du personnel de la Commission, en particulier pour ce qui concerne les questions géologiques et hydrologiques complexes que soulève le projet<sup>33</sup>.

Une deuxième décision, rendue début 2007 par la CCSN, rejetait des demandes en faveur de la procédure d'examen par une commission pour l'évaluation environnementale du projet de rénovation des réacteurs de Pickering-B et de prolongation de leur durée d'exploitation jusqu'à 2060<sup>34</sup>. La décision de la Commission de poursuivre l'évaluation selon le mode d'examen préalable revenait principalement à déterminer si les préoccupations du public justifiaient de recommander une commission d'évaluation, conformément à l'article 25 de la LCEE. À cet égard, la Commission accepta les critères établis par son personnel pour juger du degré de préoccupation du public. Ces critères visaient à déterminer les éléments suivants :

- si les questions soulevées par les membres du public et les intervenants peuvent être entièrement abordées lors de l'examen environnemental préalable ;

---

30. *Ibid.*, para. 112.

31. *Ibid.*, para. 116.

32. *Ibid.*, para. 94.

33. *Ibid.*, para. 119.

34. CCSN, *Lignes directrices pour l'évaluation environnementale (portée du projet et portée de l'évaluation) du projet de remise à neuf et de poursuite de l'exploitation des réacteurs de la centrale nucléaire Pickering B* (décision du 24 janvier 2007, motifs rendus le 3 avril 2007), numéro de référence du RCÉE 06-01-21226.

- la nature des préoccupations ;
- si une commission d'examen offrirait de meilleures occasions au public d'exprimer ses préoccupations ;
- si les préoccupations négatives exprimées proviennent d'une grande proportion de gens habitant dans les communautés qui seraient probablement touchées par le projet<sup>35</sup>.

Le promoteur, Ontario Power Generation Inc., fit valoir que le projet bénéficiait du soutien des autorités locales. Parmi les préoccupations publiques exprimées par des groupes tels que Lake Ontario Waterkeeper figuraient les effets sur le lac des panaches thermiques, de la contamination de l'eau et de l'entreposage pour une durée indéterminée de déchets nucléaires. Rejoints par Greenpeace, l'Union Saint-Laurent Grands Lacs et le chapitre de Toronto du Conseil des Canadiens, ces groupes demandèrent en outre l'inclusion d'autres pistes de recherche telles que le développement durable, les ressources renouvelables et des solutions de substitution. Greenpeace souleva la question de la capacité du projet de résister à une catastrophe de grande ampleur, sachant que ce dernier se trouve à proximité de régions densément peuplées, notamment à l'ouest de l'installation, qui seraient particulièrement touchées par une contamination du Lac Ontario, source d'eau potable. Les effets du changement climatique sur l'installation nucléaire et l'activité sismique furent également jugés comme importantes. La Commission nuança sa décision en demandant à son personnel de la tenir informée en temps utile des préoccupations du public ou questions importantes pouvant justifier plus avant la nécessité de faire appel à une commission d'examen<sup>36</sup>. Enfin, étant donné l'intérêt considérable suscité par le projet, la Commission s'est dite prête à envisager la tenue d'une audience publique sur le rapport d'examen préalable d'évaluation environnementale dans la région du Grand Toronto<sup>37</sup>.

La troisième décision concernait le projet de Bruce Power de construction et d'exploitation d'une centrale nucléaire à Kincardine, en Ontario<sup>38</sup>. Le projet prévoyait la préparation d'un site, ainsi que la construction et l'exploitation de réacteurs nucléaires (jusqu'à quatre) sur le site nucléaire de Bruce, d'une puissance installée supplémentaire de 4 000 MW. Bruce Power proposait plusieurs technologies de conception canadienne et étrangère. Le projet aurait normalement dû être régi par le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*, mais la Commission, appliquant l'article 25 de la LCEE, demanda au Ministre de renvoyer le projet à une commission d'examen. Tout comme les communautés des Premières Nations concernées, Bruce Power, promoteur du projet, avait demandé à la Commission d'adopter cette ligne de conduite<sup>39</sup>, ce qui n'est pas anodin. La province de l'Ontario reconnu qu'elle n'avait pas compétence pour assujettir les installations nucléaires aux dispositions de la *Loi sur les évaluations environnementales*<sup>40</sup> de l'Ontario et qu'elle n'envisageait pas de faire valoir la clause 7(1) de l'entente de collaboration Canada-Ontario en matière d'évaluation environnementale<sup>41</sup>. La Commission se prononça par conséquent contre une évaluation

---

35. *Ibid.*, para. 16.

36. *Ibid.*, para. 17.

37. *Ibid.*, para. 81.

38. CCSN, *Renvoi de l'évaluation environnementale du projet de Bruce Power Inc. visant à construire et exploiter une centrale nucléaire à Kincardine* (Ontario) (motifs rendus le 4 mai 2007), numéro de référence du RCÉE 07-05-25738.

39. *Ibid.*, paras. 9, 34 et 36.

40. *Loi sur les évaluations environnementales*, L.R.O., 1990, chap. E.18.

41. CCSN, renvoi de l'évaluation environnementale du projet de la centrale nucléaire de Bruce, *op.cit.*, note 38, para. 17.

environnementale conjointe avec la province, mais recommanda en revanche que, compte-tenu de l'expérience et de l'expertise de ses membres, et en vertu de son statut de tribunal judiciaire indépendant quasi judiciaire, la Commission se substitue elle-même à la commission d'examen ou dirige au moins une commission d'examen conjoint<sup>42</sup>.

Après avoir recommandé une commission d'examen, la Commission constata que, suite à la publication au registre de la description du projet, le nombre de demandes de documents était anormalement élevé. Par ailleurs, étant donné les incertitudes potentielles relatives à la proposition d'utiliser une nouvelle technologie, conjuguées aux inquiétudes suscitées par la gestion des déchets radioactifs produits par l'exploitation et le démantèlement des nouveaux réacteurs, les préoccupations du public promettaient d'être considérables<sup>43</sup>. Finalement, la Commission conclut qu'une étude approfondie ne permettrait pas d'aborder la question de la technologie du nouveau complexe aussi bien qu'une commission d'examen. Les interactions entre le projet proposé, les installations nucléaires existantes et à venir et la proximité du site au lac Huron ont pesé dans cette décision et, peut-être plus encore, le fait que « une expertise indépendante internationale pourrait être un atout pour une commission dans son examen de l'expérience acquise par d'autres installations qui utilisent de nouveaux réacteurs et de nouvelles technologies de refroidissement du réacteur<sup>44</sup> ».

Ces éléments communs aux trois projets étudiés par la CCSN au cours de l'année dernière ainsi que les éléments qui distinguent ces projets les uns des autres permettent d'esquisser le profil type de projets dont la CCSN estime qu'ils justifient un renvoi en commission d'examen. Tout projet visant à prolonger la durée de vie d'un complexe nucléaire suscite l'intérêt du public et, comme la décision en faveur d'un examen préalable concernant la rénovation de Pickering B le fait clairement apparaître, ce facteur seul ne suffira pas à faire pencher la balance en faveur d'une commission d'examen. La décision de la CCSN est en adéquation avec le raisonnement développé par la Cour fédérale en vertu des dispositions du texte précédant la LCEE, le décret sur les *Lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*<sup>45</sup>.

Dans l'affaire *Community Before Cars Coalition v Commission de la capitale nationale*<sup>46</sup>, la Section de première instance de la Cour fédérale a confirmé un refus de renvoyer le projet d'élargissement du pont Champlain à une commission d'examen. Les requérants firent valoir que :

« Il s'agit là d'un processus qui indique que, s'il subsiste encore des préoccupations du public après avoir effectué le processus d'évaluation environnementale lancé par le promoteur, les étapes initiales, vous devriez examiner la question de la commission publique ».

La cour rejeta cet argument pour les motifs suivants :

« La Cour rejette cet argument. L'accepter voudrait dire que, tant qu'une proposition se heurte à une ferme opposition, il est inévitable que l'on recourra à une commission d'examen public. Comme l'a fait remarquer l'avocat du défendeur, cela voudrait dire qu'un processus d'auto-évaluation ne serait plus nécessaire. De plus, si l'on veut être réaliste, certaines propositions

---

42. *Ibid.*, para. 41 et voir note 26, *supra*.

43. *Ibid.*, paras. 26 et 29.

44. *Ibid.*, paras. 31 à 33.

45. *Décret sur les lignes directrices visant le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement*, DORS/84-467 (abrogé).

46. (1997), 135 F.T.R. 1 (1<sup>re</sup> inst.).

rencontreront toujours une opposition, surtout dans des cas comme celui-ci, où le public est à ce point polarisé : d'un côté, ceux qui veulent préserver la valeur de l'immobilier et la tranquillité du voisinage, de l'autre, les tenants de l'accès au travail. La conclusion est liée à la raison fondamentale pour laquelle la proposition n'est pas soumise à un examen : on n'examinera aucun élément nouveau. La conclusion doit être portée sur un élément pertinent. Au cas où le public n'aurait pas eu l'occasion d'exposer convenablement ses préoccupations lors d'un processus d'évaluation environnementale, il serait très difficile de justifier le fait de ne pas proposer un examen public plus approfondi<sup>47</sup> ».

La véritable différence entre le projet de rénovation de Pickering B et les deux projets – dépôt en formation géologique profonde et construction de réacteurs – renvoyés à des commissions d'examen tient au fait que, dans les deux derniers projets, la technologie proposée n'avait pas été testée au Canada et que la Commission a cherché à ouvrir la procédure d'évaluation à des experts internationaux autres que ceux que pourrait choisir le titulaire du permis, le personnel de la CCSN ou même les intervenants. Comme la CCSN l'avait déjà fait remarquer en rejetant l'option d'une commission d'examen pour la proposition de réfection de la centrale nucléaire de Bruce A<sup>48</sup>, « le secteur nucléaire canadien et la CCSN n'en sont pas à leur première expérience des activités de remise en état, d'exploitation et de gestion des déchets qu'exige la réalisation de ce projet ».

### **Définition de la portée du projet et des éléments d'évaluation**

La marge d'appréciation dont jouit l'autorité responsable pour évaluer la portée du projet définit le déroulement de l'évaluation environnementale. Puisque les éléments obligatoires et facultatifs à examiner selon l'article 16 de la LCEE dépendent de la description du projet et doivent s'y appliquer, les limites spatiales et temporelles sont deux des principaux éléments intervenant dans la définition de la portée du projet. Dans sa décision de 2007 relative aux lignes directrices pour l'évaluation environnementale du projet de réfection de Pickering B, la CCSN a reconnu l'importance d'inclure les

---

47. *Supra*, para. 131. Un raisonnement similaire a été développé en 1994 par la *English Court of Queen's Bench* (Cour anglaise du banc de la Reine), dans l'affaire *R. v Secretary of State for the Environment, ex parte Greenpeace Ltd.*, [1994] 4 All E.R. 352 (Q.B.) pp. 381-2. La Cour a rejeté un recours formé contre la décision du Ministre de ne pas organiser d'enquête publique sur une proposition de traitement du combustible nucléaire usé à Sellafield, au Royaume-Uni. Pendant le deuxième tour de consultations sur l'exploitation de l'usine de retraitement, 42 500 réponses ont été obtenues. Parmi ces dernières, 12 300 demandaient la tenue d'une enquête publique, 102 représentants des autorités locales répondirent à la question concernant l'organisation d'une enquête publique et 85 d'entre eux la demandèrent. Le détail des réponses des autorités locales était intéressant en ce sens qu'il montrait que les opinions exprimées dépendaient de la question posée, à savoir, si l'exploitation de l'usine devait avoir lieu ou si une enquête publique devait être menée. Il est également intéressant de souligner le poids à accorder à certaines personnes interrogées en particulier. Les communautés d'accueil doivent-elles compter davantage que les communautés environnantes ou plus éloignées ? Parmi les représentants des autorités locales interrogées qui ont répondu, quatre se sont dits en faveur de l'exploitation de l'usine, y compris dans le Cumbria County et le Copeland Borough) où se situait le projet, alors que 23 y étaient opposés. Vingt deux autres n'ont pas répondu à la question concernant l'exploitation de l'usine de retraitement. Parmi les représentants des autorités locales qui ont été interrogés (49 au total), une majorité de 39 demandait une enquête publique (mais pas ceux de Cumbria et de Copeland). Cinquante trois autres réponses spontanées ont été reçues de la part des pouvoirs locaux, parmi lesquelles 46 demandaient l'organisation d'une enquête publique.

48. CCSN, *Lignes directrices pour l'évaluation environnementale du projet de remise en état de la centrale nucléaire de Bruce A et de la prolongation de la vie utile des réacteurs* (décision du 19 mai 2005, motifs rendus le 14 juillet 2005), numéro de référence du RCÉE 04-01-8081.

Grands Lacs concernés à proximité de l'installation<sup>49</sup>, les zones situées au-delà des installations et visées par des actions de protection recommandées par le Plan provincial d'intervention en cas d'urgence nucléaire<sup>50</sup> et les zones situées sur le trajet des déchets produits par le projet et stockés hors du site. Cela étant, les frontières spatiales semblent s'arrêter aux portes d'autres installations autorisées et ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale préalable. Dans sa décision de 2005 relative aux lignes directrices concernant l'évaluation environnementale du projet de remise en état de Bruce A<sup>51</sup>, la Commission a accepté que le stockage ultérieur des déchets produits lors des travaux de rénovation à l'Installation de gestion des déchets Western (IGDW) adjacente, exploitée par *Ontario Power Generation Inc.*, serait pris en compte en ajoutant aux effets cumulés du projet de rénovation tous les effets supplémentaires que cette installation pourrait avoir. Ainsi restreinte, la portée du projet éliminait la prise en compte d'éléments d'évaluation facultatifs concernant toute solution de remplacement de l'IGDW.

La limite temporelle du projet de Réfection de Pickering B a été provisoirement fixée à 2060, délai au terme duquel le dernier réacteur refait à neuf aura comptabilisé ses 30 années d'exploitation<sup>52</sup>. Dans la décision de la CCSN portant sur le rapport de suivi de l'évaluation environnementale du projet de dépôt en formation géologique de déchets de faible et moyenne activité<sup>53</sup>, sa politique d'application de la réglementation P-290, *Gestion des déchets radioactifs*<sup>54</sup>, figurait en tant qu'élément d'appréciation important de la définition de la portée temporelle du projet. Cette politique prévoit que la gestion des déchets radioactifs doit être menée de façon à protéger la santé humaine et l'environnement des générations actuelles et futures. D'après la Commission, cela suppose d'effectuer l'évaluation jusqu'à l'impact maximal prévu<sup>55</sup>.

Dans sa décision portant sur les lignes directrices de l'évaluation environnementale du projet de réfection de Pickering B<sup>56</sup>, concernant la portée du projet, la CCSN a étudié la demande des

- 
49. CCSN, *Lignes directrices pour l'évaluation environnementale (portée du projet et évaluation) concernant le projet de réfection et d'exploitation prolongée des réacteurs de la centrale nucléaire de Pickering B* (décision du 24 janvier 2007, motifs rendus le 3 avril 2007), numéro de référence du RCÉE 06-01-21226, para. 55.
  50. *Ibid.*, para. 51.
  51. CCSN, Lignes directrices concernant l'évaluation environnementale de la réfection de Bruce A, *op.cit.* note 48, p. 6. Cette décision est conforme à la décision prise dans l'affaire *Friends of The West Country Assn. v Canada (ministre des Pêches et des Océans)*, [2000] 2 F.C. 263 (C.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée 262 N.R. 395n (décision « Sunpine »). Cette affaire, ainsi que, plus récemment, l'affaire *Prairie Acid Rain Coalition c. Canada (ministre des Pêches et des Océans)* (2006), 265 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 154 (F.C.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée 266 D.L.R. (4<sup>e</sup>) vii, ont confirmé la large marge d'appréciation laissée aux autorités responsables pour définir la portée du projet.
  52. CCSN, Lignes directrices relatives à l'évaluation environnementale de la réfection de Pickering B, *op.cit.*, note 49, paras. 52 et 55.
  53. CCSN, *Rapport de suivi de l'évaluation environnementale du projet d'Ontario Power Generation Inc. concernant la construction et l'exploitation d'un dépôt en formation géologique profonde sur le site du complexe nucléaire de Bruce, Kincardine* (Ontario) (décision du 23 octobre 2006, motifs rendus le 21 décembre 2006), numéro de référence du RCÉE 06-05-17520, para. 52.
  54. CCSN, Politique d'application de la réglementation P-290, *Gestion des déchets radioactifs* (juillet 2004), [www.nuclearsafety.gc.ca/eng/resource/regulatory\\_docs/current\\_docs/index.cfm](http://www.nuclearsafety.gc.ca/eng/resource/regulatory_docs/current_docs/index.cfm).
  55. CCSN, Rapport de suivi concernant un stockage en formation géologique profonde, *op.cit.*, note 53, para. 52.
  56. CCSN, Lignes directrices concernant l'évaluation environnementale du projet de réfection de Pickering B, *op.cit.*, note 49, paras. 36 et 40.

intervenants d'inclure certaines solutions de remplacement, telles que les sources d'énergie renouvelables. Exerçant son pouvoir discrétionnaire, elle a refusé d'inclure ces solutions de rechange dans le projet, son personnel ayant expliqué à la Commission que cette question relevait de la politique énergétique, qui dépassait le cadre du mandat de la CCSN. La Commission s'est même montrée plus explicite sur ce point dans sa décision de 2001 sur l'évaluation environnementale du projet de remise en service de Pickering A<sup>57</sup>. Elle a abordé cette question dans le cadre de la définition des éléments à examiner, car la nécessité du projet et les solutions de rechange étaient et sont spécifiquement visées par l'alinéa 16(1)(e) de la LCEE. La Commission a reconnu qu'elle disposait d'une marge d'appréciation pour étudier ces facteurs et a admis que toute information faisant état d'effets négatifs importants du projet sur l'environnement découlant et incitant à prendre en compte des solutions de rechange pourrait être communiquée à la Commission pendant la phase de définition de la portée de ce projet. Cependant, étant donné qu'aucune information de cette nature n'a été portée à l'attention de la Commission, cette dernière s'est fondée sur la décision de la Cour fédérale d'appel rendue dans l'affaire *Marilyn Sharp v l'Office des transports du Canada et la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique*<sup>58</sup> et a rejeté la demande de prise en compte de la nécessité du projet et des solutions de rechange. La décision Sharp concernait une demande déposée par la Compagnie de chemin de fer Canadien Pacifique (CCP) en vertu de la *loi sur les transports au Canada*<sup>59</sup> pour obtenir une autorisation de construire une ligne de chemin de fer de 12.6 km en Alberta entre ses propres installations et celles d'Union Carbide. L'auteur du recours s'était opposé à ce projet en invoquant ses effets en termes de sécurité environnementale et d'utilisation des terres. Elle faisait valoir que la ligne de chemin de fer était inutile car les wagons de la CCP pouvaient circuler sur les voies existantes de la Canadian National (CN) à partir de Red Deer jusqu'aux installations d'Union Carbide. Exerçant son pouvoir discrétionnaire, l'Office canadien des transports décida de prendre en compte la nécessité du projet et les solutions de rechange, mais choisit de s'en remettre aux conclusions de la CCP qui jugeait le projet nécessaire pour répondre aux besoins du marché et à ses objectifs commerciaux et estimait moins satisfaisantes les autres solutions. La Cour d'appel confirma cette conclusion, précisant que l'alinéa 16(1)(e) de la LCEE...

« ... n'est pas un moyen déguisé de redonner à [l'autorité responsable] un pouvoir de réglementation économique.... Dans les cas où [elle] est en mesure de décider qu'un projet est acceptable sur le plan environnemental, [l'autorité responsable] peut juger inutile d'examiner la nécessité et les solutions de rechange. Toutefois, je n'écarte pas la possibilité qu'un projet puisse avoir des effets environnementaux si négatifs que l'Office puisse juger nécessaire d'analyser rigoureusement la question de la nécessité et des solutions de rechange<sup>60</sup>.

Il existe un cadre réglementaire provincial destiné à évaluer le bouquet énergétique le plus adapté dans la Province d'Ontario pour les 20 prochaines années et au-delà. Conformément à l'article 25.29(1) de la *Loi sur l'électricité*, 1998<sup>61</sup>, l'Office de l'électricité de l'Ontario (OEO) est tenu de procéder à une évaluation des quantités et de la fiabilité des ressources électriques en fonction de

---

57. CCSN, Compte rendu des délibérations, y compris les motifs de décision relativement à l'évaluation environnementale, aux termes de la loi canadienne sur l'évaluation environnementale du projet de remise en service de la centrale nucléaire de Pickering-A (*Rapport de suivi de l'évaluation environnementale concernant la proposition d'Ontario Power Generation de remise en service de la centrale nucléaire Pickering A*) (motifs rendus le 16 février 2001), numéro de référence du IFÉE 18822, pp. 9-10.

58. [1999] 4 F.C. 363 (C.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée 132 O.A.C. 377n.

59. *Loi sur les transports au Canada*, S.C. 1996, chap. 10.

60. *Sharp, supra*, note 58, para. 28.

61. *Loi sur l'électricité*, 1998, S.O. 1998, chap. 15, Annexe A.

l'approvisionnement en électricité, de la capacité de production, de la fiabilité et de la demande d'électricité prévus pour chaque période d'évaluation prescrite par les règlements. L'article 25.29(2) de cette loi exige que, dans le cadre de cette évaluation, l'OEO tienne compte des technologies et des capacités de production et de transport de l'Ontario, ainsi que des mesures d'économie d'énergie. En outre, en vertu du plan pour le système d'électricité intégré (IPSP)<sup>62</sup>, l'OEO doit soumettre à la Commission de l'énergie de l'Ontario (CÉO) un plan couvrant une période de 20 années à compter de la date de dépôt de ce dernier. Le 29 août 2007, l'OEO a présenté l'IPSP à la Commission. Quatre éléments essentiels se dégagent de ces 4 000 pages : (1) le doublement de la quantité d'énergie renouvelable transitant par le réseau d'ici 2025 ; (2) l'abandon progressif des centrales à charbon d'ici fin 2014 ; (3) la rénovation ou le remplacement des centrales nucléaires fonctionnant en base dans la province ; et (4) des améliorations des ouvrages de transport afin d'atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels du plan<sup>63</sup>.

Il ne m'appartient pas ici d'analyser ni même de commenter les arguments justifiant l'adoption ou le rejet de l'énergie nucléaire et des solutions de remplacement, et je me contenterai de dire ici que les études ne manquent pas sur ce sujet<sup>64</sup>.

---

62. *Plan pour le système d'électricité intégré*, Règlement de l'Ontario 424/04.

63. L'intégralité des 4 000 pages peut être consultée en ligne : [www.powerauthority.on.ca/IPSP](http://www.powerauthority.on.ca/IPSP).

64. Le 1<sup>er</sup> août 2007, le Pembina Institute a publié trois documents sur son site internet, [www.pembina.org](http://www.pembina.org), intitulés *Renewable is Doable: A Smarter Energy Plan for Ontario*. Ses auteurs présentent quatre scénarios pour prouver que des économies d'énergie, la gestion de la demande, le recours aux énergies renouvelables et, aux technologies combinant chaleur et électricité (micro-turbines) en Ontario et l'achat d'énergie hydraulique aux provinces voisines permettraient de satisfaire les besoins futurs de l'Ontario sans avoir à investir dans la rénovation de centrales ou la construction de réacteurs. En mai 2007, le Ministère britannique du Commerce et de l'Industrie a publié son dossier de débat intitulé *The Future of Nuclear Power: The Role of Nuclear Power in a Low Carbon UK Economy*. Le gouvernement est parvenu à la conclusion que l'énergie nucléaire devait faire partie du bouquet énergétique futur. Le para. 32 de sa note de synthèse recommande de prendre aujourd'hui la décision d'autoriser ou non les producteurs d'énergie à investir dans la construction de centrales nucléaires, étant donné les délais importants à prévoir pour obtenir les autorisations réglementaires et autorisation d'urbanisme nécessaires ainsi que la durée de la construction. Les possibilités d'aménagement hydraulique de grande envergure étant largement épuisées au Royaume-Uni, l'énergie nucléaire apparaissait comme l'unique moyen de production d'électricité en base rejetant peu de CO<sub>2</sub> qui ait fait ses preuves à l'échelle industrielle. Remplacer l'énergie nucléaire par la seule énergie éolienne nécessiterait un bond de 23 GW. A supposer que l'on utilise des éoliennes de 2 MW, il en faudrait 12 000. Or une puissance éolienne installée de 25 GW recouvre une superficie d'environ 10 000 hectares (para. 8.55). L'objectif ambitieux du Royaume-Uni vise à réduire ses émissions de carbone de 60 % à l'horizon 2050 et, si la modélisation effectuée a montré que l'objectif pouvait être atteint sans le nucléaire, dans certaines hypothèses, cette solution présente cependant un risque important pour la sécurité énergétique, notamment parce que les installations nucléaires atteindraient la limite de leur espérance de vie et que le captage et le stockage du carbone n'ont pas encore fait leurs preuves à l'échelle industrielle. Un profond changement des comportements des consommateurs d'énergie serait nécessaire, car la demande d'électricité devrait diminuer de 6 % par rapport à la demande actuelle, alors que l'on prévoit parallèlement une activité économique trois fois plus importante. Dans une décision du 28 juillet 2005, confirmée ultérieurement par la NRC le 12 décembre 2005, l'U.S. Atomic Safety and Licensing Board entériné le rapport environnemental élaboré et présenté par Exelon à l'appui d'une demande d'autorisation d'implantation préalable à Clinton (Illinois) pour un réacteur nucléaire de conception non précisée d'une puissance de 2 180 MW. Le Board et la NRC rejetèrent les arguments selon lesquels les énergies renouvelable telles que l'énergie solaire et éolienne, éventuellement associées au gaz naturel ou à d'autres énergies fossiles, étaient des solutions de remplacement envisageables, faisant valoir que les améliorations technologiques supposées relevaient de la pure spéculation et que l'énergie solaire était uniquement disponible en

Dans la version finale des lignes directrices pour l'évaluation environnementale du projet de remise à neuf de Pickering B, la CCSN a suivi la recommandation de son personnel selon laquelle les accidents et dysfonctionnements plausibles à examiner dans le cadre de l'évaluation devaient être ceux dont la probabilité annuelle était supérieure à un sur un million<sup>65</sup>. Pour se faire une idée du risque que cela représente, on rappellera que le document intitulé *The Future of Nuclear Power: The Role of Nuclear Power in a Low Carbon UK Economy*<sup>66</sup> qui a été publié au mois de mai 2007 au Royaume-Uni cite une étude de la Commission européenne permettant de calculer que la probabilité d'un accident de grande ampleur, tel qu'une fusion du cœur du réacteur coïncidant avec une rupture de l'enveloppe de confinement, s'établit à un sur 2.4 milliards par année-réacteur.

La sécurité étant au centre des préoccupations depuis les événements du 11 septembre 2001, des pays comme le Canada, le Royaume-Uni et plus particulièrement les États-Unis accordent beaucoup d'attention à ces probabilités.

Des demandes de réglementation ont été présentées aux États-Unis en particulier après le rejet par la Cour suprême du recours en appel déposé par Pacific Gas and Electric en janvier 2007 dans l'affaire *San Luis Obispo Mothers for Peace v Nuclear Regulatory Commission*<sup>67</sup> (décision de « Diablo Canyon »). La Cour d'appel du neuvième circuit a fait valoir que la Nuclear Regulatory Commission (NRC) ne pouvait refuser de façon catégorique une évaluation environnementale des effets de différents scénarios d'attentats terroristes sur un projet d'installation de stockage à sec de combustible nucléaire usé à Diablo Canyon en se fondant uniquement sur le fait que ces scénarios étaient hypothétiques et non quantifiables. La position de la NRC allait à l'encontre des efforts déployés par les autorités pour renforcer la sécurité après le 11 septembre et de la publication de ses Design Basis Threats (document décrivant des menaces à prendre en compte dans la conception d'une installation) avant le 11 septembre. Il était possible de mener une analyse d'événements de faible probabilité à conséquences graves sans quantifier précisément la probabilité de risque. L'évaluation devait, selon la Cour du neuvième circuit, inclure les formes d'attentat, les armes employées et les points de vulnérabilité des installations, ainsi que les éventuels effets sur l'environnement, y compris différents scénarios de rejets.

Encouragé par la décision de Diablo Canyon, le 16 mars 2007, le Procureur général de Californie a déposé une demande<sup>68</sup> visant l'annulation par la NRC de sa Waste Confidence Décision incluse dans le Code of Federal Regulations<sup>69</sup>, et par laquelle l'autorité de contrôle nucléaire américaine juge qu'il est possible d'entreposer en toute sécurité combustible nucléaire usé sans effet significatif sur l'environnement au moins 30 ans après la fin de la durée de vie utile des installations. La Commission a jugé dans cette décision qu'un incendie ne pouvait se déclarer qu'en cas de perte soudaine et relativement importante de réfrigérant – une perte suffisamment importante pour découvrir

---

journée, tandis que le vent était trop variable pour être fiable. La NRC a accordé un permis d'implantation préalable le 15 mars 2007 pour des réacteurs supplémentaires d'une puissance maximale de 6 800 MW thermiques. Voir le site : [www.nrc.gov/reactors/new-reactor-licensing.html](http://www.nrc.gov/reactors/new-reactor-licensing.html).

65. CCSN, *Lignes directrices pour l'évaluation environnementale (portée du projet et portée de l'évaluation) du projet de remise à neuf et de la poursuite de l'exploitation des réacteurs de la centrale nucléaire Pickering B* (décision du 24 janvier 2007, motifs rendus le 3 avril 2007), numéro de référence du RCÉE 06-01-21226, para. 57.
66. Royaume-Uni, Department of Trade and Industry, *The Future of Nuclear Power*, *op.cit.*, note 64, p. 105.
67. 449 F.3d 1016 (9<sup>e</sup> Cir. 2006), *cert. rejeté* 127 S. Ct. 1124 (2007).
68. NRC Petition for Rulemaking n° PRM-51-12, 72 FR 27068 (21 mars 2007).
69. NRC Waste Confidence Decision, 55 FR 38474 (1990), 10 CFR 51.23.

la plus grande partie, voire la totalité du combustible, et provoquer des dommages entraînant la pénétration d'air en quantité suffisante pour alimenter un incendie important, et, de plus, une perte trop soudaine pour que les opérateurs aient le temps de remettre la piscine de stockage du combustible dans un état sûr. Une perte de réfrigérant aussi grave ne pourrait provenir que d'un séisme d'une magnitude largement supérieure à l'estimation prudente retenue lors de la conception des réacteurs. La probabilité annuelle d'une rupture aussi grave de la piscine de stockage du combustible usé est, selon les calculs, égale à 2 sur un million par année d'exploitation et par réacteur, soit une probabilité « extrêmement faible<sup>70</sup> ». La Commission a ensuite estimé que la probabilité d'autres scénarios d'accidents, tels que la rupture de la piscine sous l'effet d'un cyclone de forte intensité, de l'impact de projectiles, de la chute d'un avion ou d'une lourde charge, ou encore la vidange intempestive de la piscine ou l'évaporation de l'eau en raison de la perte de l'eau de la piscine ou de l'eau d'appoint – était inférieure d'un ordre de grandeur<sup>71</sup> ». La demande de la Californie, tout comme une demande déposée en août 2006 par le Procureur général du Massachusetts<sup>72</sup>, fait valoir qu'il existe de nouvelles données importantes sur la probabilité d'un incendie dans une piscine d'entreposage de combustible nucléaires usé densément chargée<sup>73</sup>.

La *Nuclear Regulatory Commission* n'a tenu aucun compte de ces arguments. Dans son évaluation environnementale additionnelle de *Diablo Canyon*, dont les conclusions ont été publiées le 31 août 2007<sup>74</sup>, le personnel de la NRC a établi que :

« ... la construction, l'exploitation et le démantèlement de l'ISFSI [installation indépendante d'entreposage du combustible usé] de Diablo Canyon n'aura pas d'effet notable sur l'environnement humain, et ce, même en tenant compte d'éventuels attentats terroristes visant les installations. Les exigences de la NRC en matière de sécurité, qui sont appliquées par voie de réglementation et de décisions, et mises en œuvre dans les plans de sécurité des exploitants, garantissent, avec les impératifs de conception des systèmes d'entreposage à sec en conteneurs, une protection suffisante des ISFSI contre tout attentat terroriste. Par conséquent, l'hypothèse d'un attentat terroriste qui se solderait par un rejet important de radioactivité atteignant le public n'est pas raisonnablement envisageable ».

De plus, pour les auditions menées dans le cadre de l'instruction d'une demande d'autorisation en-dehors de la juridiction de la Cour d'appel du neuvième circuit, la *Nuclear Regulatory Commission* a systématiquement refusé de suivre la décision rendue par cette dernière dans l'affaire *Diablo Canyon*. Le 26 février 2007, dans trois différents cas de demandes d'autorisation dans le New Jersey<sup>75</sup>,

---

70. *Ibid.*, p. 38481.

71. *Ibid.*

72. NRC Petition for Rulemaking N° PRM-51-10, 71 FR 64169 (25 août 2006).

73. Le *Nuclear Energy Institute* a remis par écrit à la NRC des notes réfutant ces deux demandes, le 19 mars 2007 pour le Massachusetts et le 30 juillet 2007, pour la Californie.

74. NRC, *Notice of Availability of Supplement to the Environmental Assessment and Final Finding of No Significant Impact for the Diablo Canyon Independent Spent Fuel Storage Installation*, 72 FR 51687 (10 septembre 2007), para. 51688.

75. NRC Order n° CLI-07-08 (26 février 2007), *Amergen Energy Co. LLC* (Licence Renewal for Oyster Creek generating Station - Renouvellement d'autorisation de la centrale nucléaire d'Oyster Creek). Les documents de la Commission sont consultables en ligne sur : [www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/commission](http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/commission). Le 21 septembre 2007, le *New Jersey Department of Environmental Protection* a déposé un recours auprès de la Cour d'appel du troisième circuit visant à annuler la décision de la NRC

le Michigan<sup>76</sup> et le Mississippi<sup>77</sup>, la NRC a décidé de ne pas tenir compte des conséquences d'attentats terroristes hypothétiques dirigés contre des installations relevant de sa compétence, parce que ces scénarios étaient jugés trop éloignés d'événements naturels ou attendus.

Parmi les motifs invoqués dans l'affaire *Amergen Energy*<sup>78</sup> pour contester le jugement de la Cour d'appel du neuvième circuit, la NRC reproche à cette dernière de n'avoir pas tenu compte de deux décisions précédentes de la Cour suprême des États-Unis<sup>79</sup>. D'après la NRC, dans ces deux affaires, la Cour a considéré que le *National Environmental Policy Act de 1969*<sup>80</sup> (NEPA) introduisait comme condition préalable à toute surveillance environnementale de la Commission une exigence de causalité analogue à la notion de cause immédiate employé en droit de la responsabilité civile délictuelle. Il n'existe pas de lien de causalité entre le fait que la NRC instruisse des demandes d'autorisations et l'accentuation du risque terroriste qui, lui, dépend de facteurs politiques, sociaux et économiques étrangers au processus de délivrance de permis<sup>81</sup>.

La position de la NRC à l'égard du concept de cause immédiate a certaines implications sur la mise en œuvre des mesures à prendre pour se protéger d'attentats terroristes. Les tenants d'une révision de la réglementation de la NRC relative à l'analyse de la menace de référence souhaitent que l'on y intègre une marge de sécurité suffisante qui tienne compte des nouveaux moyens dont disposent les organisations terroristes et que les attentats du 11 septembre 2001 ont mis en évidence. Plus particulièrement, ils demandent d'imposer aux exploitants de centrales nucléaires la construction de boucliers permettant à une centrale nucléaire de résister à l'impact d'un avion gros porteur survenant dans le cadre d'un attentat terroriste. La NRC rejeta également cette demande :

« premièrement, la NRC a établi qu'il revient à d'autres organes du gouvernement fédéral tels que le NORTHCOM (commandement militaire nord-américain), la NORAD (défense aérienne de l'Amérique du Nord), la TSA (administration pour la sécurité des transports) et la FAA (administration fédérale de l'aviation) de prendre les mesures de protection contre la menace que représentent les aéronefs. La NRC continuera de tester la bonne coopération avec ces organismes en organisant des exercices. Deuxièmement, il a été demandé aux exploitants de prendre des mesures afin de limiter les effets d'une attaque aérienne. Puisque les experts ont suggéré l'imposition de mesures de sécurité matérielles spécifiques, comme les boucliers, la NRC s'est penchée sur la question, mais a rejeté cette idée, car elle estime que les mesures en place garantissent une protection suffisante de la santé et de la sécurité du public<sup>82</sup>.

---

et exigeant la réalisation d'une étude d'impact environnemental d'une attaque aérienne du complexe d'Oyster Creek : Court File n° 07-2271.

76. NRC Order n° CLI-07-09 (26 février 2007), *Nuclear Management Co. LLC* (Licence renewal for Palisades Generating Station- Renouvellement d'autorisation de la centrale nucléaire de Palisades).
77. NRC Order n° CLI-07-10 (26 février 2007), *System Energy Resources Inc.* (Early Site Permit – permis d'implantation préalable pour le site de Grand Gulf).
78. Décision de la NRC concernant *Amergen Energy Co.*, *op.cit.*, note 75.
79. *Metropolitan Edison Co. v People Against Nuclear Energy*, 460 U.S. 766 (1983), pp. 772 à 775, *Department of Transportation v Public Citizen*, 541 U.S. 752 (2004), p. 767.
80. *National Environment Policy Act de 1969*, 42 U.S.C. 4321 (2000).
81. Décision de la NRC concernant *Amergen Energy Co.*, *op.cit.*, note 75, p. 9.
82. NRC Paper n° SECY-06-0291 (30 octobre 2006), *Final Rulemaking to Revise 10 CFR 73.1 Design Basis Threat (DBT) Requirements*, pp. 22-23. La règle sur la DBT a été publiée le 19 mars 2007 sous la référence 72 FR 12705. L'État de New York a déposé une demande de révision ultérieurement renvoyée

Reconnaissant que l'impact d'un gros avion de ligne faisait partie des événements hors dimensionnement, la majorité des membres de la NRC recommanda le rejet d'une réglementation faite à la hâte et proposée par le Commissaire Jaczko en février 2007. Cette réglementation aurait modifié le *Code of Federal Regulations*<sup>83</sup> (code de réglementation fédérale) en exigeant des exploitants demandant un permis de réacteur nucléaire qu'ils démontrent que la conception de leur centrale résisterait à l'impact d'un avion et que cet événement ne pourrait pas entraîner la libération de grandes quantités de substances radioactives dans l'environnement. Au contraire, elle préconisa plutôt d'imposer dans la modification du code que le demandeur de permis décrive et évalue les caractéristiques de conception, moyens fonctionnel et stratégies prévus empêcher ou atténuer les effets de l'impact d'avion « hors dimensionnement » applicable. L'évaluation porterait sur la capacité de refroidissement du cœur, l'intégrité du confinement et celle de la piscine de refroidissement du combustible usé. La demande déposée devrait décrire comment les caractéristiques de conception, les moyens fonctionnels et les stratégies empêcheraient ou atténueraient, dans la limite des possibilités, les effets d'un tel impact, avec un minimum d'intervention humaine<sup>84</sup>.

### **Projet de Loi C-5 concernant la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire**

Le 26 octobre 2007, le projet de Loi C-5<sup>85</sup> a été examiné en première lecture puis soumis à un comité de la Chambre des communes le 30 octobre, après examen en deuxième lecture. Le 27 novembre 2007, le comité permanent des ressources naturelles (RNNR) de la Chambre des communes a auditionné les représentants de l'industrie nucléaire et des assurances, ainsi que la *Canadian Association of Nuclear Host Communities* (CANHC), composée de 10 municipalités de l'Ontario, du Québec, du Manitoba et du Nouveau-Brunswick, et Greenpeace. Ce projet de loi a pour vocation de remplacer une loi datant de plus de 30 ans et vise à renforcer le montant de l'assurance responsabilité civile des exploitants nucléaires en la portant de CAD 75 millions<sup>86</sup> à CAD 650 millions<sup>87</sup>. À l'occasion de l'audition organisée par le comité parlementaire le 27 novembre 2007<sup>88</sup>, la CANHC a plaidé pour une responsabilité civile plus élevée, en particulier lorsque l'installation nucléaire est implantée dans une zone densément peuplée. *Greenpeace* a demandé la suppression pure et simple du plafond de responsabilité. La CANHC et Greenpeace ont tous deux plaidé en faveur d'un système de pool d'assurance de l'industrie, sur le modèle américain. Aux États-Unis, conformément à la section de l'*Energy Policy Act of 2005* (Loi de 2005 sur la politique énergétique), communément appelée

---

devant la Cour d'appel américaine du neuvième circuit et regroupée avec une demande déposée par Public Citizen et San Luis Obispo Mothers for Peace, le 11 mai 2007. Le mémoire de l'État New York contestant la règle finale sur la DBT a été déposé le 24 octobre 2007.

83. 10 CFR, partie 52.
84. NRC, Staff Requirements Memorandum, *Staff Requirements — SECY-06-0204 — Proposed Rulemaking — Security Assessment Requirements for New Nuclear Power Reactor Designs* (24 avril 2007). Le 3 octobre 2007, la NRC a publié une proposition de règle intitulée « Consideration of Aircraft Impacts for New Nuclear Power Reactor Designs » in the Federal Register at 72 FR 56287. Les commentaires du public étaient attendus pour le 17 décembre 2007.
85. Projet de Loi C-5, *loi concernant la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire (loi sur la responsabilité et l'indemnisation en matière nucléaire)*, 2<sup>e</sup> session, 39<sup>e</sup> Législ. (première lecture le 26 octobre 2007, deuxième lecture le 30 octobre 2007 ; rapport du comité le 12 décembre 2007).
86. *Loi sur la responsabilité nucléaire*, L.R.C., 1985, chap. N-28, art. 15(1).
87. Projet de Loi C-5, art. 21(1).
88. Projet de Loi C-5, réunion du comité le 27 novembre 2007, procès-verbal sur : [www.parl.gc.ca/legisinfo](http://www.parl.gc.ca/legisinfo).

*Price-Anderson Amendments of Act 2005*<sup>89</sup>, chaque exploitant s'engage, en cas d'accident nucléaire, à indemniser dans la limite de USD 100 millions par réacteur, sur la base de USD 15 millions par an. Étant donné que les États-Unis possèdent 104 réacteurs, cette garantie de responsabilité se chiffre aujourd'hui à plus de USD 10 milliards. En revanche, au Canada qui compte seulement 22 réacteurs, soit la couverture obtenue serait bien moindre, ou les exploitants seraient obligés de s'engager à verser une contribution nettement plus élevée pour chacun de leurs réacteurs. L'Allemagne a été également citée en exemple pour son régime de responsabilité nucléaire, lors de l'audience du comité en novembre. En Allemagne, le plafond de responsabilité est fixé à 2.5 milliards d'euros et est garanti par un « Accord de solidarité » privé conclu entre les quatre sociétés mères propriétaires des 17 centrales nucléaires allemandes. En vertu de cet accord, les assureurs sont responsables d'une première tranche de responsabilité d'un montant de EUR 255.6 millions, tandis que les quatre sociétés mères garantissent le reste, soit EUR 2.24 milliards, via un accord de pool. Comme aux États-Unis, les sociétés ne sont pas tenues de faire l'avance de leur contribution et ne la versent qu'après l'accident. Les sociétés ayant versé leur contribution obtiennent un droit de recours contre l'exploitant de la centrale responsable d'un accident. Cependant, les demandes d'indemnisation des victimes sont prioritaires sur ces droits de recours<sup>90</sup>. Cela étant, l'Allemagne n'est peut-être pas un modèle approprié pour le Canada car, en 2002, la coalition des socio-démocrates et des verts a modifié la loi atomique de 1959 pour abandonner progressivement l'énergie nucléaire. Le nouveau gouvernement n'est pas revenu sur cette décision<sup>91</sup>.

En vertu du projet de Loi C-5, le Conseil des ministres aurait le pouvoir d'augmenter le montant du plafond par voie réglementaire<sup>92</sup>. Pour une portion de la couverture, les exploitants pourraient substituer à l'assurance obligatoire une autre garantie financière jugée acceptable<sup>93</sup>. Lors de l'audience du comité du 27 novembre 2007, l'industrie nucléaire a demandé à bénéficier d'une plus grande souplesse, afin d'accéder aux marchés financiers pour la totalité du montant de la couverture. Compte tenu de l'expérience de Three Mile Island, où il s'avéra que l'accident n'avait provoqué aucun rejet dans l'environnement, le projet de loi C-5 couvre désormais les dommages associés à la prise de mesures préventives recommandées par les autorités dans le cadre d'un plan d'urgence nucléaire à l'échelon provincial ou fédéral<sup>94</sup>, qu'il y ait eu ou non des rejets dans l'environnement. Parmi les autres changements significatifs figurent la couverture des accidents de transport impliquant des matières radioactives<sup>95</sup>, du préjudice psychologique<sup>96</sup>, des pertes économiques<sup>97</sup>, du manque à gagner

---

89. *Energy Policy Act of 2005*, Pub. L. 109-58, 119 Stat. 594 (2005) ; Titre VI, Sous-titre A, connu sous le nom de *Price-Anderson Amendments Act de 2005*, Pub. L. 109-58, sec. 601, 119 Stat. 594, 779 (2005), portant modification du *Price Anderson Act*, 42, U.S.C. 2210 (2000), Sous-chapitre XIII de l'*Atomic Energy Act de 1954*, 42 U.S.C. 2011 (2000).

90. Norbert Pelzer, « Le regroupement international des fonds des exploitants : un moyen d'augmenter le montant de la garantie financière disponible pour couvrir la responsabilité nucléaire? » (2007), OCDE *Bulletin de droit nucléaire* n° 79, pp. 46 à 48.

91. Christian Raetzke et Michael Micklinghoff, *Existing Nuclear Power Plants and New Safety Requirements – An International Survey* (Carl Heymanns Verlag, 2006), p. 12.

92. Projet de Loi C-5, art. 21(2).

93. Projet de Loi C-5, art. 24(2).

94. Projet de Loi C-5, art. 8(2).

95. Projet de Loi C-5, art. 8(1)(b).

96. Projet de Loi C-5, art. 14.

97. Projet de Loi C-5, art. 15.

et du préjudice matériel lié à la perte d'usage de biens<sup>98</sup>, à l'exception des frais résultant de la non fourniture l'électricité de la centrale<sup>99</sup> et, enfin, la couverture des coûts raisonnables résultant des mesures prises pour réparer ou atténuer des dommages à l'environnement causés par un accident nucléaire, si les mesures en cause ont été ordonnées par une autorité agissant en vertu de la législation provinciale ou fédérale en matière de protection de l'environnement<sup>100</sup>. Le délai de 10 ans<sup>101</sup> prévu actuellement pour déposer une demande d'indemnisation pour dommage corporel serait également porté à 30 ans<sup>102</sup> par le nouveau projet de loi. Comme la loi actuelle<sup>103</sup>, la nouvelle loi permettrait au ministre de réassurer les risques qu'un assureur refuserait d'assumer<sup>104</sup>.

Lors des audiences organisées le 4 décembre 2007 concernant le projet de Loi C-5<sup>105</sup>, un porte-parole de Ressources Naturelles Canada a souligné le fait que, si le montant de la responsabilité était porté au-delà de CAD 650 millions, compte tenu de l'accord de réassurance, certains des risques seraient assumés par le gouvernement fédéral. Une motion déposée par le Nouveau Parti démocratique (NPD) pour modifier le projet de loi de façon à relever le montant de responsabilité dans le cas où l'exploitant ne peut prouver que l'accident nucléaire n'a pas été causé par sa négligence fut par conséquent jugée « irrecevable » par le président, au motif qu'elle pourrait « entraîner une hausse des dépenses devant faire l'objet d'une recommandation royale<sup>106</sup> ». Cette préoccupation n'est pas seulement de l'ordre de la conjecture. Le 2 octobre 2007, lors du Congrès Nuclear Inter Jura de l'Association Internationale du droit nucléaire à Bruxelles, des représentants des pools d'assurance nucléaire suisses et britanniques ont émis certaines réserves concernant l'entière assurabilité de la responsabilité relative aux préjudices environnementaux. Leurs réserves avaient trait à l'absence d'intérêt d'assurance identifiable, d'intérêt économique direct et quantifiable, à la difficulté de dater tel ou tel dommage et à la maigre expérience du secteur de l'assurance concernant d'autres expositions « illimitées » telles que l'asbestose<sup>107</sup>. Un autre amendement proposé par le NPD et rejeté par le comité le 4 décembre prévoyait la mise en place d'un plafond de responsabilité de CAD 650 millions s'appliquant à chaque réacteur, plutôt qu'à l'ensemble d'une centrale. M. McCauley, porte-parole de Ressources Naturelles Canada (RNCAN), fit observer que, en cas d'accident, tous les radionucléides d'une centrale à réacteurs multiples se retrouveraient dans un seul bâtiment sous vide et que, pour cette raison, il y existerait un seul plafond de responsabilité pour cette centrale, considérée comme un seul établissement aux fins de la responsabilité, peu importe le nombre de ses réacteurs. Un deuxième porte-parole de RNCAN, Monsieur Henault, fit observer qu'aux États-Unis la première tranche de responsabilité, soit USD 300 millions, était fixée pour chaque centrale plutôt que pour chaque réacteur, même si l'accord de pool mentionné ci-dessus s'appliquait à chaque réacteur.

---

98. Projet de Loi C-5, art. 16(1).

99. Projet de Loi C-5, art. 16(2).

100. Projet de Loi C-5, art. 17.

101. *Loi sur la responsabilité nucléaire*, art. 13.

102. Projet de Loi C-5, art. 30(2)(a).

103. *Loi concernant la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages en cas d'accident nucléaire*, art. 16.

104. Projet de Loi C-5, art. 26(1), (2).

105. Projet de Loi C-5, réunion du comité, le 4 décembre 2007, procès-verbal, David McCauley pour Ressources Naturelles Canada.

106. *Ibid.*

107. Sebastiaan Reitsma et Mark Tetley, « Current Market Capabilities and Possible Future Insurance Arrangements » (non publié).

Au-delà de la couverture de CAD 650 millions, c'est l'État qui paye les indemnités sur un compte séparé, indépendant du Fonds du revenu consolidé, appelé compte de réassurance de la responsabilité nucléaire<sup>108</sup>. Même en imaginant que le projet de loi reçoive la sanction royale début 2008, il sera nécessaire, pour que la loi entre en vigueur, d'adopter des règlements fixant le pourcentage du risque qui pourra être garanti par des garanties financières obtenues en dehors des compagnies d'assurance privées et précisant les catégories d'établissements nucléaires assurables<sup>109</sup>.

### **Gestion à long terme du combustible nucléaire utilisé au Canada et stockage des déchets de faible activité produits par les usines d'enrichissement d'uranium aux États-Unis.**

Après l'adoption et l'entrée en vigueur de la Loi de 2002 sur les déchets de combustible nucléaire<sup>110</sup>, les entreprises possédant du combustible utilisé lors de la production d'électricité dans un réacteur commercial ont été tenues de :

- constituer une société de gestion des déchets (Société de gestion des déchets nucléaires ou SGDN) possédant une personnalité juridique indépendante, avec pour mission de formuler des propositions de gestion à long terme du combustible nucléaire utilisé à l'intention du gouvernement du Canada et de mettre en œuvre celle éventuellement retenue par le gouvernement<sup>111</sup> ; et
- instituer un fonds en fiducie pour financer la gestion à long terme du combustible utilisé<sup>112</sup>.

En outre, cette loi prescrit à la SGDN d'établir un comité consultatif dont les observations relatives aux rapports et études élaborés par la société de gestion des déchets seront rendues publiques.

Il a été demandé à la SGDN de soumettre au Ministre de Ressources Naturelles Canada, avant novembre 2005, des propositions concernant des approches de la gestion du combustible nucléaire utilisé et d'en recommander une. C'est ce qui a été fait, dans les délais impartis, avec la publication en novembre 2005 du rapport d'étude final intitulé *Choisir une voie pour l'avenir : L'avenir de la gestion du combustible nucléaire irradié au Canada*<sup>113</sup>. L'étude de la SGDN recommande la voie de la gestion adaptative progressive du combustible utilisé. Cette approche comporte les éléments suivants :

- objectif ultime de confiner et d'isoler le combustible utilisé à un endroit central dans une formation géologique appropriée ;
- processus décisionnel progressif et adaptatif ;
- entreposage facultatif à faible profondeur sur le site central avant la mise en place dans le dépôt ;

---

108. Projet de Loi C-5, art. 27(1), 58, 60 et 61.

109. Projet de Loi C-5, art. 66.

110. *Loi sur les déchets de combustible nucléaire*, L.C. 2002, chap. 23, Sanction royale le 13 juin 2002, proclamé en vigueur le 15 novembre 2002.

111. *Loi sur les déchets de combustible nucléaire*, art. 6.

112. *Loi sur les déchets de combustible nucléaire*, art. 9.

113. Société de gestion des déchets nucléaires, *Choisir une voie pour l'avenir : L'avenir de la gestion du combustible nucléaire irradié au Canada* (novembre 2005), consultable en ligne : [www.nwmo.ca](http://www.nwmo.ca).

- surveillance en continu ;
- dispositions pour récupérer le combustible ; et
- engagement du public.

Le 14 juin 2007, Ressources Naturelles Canada a annoncé avoir accepté l'approche recommandée par la SGDN pour la gestion du combustible usé au Canada. « C'est une approche sécuritaire à long terme. La GAP [gestion adaptative progressive] garantira que le combustible nucléaire épuisé fait l'objet d'une surveillance et qu'il est possible de le récupérer », a affirmé le ministre de Ressources Naturelles, Gary Lunn<sup>114</sup>. La SGDN va désormais s'atteler à la planification et à la conception d'un processus de sélection des sites en collaboration avec le public.

Fin 2007, la Cour d'appel des États-Unis du neuvième circuit a confirmé la décision de la NRC d'octroyer un permis de construire, au Nouveau-Mexique, une usine privée d'enrichissement d'uranium pour alimenter des réacteurs nucléaires<sup>115</sup>. Les auteurs du recours invoquèrent notamment le fait que le demandeur de permis n'avait pas fourni d'estimation raisonnable des coûts du stockage des déchets radioactifs rejetés par l'installation. Afin de se prémunir contre toute dépense imprévue, il avait appliqué une marge pour imprévu qui majorait de 25 % l'estimation des coûts du stockage des déchets effectuée par le ministère de l'Énergie. La cour a jugé « probant »<sup>116</sup> l'argument des auteurs du recours selon lequel les coûts prévus étaient sous-évalués car ils avaient été calculés pour un stockage de subsurface et non pour un stockage en profondeur, à plusieurs centaines ou plusieurs milliers de mètres sous terre. Néanmoins, la même cour a conclu : « Nous ne sommes pas habilités à nous immiscer dans les détails de la procédure d'octroi des permis de la NRC, ni à critiquer après-coup le fait qu'elle ait accepté des estimations de coûts raisonnables<sup>117</sup> ». La reconnaissance de la compétence d'un organe de contrôle concernant des questions impliquant la recherche d'un équilibre entre la protection de l'environnement, ses coûts et d'autres intérêts n'est pas le propre des tribunaux américains. Au Canada également la question qui se pose lors d'un recours de ce type consiste à déterminer si le décideur était en possession des informations nécessaires pour pouvoir raisonnablement parvenir à une conclusion<sup>118</sup>.

---

114. Ressources Naturelles Canada, communiqué, 14 juin 2007, « L'avenir de l'énergie nucléaire au Canada : propre, sécuritaire, responsable », voir le site : [www.nrcan-rncan.gc.ca/media/newcom/2007/200750-fra.php](http://www.nrcan-rncan.gc.ca/media/newcom/2007/200750-fra.php).

115. *Nuclear Information and Resource Service v Nuclear Regulatory Commission* (non publiée, 11 décembre 2007, U.S.C.A. [D.C. Circ.]).

116. *Supra*, p.14.

117. *Supra*.

118. *Inverhuron & District Ratepayers' Assn. v Canada (ministre de l'Environnement)* (2001), 39 C.E.L.R. (N.S.) 161, paras. 38-39 (C.F.A.), autorisation d'appel auprès de la C.S.C. rejetée [2002] 1 R.C.S. vii, et plus récemment, *Mc Lean Lake Residents' Assn. v Whitehorse (City)* (2007), 32 C.E.L.R. (3d) (Y.T.S.C.), para. 31.



# Avantages et inconvénients d'un pool pour couvrir la responsabilité civile des exploitants nucléaires

*par Simon Carroll\**

Le système de responsabilité civile pour les dommages nucléaires qui a été instauré dans les années 1960 sert de modèle au régime juridique adopté par de nombreux pays dotés d'un programme électronucléaire. Cette approche a toutefois été critiquée. Certains font valoir que, l'indemnisation étant limitée à certains types de dommages et plafonnée à des niveaux très inférieurs au coût d'un éventuel accident, il se peut que tous les dommages en résultant ne soient pas indemnisés. De plus, la responsabilité relativement faible de l'exploitant fait que les risques liés à l'énergie nucléaire sont supportés par l'ensemble de la population et que, en pratique, la production d'électricité nucléaire est subventionnée. Le débat sur la responsabilité des dommages nucléaires et les dispositifs d'indemnisation est devenu nettement plus animé depuis la catastrophe de Tchernobyl qui, en 1986, a mis en évidence de nombreuses lacunes des régimes existants. La révision des conventions internationales sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires et l'indemnisation qui s'est ensuivie avait pour but de répondre à ces critiques en relevant les plafonds d'indemnisation et en élargissant le champ des dommages ouvrant droit à réparation tout en laissant en grande partie inchangé le cadre qui avait été défini dans les années 1960 pour la responsabilité civile et l'indemnisation.

Malgré les propositions de relever la responsabilité des exploitants et le montant d'indemnisation, il n'en demeure pas moins que la totalité du préjudice causé par un accident nucléaire ne serait pas couverte par les conventions révisées. La révision des conventions sur la responsabilité civile et l'indemnisation des dommages nucléaires a aussi fait ressortir une carence supplémentaire en ceci que les assureurs semblent incapables de couvrir intégralement la responsabilité accrue des exploitants de centrales comme l'exigent les instruments révisés.

---

\* Simon Carroll est un consultant indépendant dans le domaine de l'environnement. En tant que conseiller senior auprès de *Greenpeace International*, il a participé aux négociations du Comité permanent de l'AIEA sur la responsabilité pour les dommages nucléaires en vue de l'adoption du Protocole d'amendement (1997) de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et de la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires. La responsabilité des faits et opinions exprimés dans cet article appartient exclusivement à son auteur.

Pour corriger ces déficiences, il a été proposé de recourir à un regroupement international des fonds des exploitants (pool)<sup>1</sup>. Dans cette étude, nous expliquons que, à condition d'être correctement mise en œuvre, la centralisation internationale des fonds peut aider à améliorer la situation actuelle parce qu'elle vient compléter les garanties financières actuellement souscrites auprès des compagnies d'assurance et, finalement, garantit des montants d'indemnisation plus élevés en cas d'accident nucléaire. Partant du constat qu'il faut veiller en priorité à obtenir une garantie financière pour la responsabilité accrue résultant des conventions révisées ainsi que des indemnisations d'un montant supérieur, nous faisons valoir que la centralisation des fonds peut être une solution mutuellement bénéfique, car elle serait avantageuse à la fois pour les exploitants, le secteur de l'électricité dans son ensemble, les assureurs et les États. Nous nous sommes aussi demandés si cette mutualisation pourrait apporter des avantages supplémentaires, notamment en Europe, par exemple en assurant une meilleure harmonisation des règles sur la responsabilité et l'indemnisation, en influant sur la structure actuelle du marché de l'électricité et son évolution et en renforçant la sûreté nucléaire.

## 1. Le cadre juridique et son évolution

Quand l'industrie nucléaire n'en était qu'à ses débuts, les experts des États et de l'industrie avaient identifié un obstacle majeur au lancement de programmes commerciaux de production d'électricité nucléaire : le risque d'avoir à payer des dommages et intérêts considérables en cas d'accident nucléaire et l'insuffisance des assurances disponibles. Les sociétés privées, réticentes à engager leur responsabilité financière pour des montants extrêmement élevés, considéraient le risque d'un accident grave, fût-il minime, comme un obstacle les empêchant de participer au développement et à l'exploitation de l'énergie nucléaire. Des craintes se sont aussi fait jour à propos de la mise en place de garanties financières suffisantes pour le public parce que ce dernier n'était nullement assuré d'être indemnisé d'un préjudice matériel ou corporel par la partie responsable en cas d'accident grave. Le législateur, les exploitants de centrales et les assureurs ont coopéré pour établir un régime spécifique de responsabilité de l'industrie nucléaire.

Ces travaux ont abouti à deux instruments internationaux majeurs instaurant le régime de la responsabilité des exploitants de centrales nucléaires : la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris)<sup>2</sup>, et la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires (Convention de Vienne)<sup>3</sup>. Ces deux Conventions visaient deux objectifs principaux : (1) instaurer un mécanisme d'indemnisation du public qui couvre les dommages aux personnes et aux biens en cas d'accident nucléaire ; et (2) encourager le développement de l'énergie nucléaire. Pour atteindre ces objectifs, les conventions posent la responsabilité objective, c'est-à-dire absolue, mais néanmoins limitée, des exploitants de centrales nucléaires, tout en exigeant d'eux qu'ils s'assurent de disposer des fonds pour couvrir leurs obligations d'indemnisation au titre de la responsabilité civile dans le cas où un accident se produirait

- 
1. Pelzer, Norbert, « Le regroupement international des fonds des exploitants : un moyen d'augmenter le montant de la garantie financière disponible pour couvrir la responsabilité nucléaire ? » (Étude pour la réunion du Groupe INLEX de l'AIEA des 21/22 juin 2007), *Bulletin de droit nucléaire* n° 79, juin 2007, pp. 39-60.
  2. Le Secrétaire général de l'OCDE est le dépositaire de la Convention de Paris qui a été modifiée trois fois par les protocoles adoptés en 1964, 1982 et 2004. La Convention de 1960 et le Protocole de 1964 sont entrés en vigueur en avril 1968. Le Protocole de 1982 est entré en vigueur le 7 octobre 1988, cf. [www.nea.fr/html/law/nlparis\\_conv.html](http://www.nea.fr/html/law/nlparis_conv.html).
  3. Le Directeur général de l'AIEA est le dépositaire de la Convention de Vienne. Cette dernière est entrée en vigueur le 12 novembre 1977, (cf. : [www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1996/inf500.shtml](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1996/inf500.shtml)).

sur un site nucléaire ou lors du transport de substances nucléaires. L'assurance est la méthode la plus fréquemment employée pour répondre à cette exigence de garanties financières.

Si elles diffèrent quelque peu dans le détail, les Conventions de Paris et de Vienne présentent d'importantes caractéristiques communes dans leur version originale. La Convention complémentaire de Bruxelles de 1963<sup>4</sup> est liée à la Convention de Paris et a pour but de mettre à disposition des fonds supplémentaires pour réparer un dommage causé par un accident nucléaire dans le cas où les fonds prévus par la Convention de Paris se révèlent insuffisants. Elle exige que des fonds publics soient mis à disposition à cet effet, non seulement par l'État sur le territoire duquel est située l'installation de l'exploitant responsable, mais aussi, sous la forme de contributions, par toutes les parties à cette Convention<sup>5</sup>.

Le régime de responsabilité et d'indemnisation instauré par les Conventions de Vienne et de Paris/Bruxelles, qui n'est pas exempt de faiblesses, a été critiqué, surtout depuis l'accident de Tchernobyl qui a mis en évidence les déficiences les plus graves<sup>6</sup>. Au vu des dommages causés par l'accident de Tchernobyl, les montants de responsabilité et d'indemnisation étaient très insuffisants. De nombreux pays n'étaient partie à aucune des conventions<sup>7</sup>. Il apparaissait clairement que les préjudices économiques, le coût des mesures de sauvegarde et de restauration d'un environnement dégradé et certaines autres pertes résultant de ces atteintes à l'environnement risquaient de représenter une bonne part des dommages causés par un accident nucléaire. Les délais impartis pour les demandes d'indemnisation, la procédure de dépôt des demandes de réparation et les limites concernant les règles relatives à la compétence des tribunaux pour statuer sur les demandes posaient aussi problème.

Depuis l'accident de Tchernobyl, les parties aux Conventions de Vienne et de Paris ont adopté en 1988 le Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris<sup>8</sup>, à titre de mesure transitoire visant principalement à remédier à la faible étendue géographique des régimes de responsabilité. Ce dernier étend généralement aux États qui y adhèrent la couverture stipulée par la convention (que ce soit celle de Paris ou de Vienne) à laquelle ils n'ont pas

---

4. Convention complémentaire de Bruxelles – Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960. Aucun État ne peut être ou devenir partie à la Convention complémentaire de Bruxelles s'il n'est déjà partie contractante à la Convention de Paris ([www.nea.fr/html/law/nlbrussels.html](http://www.nea.fr/html/law/nlbrussels.html)).

5. Le montant total des indemnités prévues par les Conventions de Paris/Bruxelles est plafonné à 300 millions de droits de tirage spéciaux (DTS), soit environ EUR 350 millions.

6. On trouvera une description de l'évolution du droit international nucléaire depuis l'accident de Tchernobyl, notamment des instruments régissant la responsabilité et la réparation des dommages nucléaires, dans, entre autres, *Le droit international nucléaire après Tchernobyl* ([www.nea.fr/html/law/chernobyl/fr/nea6147-iaea-tchernobyl.pdf](http://www.nea.fr/html/law/chernobyl/fr/nea6147-iaea-tchernobyl.pdf)). Rapport publié conjointement par l'AEN et l'AIEA, OCDE, Paris, 2006.

7. La Convention de Vienne était censée être un instrument mondial régissant la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, cependant, en 1986, lorsque s'est produit l'accident de Tchernobyl, seuls 10 États l'avaient ratifiée et aucun d'eux n'avait de programme nucléaire important. À l'origine, les Conventions de Paris (et de Bruxelles) avaient été négociées en vue de mettre en place un régime de responsabilité et d'indemnisation régional pour les dommages nucléaires en Europe de l'Ouest. Un grand nombre de pays d'Europe occidentale, mais pas tous, y avaient adhéré lorsque l'accident de Tchernobyl s'est produit.

8. Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris ([www.nea.fr/html/law/nljoint\\_prot.html](http://www.nea.fr/html/law/nljoint_prot.html)). Le Protocole commun est entré en vigueur le 27 avril 1992.

encore adhéré<sup>9</sup>. Il crée donc une « passerelle » entre les deux Conventions, si bien qu'en pratique il en étend le champ géographique. On croyait à l'époque que le lien instauré par le Protocole commun amènerait un plus grand nombre de pays d'Europe centrale et orientale à adhérer à la Convention de Vienne, en particulier ceux qui avaient fait partie de l'ex-Union soviétique, mais cet espoir ne s'est réalisé qu'en partie<sup>10</sup>.

Mais la communauté internationale n'a pas tardé à se rendre compte que pour que les conventions internationales sur la responsabilité nucléaire soient ratifiées par un grand nombre de pays et pour qu'elles soient réellement efficaces, des réformes plus ambitieuses étaient nécessaires. En résumé, elles devaient faire en sorte que, en cas d'accident nucléaire, une indemnisation beaucoup plus élevée soit versée à un nombre de victimes beaucoup plus grand pour des dommages nucléaires bien plus variés que ce qui avait été prévu par le passé. La négociation des modifications de la Convention de Vienne a débuté sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) en 1990<sup>11</sup>. Elle s'est achevée en 1997 avec l'adoption d'un protocole modifiant la Convention de Vienne<sup>12</sup> et de la nouvelle Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CSC)<sup>13</sup>. Le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne est entré en vigueur le

- 
9. Par exemple, s'il se produit un accident nucléaire pour lequel un exploitant dont les installations sont situées sur le territoire d'un État signataire de la Convention de Paris/du Protocole commun et si un préjudice est causé dans un État signataire de la Convention de Vienne/du Protocole commun, les victimes résidant dans ce dernier État pourront demander réparation pour le préjudice subi à l'exploitant responsable comme si elles résidaient sur le territoire d'un État partie à la Convention de Paris.
  10. 18 pays d'Europe centrale et orientale ont ratifié la Convention de Vienne ou y ont adhéré. Cependant, 11 de ces 18 pays seulement ont ratifié le Protocole commun ou y ont adhéré. Comme cet instrument les aurait associés au régime instauré par la Convention de Paris, ceux qui avaient espéré unir tous les pays d'Europe par un régime unique de responsabilité et d'indemnisation des dommages ont été déçus (voir Schwartz, Julia, A., *Le droit international de la responsabilité civile nucléaire : l'après Tchernobyl*, Le droit international nucléaire après Tchernobyl, OCDE, 2006, pp. 41-80.
  11. Après l'accident de Tchernobyl, la Conférence générale de l'AIEA a décidé en 1989 de créer en son sein un Comité permanent sur la responsabilité pour les dommages nucléaires (SCNL). Il avait pour mandat d'étudier les moyens de renforcer le régime juridique international régissant la responsabilité civile pour le cas où surviendrait un nouvel accident nucléaire. Le SCNL a tenu 17 séances à Vienne, portant sur deux objectifs : (1) moderniser et renforcer la Convention de Vienne de manière à assurer une meilleure protection des tiers qui seraient victimes d'un accident nucléaire relevant de cette Convention et (2) examiner les possibilités de mobiliser des fonds supplémentaires à l'échelon international pour compléter ceux qui sont mis à disposition par l'État où se trouve l'installation conformément à sa législation nationale et aux obligations qui lui incombent en vertu d'autres conventions sur la responsabilité nucléaire auxquelles il pourrait aussi être partie. La démarche suivie par le SCNL et les principaux problèmes qu'il a abordés sont décrits, entre autres, dans *Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires – Textes explicatifs*.
  12. Protocole d'amendement de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, cf. : [www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/protamend.html](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/protamend.html).
  13. La Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (cf. : [www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp.html](http://www.iaea.org/Publications/Documents/Conventions/supcomp.html)) est un instrument autonome dont la finalité est de fournir une indemnisation supplémentaire en cas de dommages nucléaires, qui s'ajouterait à celle qui est prévue par les Conventions de Paris et de Vienne et la législation nationale. Pour ce faire, des contributions financières seraient demandées aux États qui y adhéreraient. La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires n'exige pas des exploitants de contribuer à la deuxième tranche d'indemnisation mais fait uniquement appel à des fonds publics. Les négociations et le contenu de cette Convention sont décrits, entre autres, dans *Convention de Vienne de*

4 octobre 2003. La Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires n'est pas encore entrée en vigueur (voir également la section 2.2 ci-dessous).

Les Parties Contractantes à la Conventions de Paris et à la Convention complémentaire de Bruxelles sont, en 1997, parvenues à la conclusion que, quoique sain et viable, le régime « Paris/Bruxelles » était perfectible. Des modifications seraient nécessaires pour relever les montants de responsabilité et d'indemnisation et élargir la définition des dommages et le champ d'application des conventions comme cela avait été fait pour les révisions de la Convention de Vienne. Il était aussi jugé nécessaire de veiller à ce que le régime Paris/Bruxelles reste compatible avec la Convention de Vienne révisée et que les États signataires de la Convention de Paris ne soient pas empêchés d'adhérer à la nouvelle Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires. Les travaux ont officiellement commencé en 1998 pour la révision de la Convention de Paris et en 1999 pour la Convention complémentaire de Bruxelles et ces modifications ont été adoptées en 2004<sup>14</sup>. Les modifications de 2004 à la Convention de Paris et à la Convention complémentaire de Bruxelles ne sont pas encore entrées en vigueur (voir également la section 2.2 ci-dessous).

Les révisions des Conventions apportent des réponses à plusieurs critiques antérieures en augmentant le montant d'indemnisation, en allongeant le délai de présentation des demandes et en élargissant la définition des dommages couverts par les conventions. Outre les dommages aux personnes et aux biens, les Conventions révisées incluent certains types de dommages immatériels, le coût des mesures nécessaires pour restaurer un environnement sensiblement dégradé, la perte de revenu résultant de cette dégradation de l'environnement et le coût des mesures de sauvegarde, y compris les pertes ou dommages qu'elles engendrent.

Les nouveaux montants de responsabilité et d'indemnisation seraient plus élevés qu'auparavant, la responsabilité de l'exploitant étant fixée à au moins EUR 700 millions dans la Convention de Paris révisée, tandis que le montant total des dédommagements prévus par la révision de la Convention complémentaire de Bruxelles est porté à EUR 1 500 millions<sup>15</sup>. Le montant stipulé par la Convention de Vienne révisée est nettement plus bas (approximativement EUR 180 millions<sup>16</sup>). On notera aussi que, dans la clé de répartition servant à calculer la contribution des États au fonds commun prévue par la Convention complémentaire de Bruxelles, le montant de cette contribution est plus étroitement lié à la production d'électricité nucléaire effectivement produite par les États participants<sup>17</sup>.

---

*1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires et Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaire, p. 62 et suivantes.*

14. Protocole portant modification de la Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ([www.nea.fr/html/law/paris\\_convention.pdf](http://www.nea.fr/html/law/paris_convention.pdf)) et Protocole portant modification de la Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ([www.nea.fr/html/law/brussels\\_supplementary\\_convention.pdf](http://www.nea.fr/html/law/brussels_supplementary_convention.pdf)).
15. La Convention de Paris amendée consacrera en outre officiellement pour la première fois la possibilité pour un État où existe un régime de responsabilité illimitée de participer au mécanisme institué par la Convention.
16. Conformément aux dispositions de la Convention de Vienne amendée en 1997, la responsabilité d'un exploitant ne peut être inférieure à DTS 150 millions.
17. Suivant l'exemple de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires, qui fait peser sur les États producteurs d'électricité nucléaire une obligation d'indemnisation plus lourde, la clé de répartition des contributions à la tranche internationale qui est prévue par le Protocole d'amendement de la Convention complémentaire de Bruxelles modifie les proportions respectives du produit national brut et de la puissance nucléaire installée, qui auparavant étaient égales, en abaissant celle du PNB à 35 % et

## 2. Les problèmes posés par les nouvelles Conventions

Malgré les améliorations apportées par les modifications des instruments existants, il n'a pas été répondu à toutes les critiques, et la réponse apportée à certaines d'entre elles n'est que partielle. De plus, la mise en vigueur des nouveaux instruments modifiés et la réalisation d'un régime cohérent et complet de responsabilité et d'indemnisation des dommages nucléaires ralliant un grand nombre de pays posent encore problème.

### 2.1 Les plafonds restent bas et leur montant est arbitraire

Il est probable que le coût total de l'accident qui s'est produit à Tchernobyl en 1986 ne soit jamais connu voire reste de l'ordre de la spéculation, mais en tout état de cause il s'élèverait à plusieurs centaines de milliards d'euros<sup>18</sup>. Il s'avère donc que les nouveaux montants d'indemnisation restent très en deçà des coûts occasionnés par cet accident. C'est pourquoi il y a lieu de craindre que des dommages considérables ne donnent pas lieu à un dédommagement dans l'éventualité d'un autre accident majeur tel que celui de Tchernobyl.

La responsabilité de l'exploitant d'une installation nucléaire est la source de difficultés supplémentaires parce qu'elle peut encore être limitée à une fraction infime du coût d'un éventuel accident<sup>19</sup>. Cette limitation peut protéger l'exploitant des conséquences financières de décisions portant sur la sûreté. La limitation de la responsabilité de l'exploitant à un niveau inférieur au coût probable d'un accident majeur constitue aussi une subvention à l'industrie nucléaire. Cela peut être également invoqué pour les règles d'indemnisation actuelles, qui prévoient un financement par l'État des conséquences économiques d'un accident au lieu d'en laisser la responsabilité à l'industrie. Même si elles permettent une meilleure indemnisation des éventuelles victimes, elles ne concourent nullement à l'internalisation dans les tarifs de l'électricité des coûts résultant des risques de l'énergie

---

en portant celle de la puissance nucléaire installée à 65 %. Voir Schwartz, Julia, A., *Le droit international de la responsabilité civile nucléaire : l'après Tchernobyl*, Le droit international nucléaire après Tchernobyl, OCDE, 2006, *op.cit.*

18. Il n'existe pas de méthode unique et internationalement acceptée pour estimer et évaluer les dommages causés par un accident nucléaire, en particulier s'ils se produisent dans plusieurs pays. Les diverses estimations incluent, ou au contraire excluent, à des degrés divers, certaines catégories de dommages, et vont parfois même jusqu'à exclure purement et simplement certains types de préjudices. L'accident de Tchernobyl donne une idée de la complexité de la tâche. La majeure partie de la population de l'hémisphère Nord a été exposée aux rayonnements. Aujourd'hui encore, tout ce qu'il est possible de faire est d'estimer de manière raisonnable, mais encore imprécise, les doses reçues par diverses catégories de population touchées par l'accident. Certaines surfaces agricoles ne peuvent toujours pas être exploitées et il en ira encore ainsi pendant un certain temps. Sur un périmètre beaucoup plus vaste, et bien que la production agricole et laitière continue, les aliments produits sont soumis à des contrôles stricts, leur distribution et leur utilisation à des restrictions. La diffusion graduelle de la contamination à des distances éloignées du lieu de l'accident a suscité des craintes très vives dans de nombreux pays ne faisant pas partie de l'ex-Union soviétique, et les réactions des autorités nationales ont été très variées, allant de la simple intensification des programmes de surveillance de l'environnement qui existaient déjà sans adoption de contre-mesures spécifiques à l'imposition de restrictions à la commercialisation et la consommation de produits alimentaires. Certaines de ces restrictions sont toujours en vigueur. À ce jour, l'auteur n'a connaissance d'aucune évaluation globale exhaustive du coût de l'accident de Tchernobyl additionnant et intégrant les coûts de ces divers dommages, des mesures de sauvegarde et de toute autre mesure connexe engagées dans tous les pays touchés.
19. Voir, par exemple, Faure, Michael G. et Vanden Borre, Tom, « *Economic Analysis of the Externalities in Nuclear Electricity Production: the US versus the International Nuclear Liability Scheme* », rapport présenté au Congrès Nuclear Inter Jura 2007, Bruxelles, 2 octobre 2007.

nucléaire<sup>20</sup>. Il convient aussi de se demander si la détermination d'un montant fixe d'indemnisation qui, en l'absence d'estimation véritablement fiable des dommages probables, est déjà arbitraire en soi, n'est pas en outre dénuée de pertinence à long terme, à moins que ce montant ne soit continuellement ajusté pour tenir compte de l'évolution des conséquences économiques d'un accident<sup>21</sup>.

## 2.2 *L'adhésion aux régimes de responsabilité reste limitée*

L'adhésion d'un grand nombre d'États aux nouveaux régimes, qui était l'objectif recherché, n'a pas été obtenue.

L'adoption du Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997 relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires a été considérée comme l'une des étapes les plus marquantes du droit de la responsabilité nucléaire depuis plusieurs décennies. On espérait que ce nouvel instrument serait signé par de nombreux États, qu'ils soient dotés d'un programme électronucléaire ou non et qu'ils soient ou non partie à la Convention de Vienne d'origine<sup>22</sup>. La Convention de Vienne de 1997 est entrée en vigueur le 4 octobre 2003, près de six ans après son adoption, et n'a été ratifiée que par le nombre minimum d'États requis. Aucun autre État ne l'a ratifiée depuis, et le peu de succès qu'elle rencontre demeure problématique<sup>23</sup>. Certains États, notamment la Fédération de Russie, ont préféré adhérer à la Convention de Vienne d'origine.

La ratification de la Convention de Paris révisée et de la Convention complémentaire de Bruxelles révisée<sup>24</sup> a aussi pris du retard. Pour que le Protocole portant modification de la Convention de Paris prenne effet, il doit être ratifié par les *deux tiers* des Parties Contractantes. Les États membres de l'UE étaient censés l'avoir fait à la fin de 2006, mais ce n'est pas encore le cas<sup>25</sup>. Quant au

- 
20. Ce reproche est en partie invalidé lorsque les États font payer aux exploitants le coût de la mise à disposition de fonds publics.
  21. Les catastrophes naturelles en fournissent une illustration. Aux États-Unis, jusqu'à une époque récente, le nombre de vies perdues annuellement lors d'une catastrophe naturelle diminuait. Cependant, le coût économique des interventions en cas de catastrophe majeure et après continue d'augmenter. Le coût des dommages aux biens causés par les catastrophes naturelles double ou triple tous les dix ans. Voir *Facing Tomorrow's Challenges – U.S. Geological Survey Science in the Decade 2007-2017*, Circular 1309, U.S. Department of the Interior/U.S. Geological Survey (2007), p. 30. On peut aussi s'attendre à une « inflation » similaire des coûts des accidents industriels.
  22. Voir Schwartz, Julia, A., *Le droit international de la responsabilité civile nucléaire*, 2006, *op.cit.*
  23. La Convention de Vienne de 1997 a été ratifiée par cinq pays : l'Argentine, le Bélarus, la Lettonie, le Maroc et la Roumanie. Seules l'Argentine et la Roumanie disposent de centrales nucléaires et, selon la base de données PRIS de l'AIEA, leur puissance installée était respectivement de 935 MWe et 1 300 MWe en août 2007 (*cf.* : [www.iaea.org/programmes/a2/](http://www.iaea.org/programmes/a2/)).
  24. Le Protocole portant modification de la Convention de Paris et le Protocole portant modification de la Convention complémentaire de Bruxelles ont été ouverts à la signature le 12 février 2004, mais, en juin 2008 aucun de ces instruments n'était entré en vigueur.
  25. Conformément à la Décision du Conseil du 8 mars 2004, les États membres qui sont parties contractantes à la Convention de Paris prennent les mesures nécessaires pour déposer simultanément leurs instruments de ratification du Protocole ou d'adhésion à celui-ci « dans un délai raisonnable auprès du Secrétaire général de l'Organisation de coopération et de développement économique, si possible, avant le 31 décembre 2006 » (voir la Décision du Conseil du 8 mars 2004 autorisant les États membres qui sont parties contractantes à la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, le protocole portant modification de ladite Convention, ou à y adhérer, Journal officiel, L 97/53, 1<sup>er</sup> avril 2004.

Protocole portant modification de la Convention de Bruxelles, sa ratification par *toutes* les Parties contractantes est requise.

Quatre États seulement ont ratifié la nouvelle Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CSC)<sup>26</sup>.

Les révisions des conventions originales sur la responsabilité civile et l'indemnisation n'incitent pas nécessairement un grand nombre d'États à y adhérer. Pour assurer un environnement favorable à ceux qui envisagent d'investir dans un programme nucléaire, il faut que les États où se trouvent les installations, les États qui participent à la fourniture de services ou de matières pour ces programmes et *tous* les autres États qui pourraient avoir à subir les conséquences d'un accident nucléaire soient placés sous un même régime de responsabilité et d'indemnisation. Pour qu'un régime de responsabilité et d'indemnisation puisse attirer les États cherchant à maintenir ou développer leurs programmes électronucléaires, il faut que les charges qu'il impose ne soient pas trop lourdes. Cependant, l'extension de la définition des dommages, la prolongation des délais de prescription et le relèvement des plafonds de responsabilité et d'indemnisation se révèlent problématiques pour certains pays.

Inversement, pour que les Conventions sur la responsabilité et l'indemnisation séduisent un État dépourvu de centrales nucléaires, il faut qu'elles offrent des dédommagements suffisants et que le régime n'instaure pas de restrictions ou charges inacceptables pour les demandes en réparation. Pour ces États, adhérer à l'une des conventions sur la responsabilité nucléaire n'est pas nécessairement intéressant, même si l'on tient compte des révisions. Cela n'est pas surprenant parce que les Conventions de Paris et de Vienne avaient été essentiellement conçues pour favoriser le développement d'une industrie nucléaire naissante et que les révisions récentes n'ont pas changé grand-chose à cette caractéristique fondamentale des instruments en question, dont l'une des finalités principales est toujours de promouvoir la production d'électricité nucléaire et de la protéger. Même à l'issue des révisions, le niveau des indemnités est relativement bas au regard du coût probable d'un accident grave. Il se pourrait même qu'en y adhérant, un État qui ne produit pas d'électricité nucléaire restreigne ses possibilités de recours juridique en cas d'accident<sup>27</sup>.

### **2.3 Fragmentation et absence de régime cohérent**

Moins de la moitié des réacteurs en service dans le monde sont couverts par une Convention internationale<sup>28</sup>. Pour ceux qui sont couverts, les Conventions sur la responsabilité nucléaire

---

26. Les quatre États qui ont ratifié la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires sont l'Argentine, le Maroc, la Roumanie et plus récemment les États-Unis. Cet instrument ne peut prendre effet que s'il est ratifié par au moins cinq États ayant au moins 400 000 unités de puissance nucléaire installée (MWth).

27. Voir, par exemple, Sands, Philippe et Galizzi, Paolo, « La Convention de Bruxelles de 1968 et la responsabilité pour les dommages nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire*: décembre n° 64 Volume 1999-2, pp. 7-27, et Galizzi, Paolo, « *Questions of Jurisdiction in the Event of a Nuclear Accident in a Member State of the European Union* », *Journal of Environmental Law*, 8(1) (1998), pp. 71-97.

28. McRae a calculé que, sur les 10 pays disposant de la plus forte puissance nucléaire installée, plus de la moitié sont membres d'un régime international de responsabilité nucléaire. Au total, les pays producteur d'électricité nucléaire qui n'ont pas adhéré aux régimes d'indemnisation internationaux représentent plus de la moitié de la puissance installée mondiale. Voir McRae, Ben, « Aperçu de la Convention sur la réparation complémentaire, Réforme de la responsabilité civile nucléaire », (OCDE : 2000), p. 171. De même, Mark Tetley a calculé que la Convention de Vienne s'applique à 75 réacteurs et celle de Paris à 130 réacteurs, et que 235 réacteurs ne relèvent ni de l'une, ni de l'autre. Voir Tetley, Mark, « *Nuclear*

*n'instaurent pas* un régime juridique complet et unifié à l'échelon international pour les accidents nucléaires. En fait, la responsabilité nucléaire est couverte par ce que d'aucuns ont appelé un entrelacs de traités internationaux sur la responsabilité nucléaire dont les liens sont devenus de plus en plus complexes<sup>29</sup>. Ces complications sont dues au fait que, pour certains de ces instruments, les versions anciennes peuvent coexister avec celles qui ont été révisées et un même État peut être partie à plusieurs instruments à la fois<sup>30</sup>.

Même dans une région relativement homogène telle que l'Europe – ou l'Union européenne – le tableau est contrasté. Jusqu'à une époque récente, la plupart des États membres de l'UE étaient parties au régime de responsabilité nucléaire et d'indemnisation institué par les conventions de Paris/Bruxelles, et la Commission européenne a jugé que la situation était suffisamment homogène pour ne pas envisager l'adoption par l'UE de mesures spécifiques dans ce domaine<sup>31</sup>. Depuis l'élargissement de l'UE en 2004, ce n'est plus le cas. Les États de l'UE peuvent être parties à la convention de Vienne dans sa version d'origine ; à la Convention de Vienne révisée ; à la Convention de Paris seulement ou aux Conventions de Paris et de Bruxelles; certains ont fait part de leur intention d'adhérer à la Convention de Paris révisée. La responsabilité actuelle des exploitants de centrales nucléaires dans les États membres s'échelonne entre EUR 50 millions en Bulgarie et en Lituanie et une responsabilité illimitée en Allemagne et en Autriche. Certains États membres de l'UE ne sont parties à aucune Convention internationale sur la responsabilité nucléaire. En effet, on voit mal pourquoi des États membres de l'UE tels que l'Irlande, le Luxembourg et l'Autriche<sup>32</sup> – grandement

---

*insurance: update on European & UK legislative & commercial positions affecting operations* », Westminster Energy Forum « Risk & reward in future nuclear markets », London (UK), 7 février 2008.

29. Il existe actuellement au moins huit conventions sur ce thème, dont la Convention de Paris de 1960, la Convention de Vienne de 1963, la Convention complémentaire de Bruxelles de 1963, le Protocole commun de 1988, le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997, la Convention de 1997 sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires, la Convention de Paris révisée en 2004 et la Convention complémentaire de Bruxelles révisée en 2004. On trouvera un exposé exhaustif sur les liens réciproques entre les diverses conventions dans Horbach, N.L.J.T. (ed), *Contemporary Developments in Nuclear Energy Law: Harmonising Legislation in CEEC/NIS*, Kluwer Law International, pp. 43-85, 1999. Voir aussi Brown, O.F. & Horbach, N.L.J.T., « *Liability for International Nuclear Transport: An Overview* », Symposium sur la réforme de la responsabilité civile nucléaire, Budapest, juin 1999.
30. Les mesures transitoires instaurées par les divers instruments nouveaux qui visent à inciter d'autres États à y adhérer sont une source de complication supplémentaire.
31. Réponse du Commissaire Matutes à la question écrite E-2489/93 (S. Kostopolous), 1 septembre 1993 (94/C 240/45), dans laquelle il est dit, entre autres, que « *Tous les États membres sont parties à la Convention de Paris à l'exception du Luxembourg et de l'Irlande, qui n'ont pas d'installations nucléaires sur leur territoire. Par conséquent, il n'est pas nécessaire que la Commission prenne l'initiative suggérée par le député [d'inclure dans le droit des assurances des dispositions relatives à la responsabilité civile des exploitants d'installations nucléaires pour les dommages aux personnes, aux biens ou à l'environnement]* », Journal officiel, C 240/24, 29 août 1994.
32. Bien qu'elle ne soit partie à aucune des conventions, l'Autriche s'est dotée d'une législation spécifique sur la responsabilité des accidents nucléaires. La législation de l'Autriche sur la responsabilité nucléaire rejette un grand nombre des principes fondamentaux sur lesquels reposent les régimes actuels de responsabilité civile en matière nucléaire. Par exemple, sa législation stipule que l'exploitant d'une installation nucléaire ne peut être seul à voir sa responsabilité engagée. Les victimes peuvent même faire valoir leurs droits contre un exploitant d'installation nucléaire ou l'un de ses fournisseurs en vertu de toute autre loi sur la responsabilité civile en vigueur comme la législation sur la responsabilité civile du fabricant. Les victimes ne sont pas non plus empêchées de demander réparation à plusieurs personnes. La responsabilité est illimitée dans tous les cas. Les demandes peuvent être déposées sans limitation de délai. Les délais de déchéance sont déterminés par le Code général de procédure civile de l'Autriche. Les

préoccupés des menaces que font peser les centrales nucléaires des pays limitrophes mais n'en ont pas chez eux – auraient ne fût-ce qu'une raison, d'adhérer aux conventions actuelles sur la responsabilité nucléaire<sup>33</sup>.

On ne saurait sous-estimer les conséquences de l'hétérogénéité des États signataires et de la faiblesse de leur effectif. Les divergences considérables entre les règles régissant la responsabilité et l'indemnisation des dommages nucléaires qui sont actuellement en vigueur dans les divers États membres de l'UE sont lourdes de conséquences pour les victimes demandant réparation en cas d'accident ainsi que pour les exploitants qui ont besoin de fournir des garanties financières. Elles amènent à s'interroger également sur l'instauration de normes de sûreté nucléaire et sur la concurrence sur le marché intérieur de l'électricité dans l'UE. La Commission européenne, qui a pris conscience du problème résultant de la situation actuelle, est en train de procéder à une étude d'impact pour explorer le champ des solutions envisageables et préparer une proposition à l'intention du Conseil<sup>34</sup>.

#### 2.4 Problèmes d'assurance

Les conventions sur la responsabilité nucléaire et la législation adoptée par les États pour les appliquer ont instauré un lien entre la couverture fournie par les sociétés d'assurance et le montant de la responsabilité des exploitants. La fourniture d'une garantie financière sous une forme ou sous une

---

tribunaux autrichiens sont compétents pour statuer sur les demandes en réparation et le droit autrichien s'applique quel que soit le lieu où l'accident à l'origine des dommages s'est produit sous réserve de quelques exceptions limitées. Voir *Bundesgesetz über die zivilrechtliche Haftung für Schäden durch Radioaktivität* (Atomhaftungsgesetz 1999), BGBl I, n° 170/1998. On en trouvera une description dans Hinterregger, M., « La nouvelle Loi autrichienne sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire* n° 62, décembre 1998, pp. 27-34.

33. On notera cependant à cet égard que la réponse du Commissaire Matutes à la question du parlementaire décrite ci-dessus est erronée. Bien que ni l'Irlande ni le Luxembourg ne disposent d'installations nucléaires, ces pays peuvent être touchés par un accident survenant dans un réacteur situé dans l'un des autres États membres de l'UE. Dans ce cas, le fait qu'ils ne soient pas parties à la Convention de Paris pourrait poser des problèmes parce que les dispositions de cette convention ne leur seraient pas applicables. Il s'ensuit que des demandes en réparation pourraient être adressées par d'autres mécanismes sans être soumises aux restrictions quant à la nature des dommages, aux délais, aux montants de responsabilité de l'exploitant, ni aux règles de canalisation de la responsabilité, d'exclusivité et aux autres exigences particulières favorisant l'exploitant de centrale nucléaire prévues par la Convention de Paris. Les victimes de ces pays pourraient demander réparation devant les tribunaux de leur pays, c'est-à-dire dans le pays où le dommage s'est produit (ou, si elles le souhaitent, dans le pays où l'accident est survenu) en invoquant les règles générales sur le conflit de lois relatives à la compétence internationale, y compris, par exemple, la Convention de Bruxelles de 1968 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale <http://curia.europa.eu/common/reccdoc/convention/fr/c-textes/brux-idx.htm>. Voir Galizzi, *Questions of Jurisdiction in the Event of a Nuclear Accident*, *op.cit.* Si l'issue d'une telle instance ne peut aucunement être tenue pour certaine, on pourrait considérer qu'elle procure des avantages que n'offre pas une action en justice intentée selon la Convention de Paris et les restrictions qu'elle impose. Voir également Sands et Galizzi, *La Convention de Bruxelles de 1968*, *op.cit.*
34. La Commission a déclaré en janvier 2007 : « La Commission vise actuellement à harmoniser les règles régissant la responsabilité nucléaire dans la Communauté. Une analyse d'impact sera engagée à cet effet en 2007 ». Voir le Programme indicatif nucléaire présenté pour avis au Comité économique et social, sur la base de l'article 40 du traité Euratom, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM (2006) 844 final, Commission européenne, 12 juillet 2007. Cet objectif a été réaffirmé par le Commissaire à l'énergie, Andris Piebalgs au cours du Congrès Nuclear Inter Jura 2007 à Bruxelles, le 2 octobre 2007.

autre a été rendue obligatoire pour être sûr que des sommes seraient effectivement disponibles pour payer des indemnités. Le plus souvent, cette garantie revêt la forme d'une assurance responsabilité civile. Le souci de protéger l'industrie et la nécessité de recourir aux assurances ont imposé des limites, tant monétaires que temporelles, à l'indemnisation. La capacité de l'industrie de l'assurance nucléaire, bien qu'elle se soit considérablement accrue au fil des années, n'en demeure pas moins limitée. En général, les États ont fixé les garanties financières à un niveau n'excédant pas la capacité des assureurs en veillant à ce que le montant des primes ne soit pas hors de portée des exploitants. Par conséquent, la capacité du marché privé de l'assurance nucléaire est aussi un facteur décisif pour la détermination du montant et de l'étendue de la responsabilité imposée aux exploitants d'installations nucléaires.

Dr. Norbert Pelzer note à juste titre que, de ce fait, le niveau mondial actuel des montants de responsabilité existant correspond en grande partie à la capacité des assureurs mais n'est pas nécessairement à la mesure du risque nucléaire<sup>35</sup>. C'est dans ce contexte que doivent être examinés l'extension du champ de la responsabilité des exploitants et le relèvement des plafonds de responsabilité que prévoient les modifications des Conventions.

Les représentants de l'industrie des assurances nucléaires ont déclaré au cours des négociations sur la révision des Conventions de Vienne et de Paris que certaines des modifications envisagées seraient problématiques<sup>36</sup>. Leurs motifs de préoccupation étaient les suivants :

- l'incapacité du marché privé de l'assurance de couvrir les exploitants d'installations nucléaires en cas de relèvement des montants de responsabilité (montant des couvertures disponibles) ;
- la réticence du marché à couvrir la responsabilité d'un exploitant en cas de prolongation du délai de prescription (porté de 10 à 30 ans) ;
- l'impossibilité pour les assureurs privés de couvrir toutes les catégories de dommages incluses dans la définition élargie des dommages (étendue de la couverture requise).

Les craintes des sociétés d'assurance couvrant le risque nucléaire qui concernent la possibilité d'assurer intégralement (« assurabilité intégrale ») ces risques divers sont motivés par plusieurs considérations. Dans certains cas, en particulier pour ce qui a trait à « la restauration d'un environnement sensiblement dégradé », les assureurs sont d'avis soit qu'il n'existe pas d'« intérêt assurable » à protéger, soit qu'il n'existe pas d'intérêt économique quantifiable. Ils tiennent qu'il sera difficile de déterminer la nature et l'étendue des dommages causés par un accident et à quel stade ces dommages se sont produits ; ils soulignent qu'il est parfois délicat de lier la diminution de la valeur d'un terrain à une cause donnée. Ils ont fait part de leurs craintes au sujet de la manière dont les tribunaux définiraient ou interpréteraient une dégradation « significative » de l'environnement. Enfin, ils ont exprimé leur hostilité à une extension des délais de déchéance en se fondant non seulement sur la question du lien de cause à effet, mais aussi sur la difficulté de quantifier l'exposition, la nécessité de se défendre contre des demandes fantaisistes et la valeur discutable des limites d'exposition autorisées par la Loi<sup>37</sup>.

---

35. Voir Pelzer, N., « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, p. 37.

36. *Ibid.*, p. 39. Les assureurs couvrant le risque nucléaire ont fait part de leurs craintes à un stade précoce des débats sur les modifications à la Convention de Paris, voir la *Lettre du Comité européen des assurances* du 8 décembre 2000.

37. Tetley, M., « Les révisions des Conventions de Paris et de Vienne sur la responsabilité civile – le point de vue des assureurs », *Bulletin de droit nucléaire* n° 77, juin 2006, pp. 27-40.

Il en résulte des conséquences directes pour les exploitants d'installations nucléaires : ils pourraient bien se trouver dans l'incapacité d'obtenir des assurances auprès de compagnies privées pour couvrir la totalité de leur responsabilité découlant des Conventions de Vienne et de Paris révisées. Mark Tetley résume ainsi leurs préoccupations :

« Les incertitudes financières que comportent les nouveaux types de couverture prévus par les conventions révisées entraîneront une réduction de la garantie à moins que l'on adopte une démarche cohérente pour résoudre le problème des risques inquantifiables qui sont imposés aux exploitants nucléaires<sup>38</sup> ».

L'écart qui est apparu entre les risques que les exploitants sont tenus d'assumer au titre de la responsabilité civile dans la convention révisée et la couverture que leur offrent les assureurs privés cause des problèmes et retarde la ratification des conventions révisées sur la responsabilité nucléaire<sup>39</sup>. Il faudra s'attendre à de nouvelles difficultés, si le monopole des pools nationaux d'assurance nucléaire gêne les exploitants d'installations nucléaires qui doivent acquitter des primes élevées et les autorités, qui ignorent quelle est la capacité exacte du marché de l'assurance et sont ainsi confrontées à une asymétrie d'information.

La situation actuelle se caractérise par le fait que des États ont signé les versions révisées des conventions sur la responsabilité civile et l'indemnisation que les assureurs ont du mal à appliquer. C'est pourquoi les exploitants et les assureurs font pression sur les États pour qu'ils ne ratifient pas les conventions révisées sans les avoir au préalable assurés qu'ils les aideraient à couvrir les risques supplémentaires auxquels ils sont exposés. Toutes ces considérations se conjuguent pour retarder l'entrée en vigueur des Conventions de Paris et de Bruxelles révisées.

### **3. Trouver un moyen d'avancer**

#### **3.1 Le problème des assurances**

L'assertion selon laquelle, dans les conventions révisées, certains aspects des dommages environnementaux sont ambigus et mal définis au point qu'il est absolument impossible de les assurer est contestable. Mais la vraie question est de savoir si le simple fait que les assureurs sont incapables d'offrir à l'industrie nucléaire une couverture à un prix raisonnable, ou qu'ils ne sont pas disposés à le faire, implique automatiquement qu'il faille faire supporter cette charge à la société toute entière.

Selon les Conventions, les insuffisances de couverture assurantielle doivent être comblées par l'État où se trouve l'installation, qui doit intervenir dans la mesure où les assurances ou autres garanties financières n'existent pas ou sont insuffisantes. Mark Tetley soutient que, s'il n'existe pas de couverture d'assurance suffisante pour couvrir le plafond de responsabilité accru qui est prévu par les conventions révisées, il revient aux États d'assumer la responsabilité de l'extension de la couverture et que, au surplus, son coût ne doit pas être répercuté sur les exploitants<sup>40</sup>. Dans ces conditions, la

---

38. *Ibid*, p. 40.

39. Schwartz, Julia, A., *Alternative Financial Security for the Coverage of Nuclear Third Party Liability Risks*, OECD-NEA présenté au Congrès Nuclear Inter Jura 2007, Bruxelles, 2 octobre 2007.

40. Tetley, M., « Les révisions des Conventions de Paris et de Vienne sur la responsabilité civile – le point de vue des assureurs », *op.cit.*, p. 38. Il soutient aussi que ces coûts ne doivent pas être répercutés sur les exploitants parce que la tarification serait problématique et que les assureurs sont actuellement incapables de les quantifier.

responsabilité serait subordonnée à la possibilité de souscrire des assurances ce qui ne serait pas acceptable dans la plupart des cas. Comme le dit Dr. Pelzer :

« Le législateur ne peut accepter ce point de vue et ce n'est pas non plus dans l'intérêt des exploitants – sans mentionner l'intérêt des victimes potentielles – que d'être liés à l'industrie de l'assurance sans autre alternative. Pour de bonnes raisons et après de longues et difficiles négociations, les États ont adopté les Conventions révisées afin d'établir un régime de responsabilité plus en phase avec le risque et d'accorder une meilleure protection aux victimes. Il n'y a pas de « démarche incohérente » qui nécessiterait un changement ou une rationalisation du nouveau concept de responsabilité pour l'unique raison que l'industrie de l'assurance n'est pas en mesure de couvrir la responsabilité<sup>41</sup> ».

Du point de vue des victimes potentielles, il est urgent de garantir une indemnisation intégrale et effective de la totalité des dommages imputables à une installation nucléaire. La seule question qui vaille est de savoir comment les exploitants peuvent faire face à ces nouvelles responsabilités et non comment ils peuvent s'y soustraire. Toute la difficulté consiste à trouver un moyen permettant aux exploitants de prouver que ces responsabilités sont suffisamment couvertes par des garanties solides. Les exploitants d'installations nucléaires devront obtenir des garanties financières pour couvrir leur responsabilité en recourant à des moyens autres que l'assurance.

Une solution envisageable pourrait consister, pour les États, à fournir les garanties supplémentaires requises tout en exigeant des exploitants qu'ils rémunèrent ce service. Il est, par exemple, proposé en Suède que l'État soit autorisé à fournir une garantie financière contre rémunération, dans le cadre d'une garantie de l'État<sup>42</sup>. Le gouvernement du Royaume-Uni a aussi pris acte de cette préoccupation dans un récent document consultatif, dans lequel il déclarait :

« Quand les Conventions révisées seront appliquées au Royaume-Uni, le plafond de responsabilité et le coût des assurances des exploitants d'installations nucléaires dans ce pays, tant présentes que futures, augmenteront. Dans la mesure où il est impossible d'obtenir une garantie commerciale couvrant tous les aspects des nouvelles responsabilités d'un exploitant,

---

41. Pelzer, N., « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, p. 47.

42. En Suède, du moins pour l'instant, les assurances nucléaires privées ne permettent pas de couvrir intégralement la responsabilité de EUR 700 millions que doit supporter l'exploitant d'une installation nucléaire en vertu du Protocole de 2004 portant modification de la Convention de Paris. Non seulement les capacités d'assurance sont trop faibles pour couvrir ce montant, mais elles ne permettent pas non plus de garantir, en tout ou partie, certains types de risques que les exploitants seront tenus d'assumer une fois que le Protocole aura pris effet, comme les demandes d'indemnisation présentées plus de 10 ans après la date d'un accident ou le coût de la restauration d'un environnement sensiblement dégradé. L'enquête menée par le gouvernement suédois pour trouver un régime de responsabilité nucléaire qui soit approprié pour ce pays a conclu que le gouvernement (devrait) être autorisé par le Parlement à offrir, dans le cadre d'une garantie de l'État, des garanties financières pour compléter le montant des assurances (actuellement) disponibles à condition que ces garanties soit rémunérées à des conditions commerciales normales et conformes à la réglementation de l'Union européenne sur les entraves à la concurrence. Cet engagement autofinancé devrait, de préférence, prendre la forme d'un engagement de réassurance de telle sorte que la couverture financière de la responsabilité civile de l'exploitant atteigne un montant maximal de EUR 1 200 millions, c'est-à-dire la somme que les exploitants et l'État sur le territoire duquel sont situées leurs installations sont tenus de payer au titre des deux premières tranches prévues par la Convention complémentaire de Bruxelles telle qu'elle a été amendée par le Protocole de 2004. Voir Summary of the *Report of the Swedish Government Inquiry* dans Swedish Government Official Report Series (SOU) 2006:43, p. 27 et suivantes.

l'État explorera les autres solutions envisageables, y compris en fournissant une garantie sur fonds publics en contrepartie d'une rémunération<sup>43</sup> ».

L'intervention de l'État pour couvrir la responsabilité d'agents privés serait contraire au principe pollueur-payeur et constituerait une entorse aux principes de l'économie de marché. Il est probable que, en mettant les choses au mieux, le prix de la garantie de l'État ne couvrirait qu'une partie du coût de la responsabilité réelle<sup>44</sup>. C'est pourquoi, dans un tel système, le coût des dommages causés par un accident nucléaire serait, en définitive, supporté par l'ensemble de la société. En fait, l'emploi de fonds publics constituerait une subvention permanente à la production d'électricité nucléaire puisqu'il éviterait d'internaliser les charges reconnues qui sont occasionnées par cette production. Il est, en outre, probable qu'un nouvel appel à des fonds publics supplémentaires pour l'application des conventions révisées sur la responsabilité nucléaire relancera le débat sur le soutien de l'État au nucléaire. Dr. Pelzer suggère qu'au lieu de chercher de nouvelles garanties financières auprès de l'État, les exploitants d'installations nucléaires serviraient mieux leurs intérêts en s'efforçant de trouver des solutions pour combler par leurs propres moyens les lacunes des assurances<sup>45</sup>.

### 3.2 *La question des garanties financières supplémentaires - le pool d'exploitants*

Le pool d'exploitants permettrait de fournir des garanties financières supplémentaires de deux manières. Premièrement, il pourrait servir à combler les lacunes de la couverture résultant des exclusions de garantie spécifiques des assurances. Deuxièmement, il pourrait être employé pour augmenter le montant total des indemnités au-delà de la capacité de l'industrie d'assurance. Employer le pool à ces deux fins est souhaitable. Le principal avantage d'un pool d'exploitants est qu'il permettrait de mettre rapidement une grande masse de capitaux privés, par opposition aux fonds publics, à la disposition des victimes d'un accident nucléaire. Les exploitants pourraient en escompter d'autres avantages, notamment le fait que cette solution constituerait un complément et une alternative aux autres types de garanties financières qui offrirait un bon compromis entre coûts et avantages à condition que le pool puisse être organisé de manière appropriée<sup>46</sup>.

Actuellement, il existe deux systèmes nationaux de pools d'exploitants, l'un aux États-Unis, l'autre en Allemagne. Celui des États-Unis est fondé sur une obligation légale de cotiser pour tout exploitant d'installation nucléaire, tandis que celui de l'Allemagne repose sur un contrat de droit civil conclu librement entre les quatre principaux producteurs d'énergie allemands. Ces deux systèmes ont prouvé qu'ils peuvent offrir des montants de réparation largement supérieurs à ceux qu'exigent les Conventions sur la responsabilité nucléaire, même après la révision des Conventions de Paris et de Bruxelles. Les sommes sont d'un ordre de grandeur supérieur aux indemnités que proposent actuellement les assureurs. Ces dispositifs montrent qu'il est possible de mettre en place un régime de responsabilité et d'indemnisation qui relève de la responsabilité collective de l'industrie nucléaire,

---

43. HMG 2007: *The Role of Nuclear Power*, Consultation 2007.

44. Ce coût doit refléter le prix du marché et tenir compte de facteurs tels que la différenciation des risques, etc. Il n'est nullement assuré qu'une institution publique soit capable de faire face à une tâche aussi ardue, et donc qu'elle puisse le faire plus efficacement qu'une compagnie d'assurance ou une mutuelle d'assurance. Voir, entre autres, Faure et Vanden Borre (2007), *Economic Analysis of the Externalities in Nuclear Electricity Production*, *op.cit.*, p. 31.

45. Pelzer, N. (2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, pp. 48-49.

46. *Ibid*, en particulier p. 46 et suivantes.

offre aux victimes des indemnités beaucoup plus élevées tout en assurant une meilleure internalisation du risque nucléaire<sup>47</sup>.

### 3.2.1 Le modèle des États-Unis

Aux États-Unis, la responsabilité nucléaire est régie par le *Price-Anderson Act*, adopté en 1957. Ce dernier énonce les exigences relatives au montant maximum des indemnités d'assurance, aux limites de responsabilité et à la canalisation des demandes d'indemnités. Le 19 décembre 2007, le président des États-Unis a signé la Loi d'indépendance et de sécurité énergétique de 2007, dont l'article 934 transpose la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires. Les États-Unis ne sont actuellement partie à aucune des Conventions internationales sur la responsabilité nucléaire<sup>48</sup>.

À l'instar du régime international d'indemnisation, la Loi de 1957 limite la responsabilité des exploitants d'installations nucléaires et met à disposition des financements publics pour l'indemnisation des victimes d'un accident nucléaire. En application de la Loi de 1957, un exploitant d'installations nucléaires était tenu de souscrire la totalité des couvertures d'assurance disponibles à l'époque, soit USD 60 millions. En outre, l'État s'engageait à offrir une somme de USD 500 millions dans le cadre de contrats d'indemnisation. Par conséquent, la majeure partie des fonds prévus dans le mécanisme d'indemnisation du *Price-Anderson Act* de 1957 étaient publics.

Le *Price-Anderson Act* est révisé périodiquement<sup>49</sup>. Une étape décisive a été franchie en 1975 avec le transfert de responsabilité et de la charge des réparations aux exploitants d'installations nucléaires. Bien que, à l'époque, le montant total des indemnités ait été maintenu au même niveau qu'en 1957, il a été décidé que la partie provenant de fonds publics devrait disparaître graduellement. Pour ce faire, l'extinction progressive des contrats d'indemnisation a été organisée de manière à les remplacer par un système d'évaluations a posteriori. Ce dernier créait une nouvelle tranche d'indemnisation dont le financement était assumé collectivement par les exploitants et qui ne devait être utilisée que si le montant des dommages dépassait le montant de la responsabilité individuelle des exploitants. L'apport de fonds publics a été réduit à due concurrence. Cette tranche d'indemnisation collective est financée par tous les exploitants d'installations nucléaires situées aux États-Unis qui ont obtenu une autorisation de la Commission de la réglementation nucléaire (NRC). Elle institue une garantie financière supplémentaire par centrale nucléaire et par incident dont le paiement est effectué par annuités à hauteur d'un montant maximum par accident et par centrale. Les effets des modifications du *Price-Anderson Act* de 1975 sont tels que, en 1982, le système américain d'indemnisation des dommages nucléaires offrait des garanties d'un montant strictement identique à celui de 1957, mais dont le financement était intégralement assuré par des fonds privés : les tranches d'indemnisation individuelle et collective devaient être toutes deux financées par les exploitants. Il fut aussi décidé que la garantie que chaque exploitant d'installation nucléaire devait constituer au titre de sa responsabilité civile devait être conforme à l'évolution du marché américain de l'assurance nucléaire et que, par la suite, le montant total de la garantie collective augmenterait à mesure que de

---

47. Voir par exemple, Schwartz, Julia, A. (2007), « Alternative Financial Security », *op.cit.*, p. 18 ; Pelzer, N. (2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, pp. 43-45.

48. Les États-Unis ont participé activement aux travaux du Comité permanent de l'AIEA sur la responsabilité pour les dommages nucléaires et joué un rôle crucial dans l'évolution de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires. On trouvera la description du processus relatif à la CSC aux États-Unis dans l'article de Ben McRae, « Aperçu de la Convention sur la réparation complémentaire », *op.cit.* Pour de plus amples informations sur la transposition de la CSC, voir chapitre « Travaux législatifs et réglementaires nationaux », de cette publication.

49. Il a été révisé en 1966, 1975, 1988 et 2005.

nouveaux réacteurs entreraient en service, le montant de la garantie afférente à chaque réacteur étant périodiquement révisé en fonction de l'inflation<sup>50</sup>.

La modification la plus récente du *Price-Anderson Act* date de 2005<sup>51</sup>. Elle porte le montant de la responsabilité individuelle de l'exploitant à USD 300 millions (soit environ EUR 190 millions actuellement), le montant de la garantie collective au titre de la deuxième tranche étant de USD 10.46 milliards, de telle sorte que le montant de réparation total disponible aux États-Unis serait de USD 10.76 milliards (ce qui équivaut actuellement à EUR 6.82 milliards)<sup>52</sup>. Si le coût total d'un accident est inférieur à ce montant, la contribution à la deuxième tranche, qui doit être acquittée pour chaque réacteur, est réduite en conséquence<sup>53</sup>.

On notera que l'importance de la deuxième tranche est proportionnelle au nombre de réacteurs. Si l'industrie électronucléaire se développe aux États-Unis, les sommes disponibles en cas d'accident grave augmenteront en conséquence. On remarquera également que le pool national d'exploitants aux États-Unis spécifie que les primes ou la quote-part incombant à un exploitant ne sont dues qu'après la survenance d'un accident nucléaire, et ce uniquement si les dommages dépassent la couverture de l'assurance individuelle de l'exploitant.

À l'origine, le régime des Conventions internationales et les mécanismes d'indemnisation nationaux des États-Unis en cas d'accident nucléaire étaient très proches mais, n'ayant pas évolué de la même manière, ils sont aujourd'hui très différents. Tous deux partent de l'idée que l'énergie nucléaire doit être encouragée en limitant la responsabilité de l'industrie et en utilisant des fonds publics. Les États-Unis reconnaissent aujourd'hui que cet argument n'est pas défendable. C'est pourquoi, dès 1982, les États-Unis avaient effectivement mis fin au financement public de la garantie

---

50. Le montant de la prime par réacteur pour la seconde tranche est corrigé de l'inflation tous les cinq ans. En 1982, les exploitants devaient souscrire une couverture d'assurance individuelle de USD 160 millions et USD 400 millions de primes devaient être acquittées rétroactivement au titre de la deuxième tranche, soit un total de USD 560 millions. En 1988, la garantie au titre de l'assurance individuelle de l'exploitant était fixée à USD 200 millions et celle de la deuxième tranche, à USD 9.5 milliards, soit un total de USD 9.7 milliards [42 USC 2209(b)]. On trouvera un aperçu de l'évolution de la législation des États-Unis en matière de responsabilité nucléaire dans : Agence pour l'énergie nucléaire, *Législations nucléaires : Étude analytique : Réglementation générale et cadre institutionnel des activités nucléaires OCDE, 2000*, « États-Unis », pp. 31-34, cf. [www.nea.fr/html/law/legislation/usa.pdf](http://www.nea.fr/html/law/legislation/usa.pdf).

51. Voir « Actualité juridique », AEN Infos (2005), 23.2 p. 32.

52. Le montant des cotisations à la deuxième tranche (collective) est actuellement fixé à USD 95.8 millions par réacteur, plus une majoration de 5 % pour les frais juridiques, dans la limite de USD 15 millions par réacteur et par an. Actuellement, il existe 104 exploitants de centrales nucléaires aux États-Unis. Sur la base du plafond de USD 300 millions de la première tranche + [(95.8 plus 5 %) x 104 = 10 461] au titre de la deuxième tranche, le montant total des indemnités est de USD 10.76 milliards. Voir Faure and Vanden Borre, « Economic Analysis of the Externalities in Nuclear Electricity Production », *op.cit.*, p. 15.

53. Cela implique ce qui suit si un accident nucléaire causant USD 7 milliards de dommages se produisait aux États-Unis. L'assurance responsabilité civile devrait payer USD 300 millions au titre de la première tranche. Il resterait donc USD 6.7 milliards à couvrir au moyen de la deuxième tranche du mécanisme d'indemnisation. Cette somme serait financée collectivement par les 104 exploitants de centrales nucléaires situées aux États-Unis. Il s'ensuit que chaque exploitant devrait payer la somme de USD 64.4 millions (USD 6.7 milliards /104 centrales nucléaires) par centrale. Comme ce paiement est actuellement plafonné à USD 15 millions par réacteur et par an, le résultat est que les indemnités relevant de la deuxième tranche (USD 6.7 milliards) seraient financées par les exploitants sur une durée de cinq ans, chacun d'entre eux devant payer USD 15 millions au cours des quatre années suivantes et USD 4.4 millions au cours de la cinquième, *ibid.*

des dommages nucléaires à une exception près. Il peut encore être fait appel aux fonds publics si un accident nucléaire provoque des dommages supérieurs aux limites établies par le *Price-Anderson Act*. Le Congrès pourrait ainsi prendre des mesures supplémentaires, notamment en affectant des fonds supplémentaires à l'indemnisation. Les modifications apportées au *Price-Anderson Act* ont néanmoins pour conséquence qu'une part croissante des coûts d'un accident nucléaire a été internalisée et que le montant d'indemnisation est beaucoup plus élevé que celui qui aurait été obtenu en l'absence de pool. Bien que le *Price-Anderson Act* ne règle pas toutes les questions, en particulier parce que la responsabilité individuelle de l'exploitant reste limitée, de telle sorte qu'un recours aux fonds publics demeure possible, on peut soutenir que la législation des États-Unis sur la responsabilité nucléaire est nettement plus avantageuse que les Conventions internationales actuellement en vigueur.

### 3.2.2 *Le modèle allemand*

La Loi atomique contient des dispositions relatives à l'indemnisation des dommages aux biens et aux personnes causés par l'énergie nucléaire ou les rayonnements ionisants<sup>54</sup>. L'Allemagne est partie aux Conventions de Paris et de Bruxelles et au Protocole commun<sup>55</sup>. La Convention de Paris et le Protocole commun ont force de loi sur le territoire de la République fédérale d'Allemagne, sauf si leur application dépend d'une condition de réciprocité<sup>56</sup>.

Dans sa version d'origine, la Loi atomique de 1959 avait pour but de favoriser la recherche nucléaire et le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques. Le gouvernement allemand a décidé en 1998 d'abandonner progressivement l'énergie nucléaire pour la production d'électricité. L'instrument juridique lui permettant d'appliquer sa décision de sortie du nucléaire est la *loi sur l'abandon programmé de l'énergie nucléaire pour la production industrielle d'électricité*<sup>57</sup>. Alors qu'en 1959 la Loi atomique visait à promouvoir l'utilisation de l'énergie nucléaire et éviter les dommages en résultant, l'objectif de la nouvelle loi a considérablement changé. La promotion de l'énergie nucléaire n'est plus un objectif de la loi, qui lui a substitué des dispositions pour organiser l'abandon progressif de l'exploitation de l'énergie nucléaire pour la production commerciale d'électricité et assurer le fonctionnement des installations jusqu'à la date de leur mise hors service. En outre, des changements majeurs ont été apportés aux dispositions relatives à l'indemnisation des dommages matériels et corporels causés par l'énergie nucléaire ou les rayonnements ionisants<sup>58</sup>.

---

54. *Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz, AtG)*, loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et sur la protection contre les dangers de cette utilisation (Loi atomique).

55. L'Allemagne a ratifié la Convention de Paris de 1960 et la Convention complémentaire de Bruxelles de 1963 le 1<sup>er</sup> octobre 1975.

56. Article 25, paragraphe 1 de l'AtG.

57. *Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität*, (loi sur l'abandon programmé de l'énergie nucléaire pour la production industrielle d'électricité en date du 22 avril 2002 [BGBl 2002 I p. 1351]).

58. On trouvera une description et une analyse de la loi révisée dans : « L'amendement de 2002 de la Loi atomique allemande relative à l'abandon progressif de l'énergie nucléaire », Vorwerk, Axel, *Bulletin de droit nucléaire* n° 69, juin 2002, pp. 7-15 ([www.nea.fr/html/law/nlb/nlb-69/nlb69-vorwerk.pdf](http://www.nea.fr/html/law/nlb/nlb-69/nlb69-vorwerk.pdf)); et Agence pour l'énergie nucléaire, *Législations nucléaires : étude analytique : Réglementation générale et cadre institutionnel des activités nucléaires, « Allemagne »* ([www.nea.fr/html/law/legislation/germany.pdf](http://www.nea.fr/html/law/legislation/germany.pdf)). On en trouvera une traduction non officielle dans : « ALLEMAGNE : Loi sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire et sur la protection contre les dangers de cette utilisation (Loi atomique,

En Allemagne, les débats sur la notion de pool d'exploitants ont commencé dès le début des années 1970. Afin de fournir une garantie financière d'un montant total de 500 millions de deutschemarks (DEM)<sup>59</sup>, les assureurs et les exploitants ont conclu un accord en vertu duquel un exploitant souscrit une assurance responsabilité civile pour DEM 200 millions, et les assureurs offrent une couverture supplémentaire de DEM 300 millions réassurée par tous les exploitants de centrales nucléaires<sup>60</sup>. Cet accord est resté en vigueur jusqu'en 2002.

En 2002, en raison de la modification de la Loi atomique, le montant des garanties financières exigées pour les réacteurs nucléaires a été spectaculairement augmenté pour atteindre EUR 2.5 milliards (et aujourd'hui près de USD 3.9 milliards) de manière à assurer une bien meilleure protection aux victimes<sup>61</sup>. La loi révisée permet en outre expressément d'obtenir la garantie financière sous une autre forme que l'assurance responsabilité civile, ce qui permet de recourir aux garanties privées ou mutuelles apportées par les exploitants de centrales nucléaires<sup>62</sup>. Ce faisant, la nouvelle version tient davantage compte de la formulation effective de l'article 10(a) de la Convention de Paris.

L'assurance ne constitue qu'une partie de la garantie financière des exploitants. Lorsque l'augmentation importante du montant a été introduite dans la Loi allemande, la couverture par les assureurs s'élevait à EUR 256 millions. C'est pourquoi il a fallu rechercher d'autres solutions pour obtenir le solde de la garantie financière exigée, dont le montant était de EUR 2.5 milliards. Ces solutions devaient répondre aux exigences des autorités chargées de la délivrance des autorisations pour ce qui est de la nature, de l'étendue et du montant de la couverture nécessaire pour faire face à l'obligation légale de garantie financière<sup>63</sup>. Pour lever le solde de la garantie financière, les quatre principales compagnies d'électricité allemandes ont conclu de leur propre initiative un contrat de droit civil les rendant solidairement responsables (*Solidarvereinbarung* ou « *Contrat de solidarité* »). Il crée un pool d'exploitants qui fournit une garantie financière d'un montant maximum de EUR 2.24 milliards afin de répondre aux exigences de la *Loi atomique* allemande<sup>64</sup>. En vertu de ce nouveau mécanisme,

---

modifiée pour la dernière fois le 22 avril 2002) », Supplément au *Bulletin de droit nucléaire* n° 70, décembre 2002 ([www.nea.fr/html/law/nlb/nlb-70/supplement.pdf](http://www.nea.fr/html/law/nlb/nlb-70/supplement.pdf)).

59. Pour donner un ordre d'idées, ce montant de DEM 500 millions équivaut à peu près à EUR 250 millions ou presque USD 400 millions.
60. Agence pour l'énergie nucléaire, *Législations nucléaires : étude analytique, op.cit.*, en Allemagne. Pour le second échelon, qui assure une protection collective, les exploitants ont conclu un partenariat en vertu duquel ils ont signé un contrat avec six grandes compagnies d'assurance allemandes pour couvrir la somme de DEM 300 millions. À cette fin, les exploitants payaient d'avance une commission annuelle et une prime différée. À l'instar de la prime rétroactive mise en place pour le deuxième échelon aux États-Unis, la prime différée ne serait exigible que dans le cas d'un accident causant des dommages supérieurs à DEM 200 millions. En pratique, les exploitants étaient leurs propres réassureurs.
61. Le plafond de la garantie financière à constituer par le titulaire d'une autorisation d'exploitation d'une centrale nucléaire pour les dommages résultant de son fonctionnement a été multiplié par dix, passant de DEM 500 millions à EUR 2.5 milliards (article 13, para. 3, phrase 3 de l'AtG).
62. Article 14, para. 2 de l'AtG.
63. Le décret de 1977 sur la garantie financière, tel qu'il a été révisé pour la dernière fois en 2002, précise en détail comment et pour quels montants la garantie financière doit être constituée [BGBl 1977 I p. 220; 2002 I p. 1869, 1906].
64. On trouvera la description des règles régissant la responsabilité nucléaire en Allemagne dans, *Législations nucléaires : étude analytique* (2003), *op.cit.*, « Allemagne », pp. 24-25. « La description du mécanisme de responsabilité solidaire » qui suit repose sur celle qui a été faite par Pelzer, N. (2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, pp. 44-45.

chacun des partenaires s'engage à apporter un certain pourcentage de la garantie totale que devra fournir l'exploitant responsable, la somme des engagements de tous les partenaires permettant d'atteindre le montant total de la garantie financière exigée. Le montant de la garantie de chaque partenaire est déterminé sur la base du nombre d'actions qu'il détient dans chacune des 17 centrales nucléaires actuellement en service en Allemagne<sup>65</sup>. Le montant garanti doit être payé à l'exploitant responsable en cas d'accident nucléaire sous réserve que ce dernier et sa société mère démontrent ensemble qu'ils sont incapables de payer le montant de réparation requis. Comme dans le système américain, les exploitants n'alimentent pas cette tranche collective d'indemnisation avant qu'un accident nucléaire ne se produise. En outre, les partenaires mettront leurs infrastructures et compétences à la disposition de l'exploitant responsable pour l'aider à traiter les demandes d'indemnisation<sup>66</sup>. Les partenaires sont tenus de remettre tous les ans aux autorités de réglementation une attestation d'un expert comptable confirmant qu'ils ont la capacité financière d'honorer les obligations qui leur incombent à ce titre<sup>67</sup>.

Le système allemand se caractérise notamment par la responsabilité illimitée de l'exploitant d'une installation nucléaire pour les dommages causés en Allemagne<sup>68</sup>. Pour les dommages subis hors de l'Allemagne, la responsabilité maximale de l'exploitant est déterminée selon le principe de réciprocité, c'est-à-dire qu'elle dépend des avantages équivalents offerts à l'Allemagne par l'État où a lieu le dommage. Un accord spécial a été conclu avec la Suisse, limitrophe de l'Allemagne et où la responsabilité des exploitants est également illimitée en cas d'accident nucléaire<sup>69</sup>. Vis-à-vis des États qui n'exploitent pas d'installations nucléaires sur leur territoire, la responsabilité est plafonnée au montant maximum stipulé par la Convention complémentaire de Bruxelles<sup>70</sup>.

- 
65. Les parties au « Contrat de solidarité (*Solidarvereinbarung*) sont E.ON Energie AG, RWE AG, Energie Baden-Württemberg AG (EnBW), Hamburgische Electricitäts-Werke AG (devenu Vattenfall Europe AG). Les pourcentages sont approximativement les suivants : E.ON : 42 %, RWE : 25.9 %, EnBW : 23.9 %, Vattenfall : 8.2 %.
  66. Cf. les 5 % supplémentaires qui sont prévus pour les frais juridiques et s'ajoutent au calcul de la contribution par réacteur qui est prévue par le *Price-Anderson Act* pour la deuxième tranche. Voir section 3.2.1 ci-dessus.
  67. Pour prouver aux organismes de réglementation que les garants sont effectivement à même d'honorer leurs obligations lorsque ce sera nécessaire, les partenaires doivent remettre tous les ans, à l'occasion de la clôture de leurs comptes annuels, une attestation d'un expert comptable certifiant qu'ils disposent de moyens suffisants pour être solvables [article 3 du contrat de *Solidarité*]. Cette attestation conditionne l'acceptation du système comme garantie financière valable que les exploitants sont tenus de fournir en application des articles 13 et 14 de la Loi atomique et de l'article 10 de la Convention de Paris. Pelzer, N.(2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, p. 45.
  68. Les seules exceptions à cette règle sont les accidents dus à un conflit armé, une insurrection ou un cataclysme naturel de caractère exceptionnel, auquel cas la responsabilité est plafonnée au montant de la garantie d'État (EUR 2.5 milliards). L'exploitant d'une installation nucléaire sera indemnisé pour les demandes de dommages et intérêts dans la limite de EUR 2.5 milliards si elles ne sont pas couvertes par une garantie financière privée ou si cette garantie ne suffit pas à payer les indemnités correspondant à ces demandes. Cette indemnisation, plafonnée à EUR 500 millions, est à la charge des autorités fédérales pour 75 % de son montant et, pour les 25 % restants, du Land dans lequel est située l'installation. L'État fédéral couvre seul la différence entre EUR 500 millions et EUR 2.5 milliards [articles 34 et 36 de l'AtG].
  69. Le 22 octobre 1986, l'Allemagne et la Suisse ont conclu un Accord relatif à la responsabilité civile en matière nucléaire consacrant expressément le principe de réciprocité pour ce qui concerne les montants de réparation et dont l'objectif était d'uniformiser les régimes d'indemnisation des deux pays [BGBI 1988 II, p. 598]. Cet Accord est entré en vigueur le 21 septembre 1988.
  70. Article 31 de l'AtG.

L'Allemagne a réévalué les risques de l'énergie atomique en se fondant sur l'expérience et les connaissances acquises dans le monde entier depuis que cette énergie a été utilisée pour la première fois pour produire de l'électricité. La décision de promouvoir l'énergie nucléaire dans la Loi atomique de 1959 a été remplacée, dans la Loi atomique de 2002, par la volonté de mettre fin à l'exploitation de l'énergie nucléaire pour la production commerciale d'électricité<sup>71</sup>. L'approche de l'Allemagne en matière de responsabilité nucléaire et d'indemnisation a évolué avec ce revirement fondamental de sa politique nationale au sujet de l'énergie nucléaire. À l'instar des États-Unis et du système des Conventions internationales, l'Allemagne a commencé par penser que le développement de l'énergie nucléaire devait être encouragé en limitant la responsabilité des exploitants et en utilisant des fonds publics. Les contributions collectives des exploitants à un pool y ont fait leur apparition dix ans plus tôt qu'aux États-Unis. Ce pool d'exploitants a permis de rehausser substantiellement le montant des indemnités par rapport aux Conventions de Paris et de Bruxelles, même dans leurs versions révisées, et ce sans qu'il soit fait appel aux fonds publics.

Quelques différences supplémentaires entre les approches de l'Allemagne et des États-Unis méritent d'être notées. Contrairement aux États-Unis qui, jusqu'à présent, se tiennent à l'écart du système international des conventions en vigueur, l'Allemagne a vu également son système de responsabilité nucléaire évoluer dans le cadre des Conventions de Paris et de Bruxelles, qu'elle a ratifiées<sup>72</sup>. Quoique la Convention de Paris ne prévoit pas de responsabilité illimitée, sa position vis-à-vis de la législation interne de l'Allemagne qui ne limite pas la responsabilité des exploitants s'est nuancée puisque la Convention amendée envisage désormais expressément cette possibilité. Le montant total des indemnités qui peuvent être payées au titre de la deuxième tranche (collective) aux États-Unis dépend du nombre total de réacteurs en fonctionnement : il augmentera si le parc augmente et diminuera si les réacteurs sont moins nombreux. En Allemagne, la deuxième tranche d'indemnisation est indépendante du nombre de réacteurs. Au cas où les dommages excéderaient le montant total des fonds disponibles, le *Price-Anderson Act* prévoit qu'il peut être fait appel aux fonds publics par une décision du Congrès. En Allemagne, si les EUR 2.5 milliards sont épuisés, il sera fait appel aux autres actifs de l'exploitant pour payer des indemnités supplémentaires. Enfin, aux États-Unis, la tranche d'indemnisation collective est alimentée par les contributions des exploitants de réacteurs calculées pour chaque réacteur. Le système allemand est adossé aux sociétés mères des exploitants de réacteurs nucléaires proportionnellement à leur participation dans les réacteurs, une caractéristique qui tient compte de l'évolution de la structure du secteur électrique, surtout en Europe (nous y reviendrons par la suite).

### 3.3 *Le problème des montants*

Tel qu'il est décrit ici, le pool d'exploitants est un mécanisme de financement conçu pour faciliter la disponibilité de fonds pour payer des réparations d'un montant supérieur à celles qui pourraient être obtenues au moyen des seuls mécanismes assurantiels, et ce sans recourir aux fonds publics. Pourtant, bien que les systèmes de regroupement des fonds existant actuellement en Allemagne et aux États-Unis offrent des indemnités largement supérieures à celles que peut procurer le régime actuel des Conventions sur la responsabilité en matière nucléaire, y compris les Conventions de Paris/Bruxelles révisées, ils sont encore loin de couvrir les coûts réels d'un accident de l'ampleur de Tchernobyl.

---

71. Article 1, n° 1 de l'AtG.

72. Outre sa participation active au processus de révision des Conventions de Paris et Bruxelles, l'Allemagne, avec d'autres États signataires de la Convention de Paris, a pris une part active aux travaux du Comité permanent de l'AIEA sur la responsabilité pour les dommages nucléaires.

De toute évidence, le montant total des sommes qui pourraient être obtenues au moyen d'un mécanisme de regroupement des fonds dépend de la conception de ce mécanisme et de l'assiette des contributions qui y sont versées. Par conséquent, on peut aisément envisager un pool permettant de lever davantage de fonds que les EUR 2.5 milliards (approximativement USD 3.9 milliards) ou les USD 10.76 milliards (environ EUR 6.96 milliards) que peuvent actuellement procurer les systèmes allemand et américain. Il faut toutefois être conscient qu'un accident grave peut épuiser tous les moyens financiers aussi importants soient-ils que procurera un mécanisme de regroupement des fonds. Pour y remédier, il faut se réserver des possibilités de compléter ces montants par le pool afin d'offrir aux victimes des indemnités supplémentaires et de réparer les dommages au cas où la somme des indemnités d'assurance et des fonds du pool serait insuffisante.

Dans ces conditions, la création de ce mécanisme de regroupement des fonds des exploitants ne doit pas avoir d'effet sur la responsabilité ultime de l'exploitant, qui doit être illimitée. Comme nous l'avons vu précédemment, c'est le cas aujourd'hui (cf. le pool destiné à couvrir la responsabilité des exploitants allemands d'installations nucléaires). Il faut donc que les exploitants fournissent une garantie financière dont le montant minimum soit élevé et qui assure un montant d'indemnisation approchant le coût d'un accident nucléaire grave estimé de manière réaliste. La responsabilité ultime de l'exploitant reste identique puisque toujours illimitée et, dans l'éventualité où les dommages causés excéderaient les fonds disponibles dans le pool, les autres actifs de l'exploitant responsable peuvent être employés pour augmenter le montant des indemnités.

#### **4. Un pool international d'exploitants – mais d'abord en Europe...**

Au vu des avantages des pools nationaux d'exploitants qui existent déjà, la mise en place d'un tel mécanisme au niveau international mérite considération. Comment un tel système international pourrait-il voir le jour ?

Il n'est possible de mettre en place une couverture fiable et efficace de la responsabilité nucléaire par un système de regroupement international des fonds des exploitants que s'il existe une certaine convergence politique, juridique et économique entre les États dont les exploitants pourraient participer à ce système<sup>73</sup>. Plutôt que de s'efforcer de réaliser un pool d'exploitants d'envergure mondiale, il serait préférable, dans un premier temps, de le réaliser au niveau d'une région. La région qui aurait probablement le plus à gagner de la création d'un pool international d'exploitants est l'Europe. Il pourrait être plus aisé de s'entendre si le pool réunit des exploitants dans des États ayant les mêmes valeurs et qui, de préférence, coopèrent déjà dans d'autres domaines, par exemple, les États membres de l'Union européenne. La limitation du pool à une région géographique donnée paraît plus raisonnable parce ce n'est que dans une zone géographique restreinte qu'un risque commun peut exister à travers les frontières. L'Europe exploite un grand nombre de réacteurs dans un nombre non négligeable de pays limitrophes ou très proches les uns des autres.

Dr. Faure et Dr. Vanden Borre, qui ont envisagé la création d'un système international de responsabilité nucléaire qui s'inspirerait de celui existant déjà aux États-Unis, sont parvenus à la conclusion que celui-ci conviendrait le mieux à un espace international limité, par exemple européen, du moins dans un premier temps<sup>74</sup>. Leur analyse ajouterait aux conditions préalables énumérées plus haut la nécessité d'un niveau comparable de sûreté en exploitation des centrales nucléaires participantes. Dans leur modèle, le montant des fonds à réunir dans ce système de regroupement serait atteint graduellement, de même que les changements apportés au système des États-Unis par les

---

73 Pelzer, N. (2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, pp. 50-52.

74. Faure, M. et Vanden Borre, T. (2007), *Economic Analysis of the Externalities*, *op.cit.*, p. 32.

modifications de 1975 du *Price-Anderson Act* (voir section 3.2.1). Troisièmement, ils considèrent que leur modèle ne pourra fonctionner que si les principales questions de réglementation ont été résolues<sup>75</sup>.

Le système des États-Unis repose sur l'obligation pour tout exploitant d'installations nucléaires de contribuer au pool. Dr. Pelzer suggère que ce n'est pas le modèle à suivre au niveau international et, au contraire, qu'il faut laisser l'industrie décider si, dans quelle mesure et à quelles conditions elle est disposée à adhérer à un système international de mise en commun des fonds pour couvrir sa responsabilité nucléaire obligatoire<sup>76</sup>. Il pourrait être intéressant de laisser la participation à un dispositif de mutualisation des fonds à la discrétion des exploitants et propriétaires de réacteurs. Cependant, il importe que les États s'engagent à créer les conditions indispensables pour que ce pool soit à la fois adapté (du point de vue de l'ensemble de la société) et réalisable (par les exploitants et propriétaires de centrales concernés). Les États devront établir les critères minimum à respecter pour que les mécanismes de regroupement des fonds soient jugés adaptés pour réunir les garanties financières exigées, par exemple.

Un pool à l'échelle de l'UE devrait s'inscrire dans un régime de responsabilité et d'indemnisation des dommages qui tiennent compte des spécificités de l'industrie électronucléaire dans l'UE. Auparavant, les réacteurs nucléaires européens étaient généralement exploités par des organismes publics ou des entreprises nationales. Ce n'est plus systématiquement le cas, et la propriété des réacteurs européens est en pleine mutation. De plus, des entreprises privées se partagent la propriété des réacteurs dans un secteur électrique de plus en plus privatisé et opérant souvent au niveau de l'UE (voire au-delà) plutôt qu'à l'échelon national. Il arrive que certains réacteurs appartiennent à plusieurs propriétaires et, dans certains cas, il existe plusieurs propriétaires « partiels » de réacteurs qui sont de grandes entreprises multinationales ayant des intérêts dans plusieurs réacteurs situés dans différents États de l'UE. Si l'on peut laisser les exploitants et leurs sociétés mères respectives arrêter les détails spécifiques de l'organisation d'un pool européen, il est essentiel que le régime général de responsabilité et d'indemnisation dans lequel s'inscrirait ce système doit tenir compte de cette évolution de la structure actionnariale des exploitants de réacteurs.

## 5. Avantages et inconvénients d'un pool européen d'exploitants

La démarche consistant à mettre en place un pool d'exploitants est séduisante parce qu'elle permet de garantir des montants de réparation beaucoup plus élevés et de mieux internaliser les risques de l'énergie nucléaire dans les coûts de production de l'électricité. Cependant, ces avantages éventuels dépendront en grande partie des détails et de la mise en œuvre du nouveau système. Le pool d'exploitants *en soi* n'est pas la panacée : un système insuffisant et mal conçu n'améliorera pas la situation actuelle. Il existe deux grands motifs de préoccupation : jusqu'à quel point sera-il possible de couvrir les coûts énormes d'un accident à l'échelle de Tchernobyl et la possibilité que des exploitants peu scrupuleux ne profitent du pool que pour faire supporter leur risque aux autres.

---

75. *Ibid*, p. 33. À leur avis, pour ce qui concerne les questions de réglementation, celle qui de loin revêt la plus grande importance est la création d'une autorité réglementaire européenne indépendante ; cet organisme délivrerait des autorisations aux installations nucléaires soumises au régime international de responsabilité civile nucléaire et définirait les moyens par lesquels les exploitants assureraient leur responsabilité.

76. Pelzer, N. (2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, p. 50. On notera que cette conclusion n'exclut pas néanmoins que des États prennent des mesures pour appuyer, s'ils le jugent utile, les efforts respectifs des exploitants pour mettre en œuvre des Accords internationaux de regroupement de fonds.

Quels montants d'indemnisation un pool européen d'exploitants permettrait-il de procurer ? À eux seuls, neuf pays d'Europe occidentale possèdent 135 nucléaires en exploitation, c'est-à-dire beaucoup plus que les 104 réacteurs contribuant à la deuxième tranche de réparation en vigueur aux États-Unis. Si l'on fixait les cotisations au niveau actuellement en vigueur aux États-Unis, on mobiliserait une somme nettement supérieure à EUR 10 milliards<sup>77</sup>. Il est même possible d'obtenir des montants encore plus élevés. Pourtant, ces sommes, plus considérables qu'elles soient, resteraient très en deçà du coût réel d'un accident de l'ampleur de Tchernobyl. Mais le pool d'exploitants ne doit être considéré seulement comme un moyen de réunir les sommes nécessaires pour obtenir un seuil minimum de garantie financière qui soit élevé. Il ne peut en soi constituer le fondement d'un régime de responsabilité et d'indemnisation nucléaire<sup>78</sup>. La responsabilité ultime de l'exploitant doit rester illimitée. Si les dommages causés par un accident nucléaire devaient dépasser les fonds fournis par les assurances et le pool d'exploitants, les autres actifs de l'exploitant responsable pourraient être utilisés pour grossir le montant des indemnités. Ce dispositif serait assorti d'un droit de recours contre les sociétés mères de l'exploitant responsable<sup>79</sup>.

Tout mécanisme de regroupement des fonds a pour effet de répartir les risques entre ses membres, de sorte que (1) l'internalisation du risque par un exploitant est imparfaite ; et (2) le risque par réacteur est diffusé si bien que l'exploitant d'une installation « à risque » transfère une partie du risque au pool, tandis qu'un exploitant plus « sérieux » accepte une partie du risque supplémentaire. L'un de ses grands avantages tient au fait que les membres du pool s'auto-disciplinent, dans leur propre intérêt. Les membres du pool eux-mêmes auront au moins des exigences minimum quant au niveau de sécurité et à la sûreté des installations nucléaires dont ils partagent le risque. Les exploitants ne seront disposés à participer au pool que si les niveaux de sécurité et de sûreté des autres installations sont équivalents à ceux de leurs propres installations<sup>80</sup>. Ainsi, même s'il est nécessaire que tous les États dont les exploitants d'installations nucléaires souhaitent coopérer soient dotés d'un cadre juridique adéquat de réglementation nucléaire, il est vraisemblable que les niveaux de sûreté des réacteurs convergeraient, et ce malgré l'absence d'une autorité de sûreté nucléaire ayant compétence pour toute l'Europe. Cependant, si la participation au pool d'exploitants était obligatoire, comme c'est le cas aux États-Unis, il pourrait être nécessaire d'adopter une approche réglementaire commune à toute l'UE en sûreté nucléaire, laquelle passerait par la création d'un organisme réglementaire unique.

Les exploitants et leurs sociétés mères peuvent trouver un intérêt direct au pool. En dehors de toute considération politique, ce système peut présenter des avantages financiers<sup>81</sup>. L'expérience prouve, par exemple, qu'en France, Électricité de France (EDF), qui jouit du monopole de

---

77. Voir, par exemple, les calculs de Faure, M., et Vanden Borre, T. (2007), *Economic Analysis of the Externalities*, *op.cit.*, p. 32.

78. En supposant qu'un mécanisme de regroupement des fonds n'assurerait pas la couverture intégrale de tous les coûts et dommages susceptibles de résulter d'un accident nucléaire.

79. Les exploitants qui choisiraient de ne pas adhérer à un mécanisme de regroupement des fonds demeureraient soumis à l'obligation d'obtenir une garantie financière obligatoires, leur responsabilité resterait illimitée et il leur faudrait remplir toutes les conditions associées que pourraient leur imposer à cet effet les autorités réglementaires concernées.

80. Pelzer, N. (2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, p. 51. Il est concevable que les exploitants inventent des mécanismes formels pour permettre à leurs partenaires de décider si une installation est éligible comportant notamment des contrôles, inspections et évaluations directs effectués par le pool ou en son nom.

81. *Ibid*, p. 48.

l'exploitation de centrales nucléaires, paie des primes d'assurance exorbitantes<sup>82</sup>. Cette situation, qui s'observe ailleurs qu'en France, pourrait s'expliquer en partie par la structure des marchés de l'assurance nucléaire. Dans ces conditions, les exploitants d'installations nucléaires ont tout intérêt à concevoir des solutions de rechange à l'assurance pour couvrir leur responsabilité civile. Le pool d'exploitants peut se révéler un moyen rentable de couvrir la totalité du champ de la responsabilité civile des exploitants d'installations nucléaires qui a été récemment élargie par les conventions révisées tout en garantissant des indemnités beaucoup plus élevées. Le coût n'est pas la seule considération entrant en ligne de compte puisque, pour l'heure, rien n'indique que les assureurs soient moins réticents à couvrir toute l'étendue des risques prévus par les conventions révisées. D'autre part, l'on s'impatiente de voir ces accords tant attendus entrer pleinement en vigueur.

Les assureurs aussi pourraient trouver leur compte dans la création d'un pool international d'exploitants. Les États-Unis et l'Allemagne reposent sur une assurance nucléaire qui comporte une première tranche. Les assureurs, qui possèdent l'expérience nécessaire, sont les partenaires tout désignés pour fournir cette couverture de la responsabilité civile nucléaire. Cependant, comme leur capacité est limitée sur le plan tant du champ des garanties que de leur montant, les assureurs eux-mêmes peuvent avoir intérêt à épargner à leur profession la charge qui lui est imposée pour certains aspects des conventions révisées sur la responsabilité nucléaire qu'ils ne se sentent pas aptes à couvrir<sup>83</sup>.

Enfin, l'instauration d'un tel pool d'exploitants peut produire des avancées plus indirectes dans le domaine de la sûreté nucléaire. Limiter la responsabilité des exploitants et permettre que des fonds publics soient engagés pour couvrir les coûts d'un accident nucléaire permet à l'industrie de ne prendre à sa charge qu'une partie des dommages dont elle est la cause. En définitive, c'est la société dans son ensemble qui supporte le coût des dommages causés par l'énergie nucléaire. Sous l'angle du fonctionnement des marchés de l'énergie, ce procédé n'est pas efficient parce qu'il revient à subventionner l'industrie nucléaire en lui évitant d'internaliser la totalité des coûts de la production électronucléaire. Le pool d'exploitants, dans la mesure où il aboutit à des indemnités dont le montant se rapproche davantage des coûts éventuels d'un accident nucléaire sans faire appel aux fonds publics, permet de mieux internaliser les risques de la production électronucléaire. Cela crée des incitations économiques à adopter des mesures de prévention supplémentaires pour améliorer la sûreté des installations nucléaires, et vient ainsi compléter la réglementation en la matière.

## 6. Conclusions

Bien que les modifications des conventions internationales sur la responsabilité des dommages nucléaires relèvent les plafonds de responsabilité des exploitants et d'indemnisation, une partie du coût d'un accident nucléaire de grande ampleur ne sera pas couverte. Dans tous les cas de figure, les révisions des Conventions sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et les indemnités ne produiront pas tous leurs effets parce que les États peuvent encore adhérer aux instruments qui les ont précédées et qui ne sont plus d'actualité et que le secteur de l'assurance nucléaire semble incapable de couvrir intégralement la responsabilité civile nucléaire. Tous ces facteurs concourent à retarder l'entrée en vigueur des instruments révisés et à dissuader de nombreux États d'y adhérer ; ils nuisent également à la sûreté des réacteurs en général.

---

82. Fiore, K. et Faure, M. (2008), « La responsabilité civile des exploitants nucléaires européens : quelle couverture du risque pour les nouveaux Protocoles de 2004 ? », université de Maastricht, Faculté de droit, disponible à l'adresse : <http://ssrn.com/abstract=1086287>.

83. On trouvera des explications supplémentaires sur le secteur des assurances dans Pelzer, N. (2007), « Le regroupement international des fonds des exploitants », *op.cit.*, pp. 38-39 et pp. 54-55.

Pour résoudre ces problèmes, il est crucial de trouver un moyen de mettre en place des mécanismes mieux adaptés aux risques d'un accident nucléaire pour couvrir la responsabilité civile des exploitants et indemniser les victimes. Les systèmes nationaux qui existent déjà montrent que, s'ils sont bien conçus et appliqués correctement, des mécanismes internationaux de regroupement des fonds des exploitants permettraient de sortir de l'impasse actuelle. Le pool international d'exploitants viendrait à la fois compléter les garanties financières déjà fournies par les assurances et garantir des indemnités beaucoup plus consistantes que celles qui pourraient être obtenues par d'autres moyens en cas d'accident nucléaire. Il peut être une solution mutuellement bénéfique car il présente des avantages pour les exploitants, pour les compagnies d'électricité en général, pour les assureurs et pour les États. D'autres bénéfices pourraient en être retirés, en particulier en Europe, une harmonisation par le haut des régimes de responsabilité civile et d'indemnisation des dommages au lieu de s'en tenir au plus petit dénominateur commun, l'atténuation des distorsions du marché de l'électricité de l'UE grâce à l'élimination de certaines subventions à la production électronucléaire par le biais d'une meilleure internalisation des risques, et enfin une amélioration de la sûreté nucléaire en général. Le moment est donc venu de concevoir et mettre en œuvre au profit de tous un régime de responsabilité civile et d'indemnisation des dommages nucléaires qui soit à la fois plus juste, plus efficient et plus efficace.



# Jurisprudence

## Allemagne

### *Jugement du Tribunal fédéral administratif relatif à la qualité à agir des tiers concernant les attentats sur des installations de stockage provisoire (2008)*

Dans son jugement rendu le 10 avril 2008, le Tribunal fédéral administratif allemand a annulé une décision de la Haute Cour régionale administrative et déclaré que les personnes résidant à proximité d'une installation de stockage provisoire pouvaient contester l'autorisation de cette installation sur le fondement que la protection nécessaire contre des activités subversives ou autre intervention de la part de tiers n'a pas été assurée<sup>1</sup>. L'autorité délivrant les autorisations exerce son pouvoir discrétionnaire pour déterminer si – et dans quelle mesure – une telle protection est nécessaire. La décision de l'autorité peut être examinée par les tribunaux, afin de déterminer si l'analyse administrative des risques et l'évaluation des risques sont basées sur des données suffisantes et sont conformes aux connaissances scientifiques et technologiques.

La Haute Cour régionale administrative avait refusé d'admettre la possibilité d'un empiètement sur les droits individuels du plaignant (« qualité à agir »), statuant que la disposition relative à la protection contre des activités subversives ou autre intervention de la part de tiers [article 7, para. (2) n° 5 de la Loi allemande sur l'énergie atomique] concernait la population générale, et non les individus.

En revanche, le Tribunal fédéral administratif a déclaré que la protection contre les actes de terrorisme sur une installation de stockage provisoire était couverte par la loi sur l'énergie atomique (reproduite dans le supplément du *Bulletin de droit nucléaire* n° 70) et que la protection contre de tels risques concernait les droits individuels des personnes vivant à proximité de l'installation. La lutte contre le terrorisme menée par l'État ne doit pas décharger l'exploitant des devoirs dont il est responsable, c'est-à-dire de prendre des mesures afin de protéger l'installation et son exploitation. Cependant, une telle protection des tiers ne s'applique pas aux domaines que l'autorité délivrant les autorisations a classés comme risques résiduels (*Restrisiko*). Le jugement de la Haute Cour régionale administrative ne comprenait pas une telle conclusion, ce qui explique que le Tribunal fédéral administratif ait renvoyé cette affaire.

---

1. BVerwG 7 C 39.07 ; information provenant du communiqué de presse BVerwG n° 23/2008.

## États-Unis

### *Jugement de la Cour d'appel des États-Unis relatif à l'autorisation de l'usine d'enrichissement d'uranium LES (2007)*

En appel devant la Cour fédérale d'appel du District de Columbia, les requérants se sont conjointement opposés à la Commission de réglementation nucléaire (NRC), ayant délivré l'autorisation à l'usine d'uranium enrichi, *Louisiana Energy Services, L.P. (LES)* au Nouveau Mexique, sur plusieurs fondements :

1. La NRC a violé la loi sur l'énergie atomique (*Atomic Energy Act – AEA*) en ajoutant la déclaration relative aux effets sur l'environnement (*Environmental Impact Statement – EIS*) après la clôture des audiences ;
2. La NRC a violé la loi sur la politique environnementale nationale (*National Environmental Policy Act – NEPA*) en analysant de façon insuffisante l'impact des déchets d'uranium appauvri provenant de l'usine LES sur l'environnement ;
3. La NRC a violé la loi sur l'énergie atomique en déterminant que l'usine LES avait présenté une estimation raisonnable du coût relatif à l'entreposage des déchets d'uranium appauvri provenant de l'usine LES ;
4. En se basant sur les observations faites concernant l'un des témoins experts des requérants, le Commissaire de la NRC, M. McGaffigan, aurait du se retirer de la procédure d'autorisation<sup>2</sup>.

En ce qui concerne la première objection, l'article 193 de l'AEA stipule qu'une déclaration relative aux effets sur l'environnement (EIS) doit être préparée avant la fin de l'audience concernant l'attribution d'une autorisation pour la construction et l'exploitation d'une usine d'enrichissement d'uranium<sup>3</sup>. Les requérants se sont plaints que l'EIS n'avait pas été « préparée » avant la fin de l'audience car les avis écrits du Conseil (*Licensing Board*) et de la Commission (NRC) ont « ajouté » l'EIS. La NRC ayant préparé un projet d'EIS et rendu une EIS finale après y avoir intégré les commentaires publics, la Cour d'appel a estimé que les plaintes des requérants étaient infondées puisque l'agence avait « préparé » une EIS avant la fin de l'audience, ce qui est tout ce que l'AEA exige.

Concernant la deuxième objection, la Cour a reconnu la pertinence de la plainte des requérants selon laquelle la NRC n'avait pas suffisamment analysé l'impact des déchets d'uranium appauvri sur l'environnement. À la fois l'EIS et les écrits conséquents de l'administration ont démontré que l'agence remplissait les conditions requises par l'examen rigoureux prévue dans la loi sur la politique environnementale nationale (NEPA) concernant l'évaluation des effets de l'entreposage de déchets sur l'environnement.

Concernant la troisième objection, la Cour a réaffirmé ce qui suit :

« Un demandeur d'autorisation n'a pas besoin de présenter un 'plan concret' concernant l'entreposage de déchets issus de l'usine d'enrichissement d'uranium proposée. Mais il doit plutôt

---

2. *Nuclear Information & Resource Service v NRC*, 509 F.3d. 562 (D.C. Cir. 2007).

3. 42 U.S.C. 2243(a)(2) (2008).

présenter une ‘stratégie crédible pour le dépôt de déchets d’uranium appauvri’. Il doit également présenter une estimation raisonnable des coûts de dépôt et fournir la garantie appropriée qu’il acquittera le paiement de ces coûts<sup>4</sup> ».

Les requérants ont argué que le coût estimé n’était pas raisonnable car il utilisait trop faiblement un élément de contingence pour les coûts imprévus liés aux activités d’entreposage des déchets du Département à l’énergie ; à la lumière de « la prétendue histoire des coûts surestimés relatifs à d’autres projets » du Département. La NRC a rejeté les plaintes des requérants car il n’y avait pas de lien direct entre les dépassements budgétaires antérieurs du Département et le conflit concernant l’autorisation. La Cour d’appel a estimé que les requérants n’avaient présenté aucune base valable pour renverser le raisonnement et les conclusions de la NRC selon laquelle l’élément de contingence utilisé dans l’estimation des coûts était raisonnable.

Finalement, concernant la quatrième objection, les requérants ont soutenu que le Commissaire McGaffigan aurait dû se retirer de la décision de la NRC, se basant sur les commentaires qu’il avait fait, au cours d’une autre affaire, concernant l’un des témoins experts des requérants. La Cour a tranché en faveur de la présomption d’objectivité des fonctionnaires et de leur compétence à juger équitablement une affaire en particulier. En l’absence de circonstances selon lesquelles un observateur désintéressé pourrait conclure qu’un fonctionnaire a jugé le fonds et le droit d’une affaire avant le procès de ladite affaire, le fonctionnaire ne peut pas être démis de ses fonctions. La Cour a estimé que, les remarques du Commissaire ayant été faites au cours d’une tout autre affaire, il n’y avait pas de preuve attestant le bien-fondé de la plainte selon laquelle il avait préjugé des conclusions dans cette présente procédure.

## Union européenne

### *Arrêt de la Cour européenne de justice concernant un recours en manquement à l’encontre d’un État ayant manqué à ses obligations selon la Directive 96/29/Euratom (2007)*

Le 18 juillet 2007, la Cour européenne de justice (CEJ) a publié son arrêt rendu dans l’affaire *Commission des Communautés européennes v Royaume-Uni de Grande Bretagne et Irlande du Nord*<sup>5</sup> dans lequel la Cour a déclaré que le Royaume-Uni avait manqué à ses obligations au titre de l’article 53 de la Directive du Conseil 96/29/Euratom du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants<sup>6</sup> (voir *Bulletin de droit nucléaire* n<sup>os</sup> 58 et 61).

Cet arrêt trouve son origine dans le commencement de la procédure en manquement de la Commission européenne au titre de l’article 141 du Traité Euratom en 2002 et dans la requête de la Commission en 2006 demandant à la Cour de constater que le Royaume-Uni n’avait pas adopté les mesures nécessaires à la réalisation de ses obligations.

L’article 53 de la Directive, intitulé « intervention en cas d’exposition durable », oblige les États membres à appliquer les lois, règlements et décisions administratives afin de garantir que « lorsque les États membres ont identifié une situation conduisant à une exposition durable résultant des suites d’une situation d’urgence radiologique ou de l’exercice d’une pratique ou d’une activité

---

4. 509 F 3d ; 569.

5. Le texte de cet arrêt est disponible à l’adresse : [www.curia.europa.eu/](http://www.curia.europa.eu/).

6. Journal Officiel de l’Union européenne, 1996 L 159, p. 1.

professionnelle passée ou ancienne », ils doivent prendre des mesures spécifiques. Cependant le Royaume-Uni impose une obligation d'intervenir seulement si la situation de contamination radioactive résulte d'une activité professionnelle présente ou passée pour l'exercice de laquelle une autorisation a été accordée. La législation nationale n'oblige pas les autorités à prendre des mesures mentionnées à l'article 53 de la Directive lorsque la contamination radioactive est due à une activité professionnelle passée qui n'était pas soumise à autorisation. Le gouvernement du Royaume-Uni a admis la validité de la requête de la Commission ajoutant que la législation permettant de transposer cet article en droit national était en préparation.

# Travaux législatifs et réglementaires nationaux

## Allemagne

### *Régime des matières radioactives (y compris leur protection physique)*

*Ratification de la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2007)*

Le Parlement a ratifié, par une Loi du 23 octobre 2007, la Convention internationale du 13 avril 2005 pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (*Bundesgesetzblatt* 2007 II p. 1586). Afin de transposer cette convention, le Parlement a adopté une Loi le 26 octobre 2007 (*Bundesgesetzblatt* 2007 I p. 2523) qui, dans la mesure où elles ne sont pas déjà couvertes par des dispositions existantes, introduit de nouvelles dispositions pertinentes dans le Code pénal et modifie les articles 309 et 310 du Code en conséquence.

### *Règlementation du commerce nucléaire (y compris non prolifération)*

*Amendement du Décret de 1993 sur le commerce extérieur (2008)*

De nouveaux décrets<sup>1</sup> contenant les règlements sur l'embargo des armes concernant l'Iran et sur le commerce des biens à double usage transposent nombre de règlements CE et contiennent des dispositions permettant de mettre en œuvre l'espace unique de paiement en euros (*Single Euro Payments Area – SEPA*) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Une nouvelle version de la liste relative au contrôle à l'importation – Annexe AL du décret sur le commerce extérieur – telle que révisée pour la dernière fois par le Décret du 18 décembre 2006 (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 79) a été publiée par le 155<sup>e</sup> Décret portant amendement de la liste relative au contrôle à l'importation – Annexe AL du décret sur le commerce extérieur – du 18 décembre 2007<sup>2</sup>.

Une nouvelle version de la liste relative au contrôle à l'exportation – Annexe AL du décret sur le commerce extérieur – telle que révisée pour la dernière fois par le Décret du 10 juillet 2006 (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 79) a été publiée par le 106<sup>e</sup> Décret portant amendement de la liste relative au contrôle à l'exportation – Annexe AL du décret sur le commerce extérieur – du 10 septembre 2007<sup>3</sup>.

---

1. N<sup>os</sup> 79, 80, 81 et 82, publiés au *Bundesanzeiger* 2007, pp. 4307, 7279, 8353 et n° 242b.

2. *Bundesanzeiger* 2007 p. 8410 et n° 242a/2007.

3. *Bundesanzeiger* 2007, p. 7503.

## *Liste des règlements relatifs au commerce extérieur (2008)*

Par la Circulaire sur le commerce extérieur n° 1/2008, le Ministre fédéral de l'économie et de la technologie a publié une liste complète de toutes les lois et de tous les décrets sur le commerce extérieur, y compris les circulaires à ce sujet. La liste couvre les textes en vigueur au 31 décembre 2007<sup>4</sup>.

## **République de Bélarus**

### ***Législation générale***

#### *Loi sur le développement de l'énergie atomique en République de Bélarus (2008)*

La Loi n° 1 du 31 janvier 2008<sup>5</sup>, du Conseil de sécurité de la République de Bélarus sur le développement de l'énergie atomique, en Biélorussie vise à permettre la construction d'une centrale nucléaire d'une capacité totale de 2 000 MW, dont la première unité devrait fonctionner fin 2016 et la seconde fin 2018.

Cette loi oblige à la fois le gouvernement et la Banque nationale de République de Bélarus à définir le schéma et les sources financières pour la conception et la construction de la centrale nucléaire. Ils auront jusqu'au 1 janvier 2009 pour rendre compte au Président à ce sujet. Un avant projet de plan doit être préparé avant les activités de construction et le gouvernement devra rendre compte au Président sur ce plan en 2008.

#### *Décret relatif à la construction d'une centrale nucléaire (2007)*

L'objectif du Décret n° 565 du 12 novembre 2007, du président de la République de Bélarus, est de mettre en œuvre les activités préparatoires pour la construction de la centrale nucléaire. Il crée une institution publique, « le Conseil des directeurs pour la construction d'une centrale nucléaire », sous la supervision du ministère de l'Énergie, qui doit exercer ces fonctions. Le Conseil doit, entre autres, organiser et mener des activités de recherche avant la sélection du site pour la centrale nucléaire, coordonner la procédure d'offre, préparer l'achat d'équipements spéciaux, les travaux et les services et devra contrôler l'assurance qualité des activités, y compris le respect de la sûreté de la technologie nucléaire, de la géodésie, de la géologie, de la prospection, des activités sismiques-tectoniques et écologiques, ainsi que de la conception appropriée.

Le décret spécifie que « *Belniplerienergoprom* », un institut national d'ingénierie, va coordonner et conclure des contrats prévoyant les investissements, conclure spécifiquement un contrat avec « *Energoproject* » – une société par actions – prévoyant la conception et les services d'ingénierie pour la sélection du site de la centrale nucléaire et préparer des rapports complets et des documents sur les développements relatifs aux investissements, aux offres et à la conception de la centrale nucléaire. De plus, le décret prévoit que l'institut scientifique d'État, « Institut conjoint pour l'énergie et la recherche nucléaire », à l'Académie nationale des sciences en Biélorussie, doit apporter une aide en matière de recherche concernant les activités de construction de la centrale nucléaire.

---

4. *Bundesanzeiger* 2008, p. 146.

5. Publiée au Journal officiel du 31 janvier 2008.

Le ministère compétent dans les cas d'urgence est responsable en matière de sûreté nucléaire et de sûreté radiologique, et doit établir un département spécial (Gosatomnadzor) chargé de superviser ces responsabilités. Le gouvernement biélorusse doit, dans les six mois, soumettre une proposition sur les garanties sociales pour les citoyens non résidents lorsque ceux-ci participent au projet relatif à la centrale nucléaire (conception, construction, mise en service et exploitation), en fournissant logements et salaires. Le Gouvernement préparera la législation nécessaire dans ce domaine.

### ***Organisation et structures***

*Statut du Département de la sûreté nucléaire et de la sûreté radiologique au sein du ministère compétent dans les cas d'urgence – Gosatomnadzor (2007)*

Le statut du Département de la sûreté nucléaire et de la sûreté radiologique au sein du ministère compétent dans les cas d'urgence (Gosatomnadzor) a été confirmé par le Décret du président de Biélorussie du 12 novembre 2007. Le département est responsable de la réalisation de certaines fonctions pour garantir la sûreté nucléaire et la sûreté radiologique.

Le chef de Gosatomnadzor, qui doit être nommé par le président biélorusse sur recommandation du Ministre compétent dans les cas d'urgence, dirigera les activités et supportera les responsabilités personnelles pour la réalisation des missions qui lui ont été confiées. Un conseil (« collegium ») constitué de sept membres du personnel d'encadrement sera créé afin de discuter des sujets importants.

Le Décret autorise Gosatomnadzor à superviser la sûreté nucléaire et la sûreté radiologique et à garantir le respect de la législation et des règlements nationaux à travers, entre autres, les moyens suivants :

- créer des normes et des règles sur l'utilisation de l'énergie atomique, la sûreté nucléaire et la sûreté radiologique ;
- fixer les exigences et conditions d'autorisation, y compris les obligations relatives aux rapports de sûreté appropriés, garantir la protection physique, y compris les obligations concernant la protection contre les attaques terroristes, planifier les activités de sûreté radiologique en cas d'accidents nucléaires et radiologiques ;
- organiser les activités de recherche sur les principes de sûreté nucléaire et radiologique, conjointement avec les institutions scientifiques, les scientifiques et les spécialistes ;
- réunir les informations sur les violations des conditions d'autorisation en lien avec les installations nucléaires, les sources radioactives et les installations de stockage, et enquêter à ce sujet ;
- organiser des formations professionnelles, des reconversions et une augmentation du personnel ;
- garantir la conformité avec les obligations internationales de la République de Bélarus ;
- informer le public, conformément aux exigences juridiques, sur les niveaux de sûreté des installations nucléaires, des sources radioactives et des installations de stockage ;
- participer aux commissions relatives à la sélection du site pour l'entreposage de déchets radioactifs ;
- réaliser l'audit des autorités publiques et des personnes autorisées.

Il est prévu que Gosatomnadzor débute ses activités en mai 2008. L'établissement d'une autorité réglementaire dotée de tous ses attributs est en cours ; la législation devrait être adoptée au cours de l'année.

## Espagne

### *Organisation et structure*

#### *Loi créant le Conseil de sécurité nucléaire (2007)*

La Loi 33/2007<sup>6</sup> sur la création du Conseil de sécurité nucléaire (CSN) a été adoptée le 7 novembre 2007.

Cette nouvelle loi modifie substantiellement la Loi 15/1980, par laquelle le CSN a été créé il y a 27 ans, en tant que l'unique entité publique en charge de la sûreté nucléaire et de la protection radiologique en Espagne, indépendant du gouvernement et ayant la personnalité juridique, ainsi que ses propres moyens de financement. Bien que la Loi de 1980 ait été modifiée à plusieurs reprises (principalement par la Loi 14/1999 du 4 mai 1999 sur les redevances et prix publics pour les services rendus par le CSN), cette nouvelle loi prend en compte l'expérience acquise au fil du temps et vise à adapter le CSN aux demandes sociales croissantes sur les sujets environnementaux, à assurer que l'indépendance effective du CSN est maintenue et à renforcer la transparence et l'efficacité de cet organisme public.

La nouvelle loi n'a changé ni le statut juridique ni les compétences et l'organisation de base du CSN ; elle répond plutôt à un besoin d'actualiser le cadre juridique et réglementaire, de façon à :

- accroître les capacités du CSN (en étendant ses fonctions et en renforçant son pouvoir réglementaire) ;
- renforcer la transparence, l'accès à l'information et la participation du public sur les sujets relevant de la compétence du CSN ;
- adapter la loi sur l'énergie nucléaire aux dernières connaissances scientifiques et actualiser son régime d'application.

Les principaux amendements qui ont été introduits sont les suivants :

- La nature juridique des règlements du CSN (*les instructions du CSN*) est plus clairement définie, de même pour la procédure concernant leur préparation et la communication au Parlement avant leur approbation. Par exemple, dans la préparation de ses instructions, le CSN doit encourager la participation du public selon la Loi 27/2006 qui met en œuvre la Convention d'Aarhus en Espagne. La nature juridique des documents d'information (*circulaires*) et des recommandations (*indications*) est également reflétée dans cette loi, de même que *les instructions techniques supplémentaires* que le CSN peut soumettre

---

6. Loi d'amendement de la Loi 15/1980 du 22 avril, créant le Conseil de sûreté nucléaire, publiée au Journal officiel du 8 novembre 2007. Le texte consolidé de la loi sera publié dans la prochaine édition du *Bulletin de droit nucléaire*.

directement à tout moment aux titulaires d'une autorisation, afin d'assurer la sûreté et la sécurité des installations et des activités.

- Une nouvelle compétence est attribuée au CSN : il peut exiger des rapports sur la protection physique, comme condition à l'attribution d'autorisations pour les installations et les activités, il peut également prendre l'initiative d'une sanction. De plus, il exerce de nouvelles fonctions comprenant la coopération avec les autorités compétentes dans les domaines de la protection radiologique, des traitements médicaux et des garanties nucléaires.
- Le fait de contracter des services externes doit être soumis à la condition suivante : il ne doit pas y avoir de relation entre le fournisseur de services et les titulaire d'une autorisation impliqué dans le domaine des services devant être fournis. De plus, seuls les agents du CSN peuvent participer aux prises de décisions concernant les procédures administratives.
- Selon la nouvelle loi, le CSN rendra compte aux assemblées législatives régionales et aux gouvernements de tout évènement susceptible d'avoir un effet sur la sûreté ou la protection radiologique des installations nucléaires ou autres, présentant des risques de rayonnement. Plusieurs mécanismes visant à renforcer la transparence, l'accès à l'information et la participation du public ont été introduits dans la loi modifiée :
  - Premièrement, les droits du public en matière d'information qui relèvent du CSN sont les mêmes que ceux en matière d'accès à l'information, de la participation dans la prise de décision et de l'accès à la justice concernant les questions environnementales, selon la Loi 27/2006.
  - Toute personne qui travaille pour une installation nucléaire – ou qui lui fournit des services – doit rendre compte au titulaire d'une autorisation, ainsi qu'au CSN, si nulle action corrective est prise en temps utile concernant tout fait qui pourrait affecter le fonctionnement sûr de l'installation ou l'observation des règlements de sûreté. Cette disposition est envisagée à la fois comme un droit des travailleurs et une obligation. Une clause protectrice de « dénonciation » est prévue afin de protéger le travailleur à l'origine de l'information et des sanctions sont prévues contre l'employeur qui userait de représailles contre le travailleur.
  - Il existe une obligation de fournir des informations au public concernant des faits pertinents (fonctionnement sûr, impact radiologique, évènements et incidents, mesures correctives) et au sujet de toutes les décisions prises par le comité plénier du CSN. Les projets d'instructions et de directives seront soumis à une consultation publique et le CSN doit encourager les forums d'information dans les domaines liés aux installations nucléaires et y participer.
  - Un comité consultatif, présidé par le président du CSN rendra des recommandations non contraignantes visant à améliorer la transparence, l'accès du public à l'information et la participation du public aux questions entrant dans le champ de compétence du CSN.
- Certaines dispositions de la loi sont soumises à de prochains développements législatifs ; et il est prévu que ces développements seront approuvés dans les neuf mois environ à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

## ***Régime des installations nucléaires***

### *Décret royal modifiant le règlement sur les installations nucléaires et radioactives (2008)*

Le Décret royal 35/2008 du 18 janvier 2008<sup>7</sup> modifie le règlement sur les installations nucléaires et radioactives qui a été approuvé en 1972 et modifié en 1999. L'objectif de ce décret est d'adapter le contenu du règlement à la Loi 33/2007 de novembre 2007 selon laquelle les capacités du CSN ont été significativement accrues. Son principal objectif est de renforcer les mécanismes de contrôle de la sûreté et de la protection radiologique des installations nucléaires, ainsi que de parvenir à une meilleure coordination entre le gouvernement (ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce, le CSN et les autorités régionales) et les titulaires d'une autorisation.

Avec cet amendement, le règlement fournit un examen renforcé du CSN et des capacités d'évaluation tout en promouvant la culture de la sûreté des titulaires d'une autorisation qui doivent s'engager à améliorer de façon continue la sûreté de leurs installations, en intégrant les meilleures techniques et pratiques existantes. Le règlement opère une distinction entre les modifications de l'installation qui requièrent un examen et une autorisation réglementaires, et celles qui peuvent être mises en œuvre sous la seule responsabilité du titulaire de l'autorisation.

Concernant la coordination, le règlement prévoit, avant d'accorder une autorisation, l'envoi de la documentation relative à la demande d'autorisation aux gouvernements régionaux de la localité sur laquelle est située l'installation (y compris les gouvernements dont le territoire est concerné par des zones géographiques sur lesquelles des cas d'urgence ont été déclarés). De plus, l'adhésion aux Comités locaux d'information est élargie pour inclure à la fois la municipalité sur laquelle est située la centrale et les autres municipalités alentour situées dans des zones géographiques sur lesquelles des cas d'urgence ont été déclarés. Par ailleurs, les autorités responsables de l'attribution des autorisations pour les installations qui ne sont pas couvertes par la législation nucléaire mais qui peuvent avoir un impact sur le fonctionnement d'une installation nucléaire, doivent fournir au CSN, avant l'attribution de l'autorisation, des informations suffisantes afin d'évaluer si l'impact est considéré comme acceptable.

## **États-Unis**

### ***Législation générale***

#### *Modification du règlement applicable aux autorisations limitées de travail pour les nouvelles centrales nucléaires (2007)*

Le 9 octobre 2007, la Commission de réglementation nucléaire (NRC) a modifié son règlement applicable aux autorisations limitées de travail (*limited work authorisations* – LWAs), qui permet que certaines activités de construction relatives à des installations de production ou d'utilisation puissent débiter avant l'obtention d'un permis de construire ou d'une autorisation « conjointe » (pour construire et exploiter l'installation)<sup>8</sup>. Le règlement, premièrement, (1) redéfinit le champ d'application des activités considérées comme « construction » pour lesquelles une autorisation de la NRC (c'est-à-dire une LWA, un permis de construire ou une autorisation conjointe) est nécessaire ; (2)

---

7. Publié au Journal officiel du 18 février 2008.

8. Règle finale, autorisations limitées de travail pour les centrales nucléaires, 72 *Fed. Reg.* 57, 416 (9 octobre 2007).

spécifie les activités de construction qui peuvent être menées conformément à une LWA (par opposition aux activités de construction qui requièrent un permis de construire ou une autorisation conjointe ; et finalement (3) change la procédure d'examen et d'autorisation pour les demandes de LWA. La NRC a adopté ces changements afin d'accroître l'efficacité de la procédure d'autorisation et d'approbation pour les installations de production et d'utilisation, y compris les nouveaux réacteurs de centrales nucléaires.

### ***Responsabilité civile***

#### *Mise en œuvre de la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (2007)*

Le 19 décembre 2007, le président des États-Unis a signé la Loi sur l'indépendance et la sécurité énergétique de 2007<sup>9</sup>. L'article 934 de la loi transpose la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CSC) adoptée à Vienne le 12 septembre 1997<sup>10</sup>. Concernant la Convention, le Congrès a estimé que :

« La mise en œuvre combinée de la Convention, du *Price Anderson Act* et de cet article augmentera la quantité de fonds disponibles pour les victimes d'une plus large variété d'incidents nucléaires tout en réduisant la responsabilité potentielle des fournisseurs des États-Unis sans accroître les coûts potentiels des États-Unis ».

Le Congrès a déclaré à l'article 934 que les contributions faites par les États-Unis dans le cadre des fonds mentionnés précédemment prévus par la Convention ne devraient pas perturber les attentes relatives au *Price Anderson Act* et, de plus, ne devraient pas transférer aux contribuables fédéraux les risques liés à la responsabilité en cas d'incident nucléaire survenant dans des installations étrangères.

Les fonds rendus disponibles conformément au *Price Anderson Act* doivent être utilisés pour couvrir les « coûts subsidiaires »<sup>11</sup> résultant d'un « incident selon le *Price Anderson Act*<sup>12</sup> ». Le montant de la responsabilité publique pour cet incident doit être augmenté selon la différence entre le montant disponible conformément à l'article VII de la CSC et le montant des fonds utilisés par les États-Unis pour couvrir les coûts subsidiaires de l'incident.

Concernant les incidents couverts, survenus hors des États-Unis, qui ne sont pas des « incidents selon le *Price Anderson Act* », chaque « fournisseur nucléaire<sup>13</sup> » doit participer à un programme

---

9. Pub. L. 110-140, 121 Stat. 1492 (2007).

10. *Ibid.* 1741-47 [intégré dans 42 U.S.C. § 17373 (2008)].

11. Selon la loi, les « coûts subsidiaires » sont les coûts devant être supportés en cas d'incidents nucléaires ; leur montant équivaut au montant des fonds dont les États-Unis sont obligés d'assurer la disponibilité selon le paragraphe 1(b) de l'article III de la CSC.

12. Un « incident selon le *Price Anderson Act* » signifie un incident couvert pour lequel le *Price Anderson Act* prévoit des fonds disponibles pour compenser la responsabilité publique. Un « incident couvert » signifie un incident nucléaire dont la survenance justifie une demande de fonds selon l'article VII de la CSC.

13. Un « fournisseur nucléaire » est une personne, ayant une assurance, qui fournit une installation, du combustible, des services ou de la technologie liée à la conception, à la construction, à l'exploitation ou au démantèlement d'une installation assurée. Un « fournisseur nucléaire » est (1) tout individu qui est un résident ou un citoyen des États-Unis ; ou une entité commerciale régit par le droit des États-Unis et (2) qui est situé(e) aux États-Unis ; ou qui exerce une activité aux États-Unis. Un « fournisseur nucléaire » désigne une installation nucléaire sur laquelle la survenance d'un incident nucléaire pourrait donner lieu à un appel de fonds selon l'article VII de la CSC.

rétrospectif de mise en commun des risques pour couvrir les coûts subsidiaires résultant de tels incidents. La participation à ce programme doit être différée jusqu'à ce qu'il soit demandé aux États-Unis de fournir des fonds selon l'article VII de la CSC. L'attribution des coûts subsidiaires des États-Unis parmi les fournisseurs nucléaires doit être déterminée par une formule de calcul des risques fixée par le Secrétaire à l'énergie des États-Unis. En déterminant cette formule, le Secrétariat doit prendre en considération les facteurs de risque suivants :

- La nature des biens et services fournis par chaque fournisseur nucléaire à chaque installation couverte – hors des États-Unis – et ce à quoi ils sont destinés ;
- La quantité de biens et services fournis par chaque fournisseur nucléaire à chaque installation couverte – hors des États-Unis ;
- Les dangers associés aux biens et services fournis si les biens et services fournis n'atteignent pas les objectifs attendus ;
- Les dangers associés aux installations couvertes – hors des États-Unis – auxquelles les biens et services sont fournis ;
- Infrastructure légale, réglementaire et financière associés aux installations couvertes – hors des États-Unis – auxquelles les biens et services sont fournis ; et
- Les dangers associés aux formes particulières de transport.

Le Secrétaire à l'énergie, en appliquant cette formule, peut ne pas prendre en considération toute installation couverte ou tout transport pour lesquels le *Price Anderson Act* réserverait des fonds disponibles.

Selon l'article 934, la Commission pour la réglementation nucléaire (NRC) peut édicter des règlements pour mettre en œuvre les dispositions de l'article 934 et du *Price Anderson Act*. De tels règlements doivent assurer, dans la mesure du possible, que les mises en œuvre du *Price Anderson Act* et de l'article 934 sont cohérentes et justes et que les charges financières et d'exploitation qui pèsent sur un titulaire d'une autorisation, conformément aux dispositions du *Price Anderson Act*, ne sont pas augmentés, du fait de la conformité avec l'article 934.

Les États-Unis ont déposé leur instrument de ratification de la CSC le 21 mai 2008. Conformément à l'article XX.1 de ladite Convention, cette dernière entrera en vigueur le quatre-vingt-dixième jour suivant la date à laquelle au moins cinq États ayant au minimum 400 000 unités de puissance nucléaire installées auront déposé leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

## **France**

### ***Organisation et structures***

#### *Décret instituant un Conseil de politique nucléaire (2008)*

Le Décret n° 2008-378 du 21 avril 2008 institue un Conseil de politique nucléaire présidé par le président de la République. Le Conseil définit les grandes orientations de la politique nucléaire et veille à leur mise en œuvre, notamment en matière d'exportation et de coopération internationale, de politique industrielle, de politiques énergétique, de recherche, de sûreté, de sécurité et de protection de

l'environnement<sup>14</sup>. Ce texte abroge le Décret n° 76-845 du 1<sup>er</sup> septembre 1976 instituant un Conseil de politique nucléaire extérieure. Il prévoit que le Conseil de politique nucléaire sera composé du Premier ministre, de huit ministres du gouvernement (énergie, affaires étrangères, défense, industrie, commerce extérieur, économie, budget et recherche), du chef d'état-major des armées, du secrétaire général de la défense nationale et de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique.

*Décret autorisant la création de l'Agence France Nucléaire International au sein du Commissariat à l'énergie atomique (2008)*

Le Décret n° 2008-441 du 9 mai 2008 autorise le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) à créer en son sein un service doté de l'autonomie administrative et budgétaire dénommé « Agence France Nucléaire International<sup>15</sup> ». Cette autorisation est donnée dans le cadre des orientations définies par le Conseil de politique nucléaire et en vue d'aider des États étrangers à préparer l'environnement institutionnel, humain et technique nécessaire à la mise en place d'une filière nucléaire civile dans des conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération. Le directeur de l'Agence France Nucléaire International est nommé par arrêté conjoint du Ministre chargé de l'énergie et du Ministre chargé des affaires étrangères, sur proposition de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique.

## **Italie**

### ***Protection contre les rayonnements***

*Décret désignant un groupe de travail chargé d'identifier les procédures et la méthodologie pour l'établissement d'un centre de services technologiques et de recherche (2008)*

Le décret<sup>16</sup> désigne le groupe de travail en charge d'identifier la forme, les procédures et la méthodologie d'établissement d'un centre de services technologiques et de recherche, comprenant une installation nationale centralisée pour le stockage définitif et l'affectation de tous les déchets radioactifs de catégorie II, et le stockage temporaire des déchets radioactifs à moyen terme, du combustible nucléaire usé de catégorie III et du matériel nucléaire encore présents en Italie. Le groupe de travail est composé de représentants du gouvernement, des régions, de l'Agence italienne pour la protection de l'environnement et pour les services techniques (APAT) et de l'Agence italienne pour les nouvelles technologies, l'énergie et l'environnement (ENEA).

Le groupe de travail peut recourir à des experts et peut collaborer avec Sogin SpA (la société publique en charge de la gestion du déclassement des centrales nucléaires en Italie). En particulier, Sogin SpA apporte :

- des informations spécifiques techniques sur les centrales, les installations nucléaires et les déchets radioactifs ;
- un soutien technique et logistique aux activités opérationnelles du groupe de travail.

---

14 Le texte de ce décret est disponible sur le site de Légifrance à l'adresse : [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

15 Le texte de ce décret est disponible sur le site de Légifrance.

16 Décret du 25 février 2008 du Ministre du développement économique, publié au Journal officiel italien n° 57 du 7 mars 2008.

Le groupe de travail est coordonné par un représentant du ministère du développement économique et est responsable de la préparation d'un document qui, sur la base de principes internationaux en matière de protection environnementale et radiologique, définit :

- les caractéristiques de la surface de dépôt, ainsi que l'infrastructure et les services technologiques y afférents ;
- y compris ceux liés à la recherche dans le domaine des déchets radioactifs ;
- les caractéristiques du site et la procédure technique pour la prise de décision administrative à travers un engagement transparent et participatif des administrations et de la population locale ;
- la responsabilité relative à la gestion du dépôt national à moyen et long terme et l'estimation des coûts d'établissement du centre ; et
- des suggestions concernant les réformes de la législation en matière de déchets nucléaires.

## **Japon**

### ***Protection contre les rayonnements***

#### *Loi sur la répression des émissions de rayonnements (2007)*

En avril 2007, le Parlement a adopté la Loi sur la répression des émissions de rayonnements (*Criminal Radiation Emission Act*) afin de transposer la Convention internationale sur la répression des actes de terrorisme nucléaire. Cette loi a été proclamée le 11 mai 2007 et est entrée en vigueur le 2 septembre 2007.

La loi précise les infractions pénales suivantes :

- (a) être à l'origine d'une fission nucléaire ou émettre des rayonnements illégalement dans l'intention de causer des dommages corporels à une personne, des dommages mettant en danger la vie d'une personne ou des risques sur la santé ou la sûreté du public ;
- (b) se comporter de manière à contribuer à la réalisation des infractions décrites dans (a) ;
- (c) fabriquer un engin explosif nucléaire, un engin émettant des rayonnements ou tout autre dispositif libérant des rayonnements ;
- (d) posséder un « engin » tel que décrit en (c) ou des matières radioactives ;
- (e) tenter de commettre une infraction décrite en (a), (c), ou (d) ;
- (f) menacer de commettre une infraction ou exiger illicitement la remise de dispositifs et de matières susceptibles d'émettre des rayonnements.

En guise de contre-mesure contre le terrorisme, la nouvelle législation introduit les changements suivants dans le Code pénal japonais :

- Le terme d'emprisonnement est étendu, c'est-à-dire que l'infraction mentionnée ci-dessus dans (a) passe « d'emprisonnement jusqu'à dix ans » à « emprisonnement à vie ou plus de deux ans de prison » et la peine pour l'infraction mentionnée dans (f) est également étendue et passe de « jusqu'à trois ans » à « jusqu'à cinq ans d'emprisonnement ».
- Les nouvelles infractions pénales décrites dans (b), (c), (d) ou (e) sont introduites dans les dispositions préexistantes concernant les peines relatives aux infractions liées aux matières radioactives.

## Lituanie

### *Législation générale*

#### *Amendement à la loi sur les centrales nucléaires (2008)*

La Loi n° X-1231 du 28 juin 2007 (le texte de la loi est reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 80), a été modifiée par la Loi n° X-1446 du 1<sup>er</sup> février 2008.

L'amendement concerne l'investisseur national défini à l'article 10(1) de la loi qui énonce à présent : « L'investisseur national doit être la société d'électricité nationale gérant par ses filiales la majeure part du système de distribution lituanien d'électricité – les réseaux de transport et de distribution d'électricité. En vue d'atteindre l'objectif de ses activités, l'investisseur national doit participer, sur la base de l'initiative privée, à la mise en œuvre en Lituanie de projets de construction d'une nouvelle centrale nucléaire, ainsi qu'à la construction, conformément à la procédure établie par la loi sur l'électricité et par d'autres lois, des interconnexions du système d'alimentation électrique de la République de Lituanie avec ceux de la Pologne et de la Suède ».

La mise en œuvre des projets de stratégie énergétique requerra d'importants investissements, y compris des ressources financières internes aussi bien que l'apport de fonds de prêt. Il est prévu que la création d'une entité juridique indépendante selon le modèle défini à l'article 10(1) de la loi modifiée mène à l'accumulation des ressources financières nécessaires, par le regroupement des trois plus grands sociétés d'énergie lituaniennes – les sociétés par actions Lietuvos Energija, la société privée d'électricité VST et la société détenue par l'État, Rytu Skirstmieji Tinklai.

Un accord sur la création d'une société d'investissement nationale, nommé LEO LT, a été trouvé récemment. Le 29 avril 2008, le gouvernement lituanien et la société privée NDX Energia, qui est le principal actionnaire de la société d'électricité VST, a signé un mémorandum d'association concernant la société par actions LEO LT. L'investisseur national LEO LT doit mener un certain nombre d'activités ambitieuses – la mise en œuvre immédiate des objectifs de la stratégie énergétique de la Lituanie, l'interconnexion entre les systèmes électriques polonais et suédois, et la construction d'une nouvelle centrale nucléaire. La création d'une société d'investissement nationale est un élément important permettant d'entamer des négociations avec des partenaires étrangers potentiels, c'est-à-dire avec la Lettonie, l'Estonie et la Pologne, qui ont fait part de leur intention de prendre part à la construction d'une centrale nucléaire.

## Pologne<sup>17</sup>

### *Protection contre les rayonnements (y compris intervention en cas d'urgence nucléaire)*

#### *Règlement relatif aux plans d'intervention en cas d'urgence due aux rayonnements (2007)*

Le Règlement adopté par le Conseil des ministres le 20 février 2007<sup>18</sup> vise à modifier le Règlement du 18 janvier 2005<sup>19</sup> et établit un plan d'intervention national, comprenant les procédures de coopération les entités locales responsables en cas d'urgence due aux rayonnements. Il fournit en outre des exemples de plans d'intervention sur site et de plans d'intervention régionaux et deux principaux amendements :

- Il étend l'autorité du président de l'Agence nationale de l'énergie atomique en matière de coordination en cas d'urgence due aux rayonnements, en coopération avec les postes de première détection de contamination radiologique et les organismes réalisant les mesures de contamination radioactive.
- Il détermine qu'en cas d'urgence due aux rayonnements dans une région (*voïvoda*), un inspecteur sanitaire régional participera aux actions d'urgence menées par le gouverneur régional (*voïvode*).

Le règlement transpose les dispositions des textes suivants :

- Directive du Conseil 89/618/Euratom du 27 novembre 1989 concernant l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement à adopter en cas d'urgence radiologique (Journal officiel des Communautés européennes L 357 du 7 décembre 1989 ; le texte est reproduit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 45) ; et
- Directive du Conseil 96/29/Euratom du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (publiée au Journal officiel des Communautés européennes L 159 du 20 juin 1996 ; voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 58).

#### *Règlement relatif aux conditions requises concernant les secteurs contrôlés et surveillés (2007)*

Le Règlement adopté par le Conseil des ministres le 20 février 2007<sup>20</sup> fixe les conditions de base requises concernant les secteurs contrôlés et surveillés, comprenant en particulier :

- Les moyens d'indiquer de tels secteurs, comprenant les panneaux d'alerte standards indiquant les délimitations des secteurs contrôlés et surveillés ;

---

17. Les traductions non officielles des règlements et de la nouvelle version consolidée de la Loi parlementaire du 29 novembre 2000 – Loi atomique – sont disponibles (en anglais) sur le site Internet de l'Agence nationale polonaise de l'énergie atomique, à l'adresse : [www.paa.gov.pl/en/?frame=1.2](http://www.paa.gov.pl/en/?frame=1.2).

18. Publié au Journal officiel Polonais de 2007, n° 131 Titre 912 conformément à la Loi parlementaire du 24 février 2006 portant amendement à la Loi atomique (Journal officiel Polonais n° 52 Titre 378).

19. Publié au Journal officiel Polonais de 2005, n° 20 Titre 169.

20. Publié au Journal officiel Polonais de 2007, n° 131 Titre 910, il abroge et remplace le Règlement du 6 août 2002 (Journal officiel Polonais de 2002, n° 138 Titre 1161).

- Les conditions d'entrée et de sortie de ces secteurs pour les travailleurs et les autres personnes ;
- Les conditions concernant les mesures de doses en environnement professionnel au sein de ces secteurs, en particulier le champ d'application du programme de mesure et les conditions s'appliquant aux personnes réalisant les mesures.

Le Règlement transpose les dispositions de la Directive du Conseil 96/29/Euratom du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (publiée au Journal officiel des Communautés européennes L 159 du 20 juin 1996 ; voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 58).

#### *Règlement relatif aux conditions concernant l'enregistrement de dose individuelle (2007)*

Le Règlement adopté par le Conseil des ministres le 23 mars 2007<sup>21</sup> fixe les conditions requises concernant l'enregistrement des doses individuelles, comprenant en particulier :

- le contenu et la tenue du registre des doses individuelles par le chef de l'organisme compétent et le registre central des doses individuelles, la durée de la période d'enregistrement, la période de conservation des données dans ces registres, la période de conservation des documents qui constituent une base formelle des entrées contenues dans le registre, les procédures relatives à la réalisation de copies des données du registre et la période de conservation des copies, le formulaire de demande standard et le formulaire du dossier d'enregistrement standard pour le registre central des doses individuelles ;
- les entités habilitées à recevoir des données provenant du registre des doses individuelles tenu par le chef de l'organisme compétent et du registre central des doses individuelles, les délais de transmission des données, ainsi que le contenu d'une requête pour l'accès aux données contenues dans le registre central des doses individuelles ;
- les expositions mentionnées aux articles 16(1), 19(1), 20(2)(1) de la Loi atomique, y compris les résultats de mesures de doses.

Le Règlement transpose les dispositions de la Directive du Conseil 96/29/Euratom du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (publiée au Journal officiel des Communautés européennes L 159 du 20 juin 1996 ; voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 58).

#### ***Gestion des déchets radioactifs***

##### *Règlement relatif au service public détenu par l'État, « l'usine de gestion des déchets radioactifs » (2007)*

Le Règlement adopté par le Conseil des ministres le 4 octobre 2007 sur les subventions allouées et à but spécifique, taxes et gestion financière relatives au service public détenu par l'État, « l'usine de gestion des déchets radioactifs<sup>22</sup> », fixe :

- 
21. Publié au Journal officiel Polonais de 2007, n° 131 Titre 913, il abroge et remplace le Règlement du 5 novembre 2002 (Journal officiel Polonais de 2002, n° 207 Titre 1753).
  22. Publié au Journal officiel Polonais de 2007, n° 185 Titre 1311, il abroge et remplace le Règlement du 24 septembre 2002 (Journal officiel Polonais de 2002, n° 163 Titre 1344).

- les procédures visant à déterminer la valeur des subventions allouées et à but spécifique accordées au service public détenu par l'État, « l'usine de gestion des déchets radioactifs » (l'usine);
- les éléments et les procédures visant à déterminer les redevances pour le service accompli par l'usine;
- les procédures de gestion financière de l'usine, y compris les audits des déclarations financières, les procédures relatives à l'entreposage des biens, les procédures pour le financement des salariés et des investissements, ainsi que les procédures de prise de décision concernant les questions financières.

### ***Transport des matières radioactives***

#### *Règlement relatif à l'importation, l'exportation et le transit de combustible nucléaire usé pour le retraitement ou le stockage (2007)*

Le Règlement adopté par le Conseil des ministres le 30 janvier 2007 sur les permis accordés pour l'importation vers, l'exportation depuis et le transit sur le territoire de la Pologne du combustible nucléaire usé destiné au retraitement ou au stockage a été adopté conformément à la Loi sur l'énergie atomique de 2000 (voir *Bulletin de droit nucléaire* n<sup>os</sup> 67 et 69 ; le texte de la loi est reproduit dans le Supplément au *Bulletin de droit nucléaire* n<sup>o</sup> 68). Cet instrument définit les conditions requises – et les procédures de mise en œuvre – pour l'importation, l'exportation et le transit du combustible nucléaire usé destiné au retraitement ou au stockage, après qu'une autorisation a été accordée par le président de l'Agence nationale de l'énergie atomique.

#### *Règlement relatif à l'importation, l'exportation et le transit de matières nucléaires, sources radioactives et équipement contenant de telles sources (2007)*

Le Règlement adopté par le Conseil des ministres le 20 février 2007 relatif à l'importation, l'exportation et le transit de matières nucléaires, sources radioactives et équipement contenant de telles sources<sup>23</sup> fixe les conditions pour mener de telles activités, ainsi que l'échéancier, les procédures et le contenu des notifications au président de l'Agence nationale de l'énergie atomique. Il fournit en outre le formulaire standard pour la déclaration de transport de sources radioactives scellées depuis ou vers un pays non membre de l'Union européenne.

Il fait partie des règlements transposant les dispositions de la Directive du Conseil 96/29/Euratom du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (publiée au Journal officiel des Communautés européennes L 159 du 20 juin 1996 ; voir *Bulletin de droit nucléaire* n<sup>o</sup> 58).

---

23. Publié au Journal officiel Polonais de 2007, n<sup>o</sup> 131 Titre 911, il abroge et remplace le Règlement du 27 avril 2004 (Journal officiel Polonais de 2004, n<sup>o</sup> 98 Titre 984).

## Roumanie

### *Législation générale*

#### *Décision gouvernementale sur la politique énergétique de 2007 à 2010 (2007)*

Par une décision gouvernementale n° 1069 du 5 septembre 2007<sup>24</sup>, la politique énergétique de la Roumanie de 2007 à 2010 a été approuvée. Son objectif est d'atteindre la sécurité énergétique au prix le plus bas possible actuellement et à moyen et long terme afin de satisfaire aux besoins d'une économie de marché moderne et des standards élevés correspondants au mode de vie. Les objectifs stratégiques comprennent également le développement et la compétitivité.

Les principaux objectifs de la politique énergétique sont, entre autres, d'assurer la sécurité de l'approvisionnement, un mix énergétique plus équilibré en donnant la priorité à l'utilisation de charbon traité par des technologies propres, des sources d'électricité nucléaire et d'énergies renouvelables, d'exploiter le potentiel hydroélectrique inutilisé, de garantir les approvisionnements nécessaires en charbon et uranium par une production domestique principalement et de diversifier l'approvisionnement en uranium par une utilisation judicieuse des ressources domestiques et des importations, d'atteindre les objectifs en matière de protection environnementale et de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>.

Pour ce qui est des mesures concernant la production, l'émission et la distribution d'énergie électrique et thermique, la politique énergétique promeut, entre autres, l'achèvement vers 2015 des unités 3 et 4 de la centrale nucléaire de Cernavoda (chacune ayant une capacité commerciale disponible de 600 MW), en attirant des investissements privés, et en étudiant la meilleure solution possible pour l'unité 5. La politique énergétique prévoit également l'augmentation de la capacité énergétique par la revalorisation des centrales existantes qui sont encore viables et en remplaçant celles qui ne sont plus viables par de nouvelles centrales.

La politique énergétique contient des dispositions importantes au sujet de la société S.N. « *Nuclearelectrica S.A.* », le seul générateur d'énergie électrique qui utilise des technologies nucléaires, en évoquant sa capacité à attirer des investissements privés, ainsi que sa cotation à la bourse à partir de 2008. Le gouvernement roumain gardera cependant le contrôle de la société, ce qui est considéré comme important stratégiquement.

### *Transport des matières radioactives*

#### *Orientations concernant le transport par route de biens dangereux sur le territoire roumain (2007)*

Les Orientations concernant le transport par route de biens dangereux sur le territoire roumain ont été approuvées par la Décision gouvernementale n° 1175 du 26 septembre 2007<sup>25</sup>. Elles fixent le cadre de la mise en application sur le territoire roumain des dispositions de l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR), conclu le 30 septembre 1957 à Genève. La Roumanie est devenue Partie à cet accord par la Loi n° 31/1994.

Les orientations s'appliquent au transport par route de biens dangereux effectué sur le territoire roumain. Elles ne s'appliquent pas au transport d'engins appartenant au système de défense nationale

---

24. Publié au Journal officiel de Roumanie, Partie I, n° 781 du 19 novembre 2007.

25. Publiée au Journal officiel de Roumanie, Partie I, n° 696 du 15 septembre 2007.

ou sous sa responsabilité. La Commission nationale pour le contrôle des activités nucléaires est chargée de superviser le transport par route de matériels radioactifs pour assurer la sûreté, la sécurité et la protection de l'environnement.

#### *Ordonnance adoptant le Code INF (2008)*

Par Ordonnance n° 235 du ministère des Transports du 20 février 2008<sup>26</sup>, le Recueil international de règles de sécurité pour le transport en colis de combustible nucléaire irradié, de plutonium et de déchets hautement radioactifs (Code INF), adopté par l'Organisation maritime internationale (OMI) [Résolution MSC.88(71) du Comité sur la sûreté maritime du 27 mai 1999], a été approuvé conjointement avec les documents de modifications à ce Recueil adoptés par l'OMI [par les résolutions MSC.118(74), MSC.135(76) et MSC.178(79) du Comité de sûreté maritime de 2001, 2002 et 2004 respectivement].

## **Fédération de Russie**

### *Organisation et structure*

#### *Réforme de l'industrie électronucléaire russe (2007)*

Le 20 mars 2008, le président de la Fédération de Russie a signé le décret relatif aux mesures visant à créer l'entreprise publique pour l'énergie atomique, *Rosatom*, qui supprime l'Agence fédérale de l'énergie atomique.

Le décret porte également approbation de la liste des sociétés par actions ouvertes et des entreprises publiques qui seront transférées au sein de *Rosatom*, qui détient les droits de propriété pour le compte de l'État. *Rosatom* représentera la Fédération de Russie en tant qu'actionnaire des sociétés par actions ouvertes dans le secteur de l'énergie nucléaire. Ces dernières résulteront de la réorganisation des entreprises publiques. Le gouvernement russe a jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2009 pour mettre sa législation en conformité avec le décret et soumettre des propositions à cet effet.

Conformément au décret, une ordonnance gouvernementale du 10 avril 2008 établit une commission spéciale pour la dissolution de l'Agence fédérale de l'énergie atomique et les questions d'organisation devant être résolues au cours de ce processus.

Une Loi fédérale sur la création de *Rosatom* est entrée en vigueur le 5 décembre 2007. Elle prévoit la formation d'une holding réunissant les entreprises dans les secteurs de l'énergie nucléaire et industriels. Sergey Kirienko, qui était à la tête de l'Agence fédérale de l'énergie atomique, a été nommé Directeur général de *Rosatom* (voir à ce sujet le Décret restructurant l'industrie de l'énergie atomique de la Fédération de Russie et la création d'*Atomenergoprom*, *Bulletin de droit nucléaire* n<sup>os</sup> 79 et 80).

---

26. Publiée au Journal officiel de Roumanie, Partie I, n° 165 du 4 mars 2008.

## Slovénie

### *Législation générale*

*Décret sur l'identification des zones concernées et l'indemnisation résultant des restrictions à l'utilisation du terrain entourant la mine d'uranium Žirovski Vrh (2008)*

Le décret a été adopté par le gouvernement slovène le 21 février 2008 et a été publié au Journal officiel n° 22/08. Il détermine les zones sur lesquelles l'utilisation du terrain est réduite, en raison d'impacts radiologiques et chimiques sur le long terme des déchets de la mine et des résidus de traitement sur l'environnement ; et il fixe les critères pour déterminer le montant de l'indemnisation mensuelle devant être versée à la population locale du territoire sur lequel la mine d'uranium de Žirovski Vrh est située.

La personne responsable concernant cette indemnité est l'exécutant du programme pour la fermeture définitive de l'exploitation du minerai d'uranium et la prévention des accidents dans la mine d'uranium de Žirovski Vrh. Bien que ce décret ne soit pas basé sur la Loi sur la protection contre les rayonnements ionisants et la sûreté nucléaire, il est gouverné par les mêmes principes que le Décret sur les indemnisations résultant des restrictions à l'utilisation des terrains entourant une installation nucléaire (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 73).

La mine a fonctionné de 1984 à 1990. En 1992, la Slovénie a créé une société afin de réaliser la fermeture permanente de la mine.

*Décret sur la protection des substances nucléaires (2008)*

Ce décret a été adopté le 27 mars 2008 par le gouvernement slovène et a été publié au Journal officiel n° 34/08.

L'objectif principal du décret est d'apporter une base juridique pour la communication des données comptables sur les substances nucléaires au service central d'État chargé de l'inventaire des substances nucléaires. Le décret fixe les règles pour la communication de toutes les informations pertinentes au Département administratif slovène sur la sûreté nucléaire (*Slovenian Nuclear Safety Administration*) qui, conformément au Règlement de la Commission (Euratom) n° 302/2005 du 8 février 2005 relatif à l'application du contrôle de sécurité d'Euratom, désigne un site représentatif pour tous les sites en Slovénie (article 3 para. 2 du Règlement 302/2005/Euratom).

Les sujets tels que la définition de substances nucléaires soumises aux clauses de sauvegarde, les critères d'exemption des substances nucléaires aux clauses de sauvegarde, et la définition des zones de bilan-matières ne sont pas couverts par le décret qui fait référence uniquement aux traités internationaux et aux accords qui sont juridiquement contraignants pour tout « détenteur » de matières nucléaires brutes ou matières fissiles spéciales en Slovénie, c'est-à-dire l'Accord sur les garanties 78/164/Euratom, le Protocole additionnel 1999/188/Euratom et le traité Euratom.

## Turquie

### *Législation générale*

*Règlement relatif aux critères devant être réunis par les investisseurs qui vont construire et exploiter des centrales nucléaires (2008)*

Suite à la Loi relative à la construction et à l'exploitation de centrales nucléaires et à la vente de l'énergie produite par ces centrales, du 21 novembre 2007 (traduction non officielle reproduite dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 80), l'Autorité turque de l'énergie atomique (TAEK) a publié les critères auxquels doivent se conformer les entreprises de construction et d'exploitation. Ces critères concernent la sûreté nucléaire, les autorisations, le type de réacteurs, la durée de vie de la centrale, la technologie établie, la technologie du combustible, la localisation, les rapports sur l'exploitation et la puissance électrique.

Les dispositions relatives à la sûreté nucléaire prévoient que la centrale nucléaire doit avoir des caractéristiques technologiques conformes aux normes internationales, en particulier aux Règles fondamentales de sûreté de l'AIEA. Le critère de la localisation vise à réduire la dépendance vis-à-vis des vendeurs étrangers. La part domestique de la construction, de la fabrication et/ou de la passation de marchés de biens, d'équipements, de composants et/ou de services devrait atteindre sur le long terme une part de 60 %, pour laquelle l'offrant doit soumettre un plan.

Le texte de ce règlement est disponible en anglais sur le site de TAEK à l'adresse : [www.taek.gov.tr/olcutler/taekcriteria\\_final\\_211207.pdf](http://www.taek.gov.tr/olcutler/taekcriteria_final_211207.pdf).

*Règlement relatif aux conditions posées par l'article 3(3) de la nouvelle loi sur la construction de centrales nucléaires et la vente d'énergie (2008)*

Également basé sur la Loi relative à la construction et à l'exploitation de centrales nucléaires et à la vente de l'énergie produite par ces centrales, du 21 novembre 2007 (traduction non officielle reproduite dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 80), le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles a publié un règlement sur les conditions que doivent remplir les sociétés répondant à une offre de marché, sur la procédure de sélection, l'affectation de territoire, les frais d'autorisation, les incitations aux infrastructures, l'approvisionnement en combustible, la capacité de production, le volume d'électricité devant être acheté par la Compagnie turque du commerce et des contrats en matière d'électricité (TETAS) et le prix de l'énergie<sup>27</sup>. Suite à l'adoption de ce règlement, TETAS a lancé le 24 mars 2008 une procédure d'appel d'offre, invitant les sociétés turques et étrangères à se porter candidates avant le 24 septembre 2008.

---

27. Publié au Journal officiel turc n° 26821 le 19 mars 2008.

# Travaux réglementaires internationaux

## Union européenne

### *Décision de la Commission concernant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et des installations nucléaires (2007)*

Le 19 décembre 2007, la Commission européenne a adopté la Décision 2008/99/CE, Euratom<sup>1</sup>, qui établit les règles de procédure concernant le dépôt de l'instrument d'adhésion à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPNM) en présence du Directeur général de l'AIEA, dépositaire de cette Convention. En outre, le dépôt simultané des instruments d'adhésion d'Euratom et de ses pays membres à la CPPNM amendée, conformément à la procédure établie à l'article 102 du Traité Euratom, sera coordonné par le Conseil européen.

La CPPNM a été adoptée en 1979 et est entrée en vigueur en 1987. Euratom et tous les États membres de l'Union européenne sont parties contractantes à cette convention. Conformément à l'article 20 de la CPPNM, une Conférence d'amendement a été convoquée le 4 juillet 2005 sous les auspices de l'AIEA. L'Acte final relatif aux amendements à la CPPNM a été signé par la Commission européenne au nom de la Communauté le 8 juillet 2005. L'adhésion d'Euratom à la CPPNM, telle que modifiée par l'Acte final, a été approuvée par une Décision du Conseil 2007/513//Euratom<sup>2</sup> (voir *Bulletin de droit nucléaire*, n° 80).

### *Décision du Conseil établissant les statuts de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (2008)*

Les nouveaux statuts de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (ESA), adoptés par la Décision du Conseil 2008/114/CE, Euratom du 12 février 2008<sup>3</sup>, abrogent et remplacent les statuts de l'agence datant du 6 novembre 1958.

Les nouveaux statuts contiennent des dispositions financières révisées, en accord avec l'acquis communautaire applicable. De plus, en raison de l'élargissement de l'Union européenne, le Comité consultatif d'ESA s'est agrandi en vue d'améliorer son fonctionnement et son efficacité.

- 
1. Journal officiel de l'Union européenne, L 34 du 8 février 2008, pp. 3-4.
  2. Journal officiel de l'Union européenne, L 190 du 21 juillet 2007, pp. 12-14.
  3. Journal officiel de l'Union européenne, L 41 du 15 février 2008, pp. 15-20.

***Décision de la Commission établissant un document uniforme relatif à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé (2008)***

Le 5 mars 2008, la Commission européenne a adopté la Décision établissant un document uniforme relatif à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé auquel il est fait référence dans la Directive du Conseil 2006/117/Euratom<sup>4</sup> (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 79). Conformément à l'article 17(2) de la Directive du Conseil, la Commission établit un document uniforme qui est utilisé pour tous les transferts.

Le document uniforme établi dans l'Annexe de la Décision de la Commission sera utilisé concernant tout transfert de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé entre les États membres – ou depuis, ou à destination de, et à travers la Communauté – à l'intérieur du champ d'application de la Directive 2006/117/Euratom.

La décision est adressée aux États membres qui doivent prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses dispositions avant le 25 décembre 2008. De plus, l'ancienne décision 93/552/Euratom du 1<sup>er</sup> octobre 1993 établissant un document uniforme relatif à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs et de combustible nucléaire usé auquel il est fait référence dans la Directive du Conseil 92/3/Euratom est abrogée.

---

4. Journal officiel de l'Union européenne, L 337 du 5 décembre 2006, pp. 21-32.

# Nouvelles brèves

## Agence internationale de l'énergie atomique

### *Quatrième réunion d'examen de la Convention sur la sûreté nucléaire (2008)*

La quatrième réunion d'examen des parties contractantes à la Convention sur la sûreté nucléaire (CSN) s'est tenue au siège de l'AIEA à Vienne, en Autriche, du 14 au 25 avril 2008. La réunion d'examen, à laquelle ont assisté 55 Parties contractantes, a été présidée par M. Maurice Magugumela, Chef de l'autorité nationale de réglementation nucléaire en Afrique du Sud. L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire a été invitée à y assister en tant qu'observateur.

La CSN est entrée en vigueur le 24 octobre 1996. Depuis le 15 novembre 2007, la CSN compte 65 signataires et 61 Parties contractantes, dont tous les pays ayant des centrales nucléaires en activité. L'objectif principal de la Convention est « d'atteindre et de maintenir un haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde entier grâce à l'amélioration des mesures nationales et de la coopération internationale, et notamment, s'il y a lieu, de la coopération technique en matière de sûreté » [Article 1(i) CSN]. Les obligations contenues dans la convention couvrent, entre autres, le choix du site, la conception et la construction, l'exploitation, la disponibilité des ressources financières et humaines, l'assurance de la qualité et la préparation nécessaire en cas d'urgence.

Conformément aux articles 20 et 21 de la CSN, les Parties contractantes doivent tenir des réunions au moins tous les trois ans pour examiner les rapports nationaux présentés par chaque partie sur les mesures prises pour exécuter chacune des obligations énoncées dans la convention. En accord avec ce qui a été dit, les parties soumettent les rapports nationaux six mois avant la réunion d'examen. Les mois suivants, chacune examine les autres rapports nationaux et les parties échangent des questions écrites, des réponses et des commentaires, en vue de préparer la réunion.

### *Réunion d'examen – Observations*

En guise d'observation générale, un haut degré de conformité avec les obligations contenues dans la CSN a été rapporté durant cette réunion.

Les parties contractantes ont reconnu l'importance de l'ouverture et de la transparence : durant la réunion d'examen, plusieurs exemples ont été rapportés sur les activités que les organes réglementaires et les exploitants de centrales nucléaires ont menées pour améliorer l'ouverture et la transparence, y compris – entre autres – des réunions publiques, la modification de la législation et une plus grande disponibilité d'informations sur les sites Internet.

De nombreuses Parties contractantes ont présenté leurs expériences positives avec les missions d'examen par les pairs, en particulier les missions du service intégré de la réglementation (*Integrated Regulatory Review Service – IRRS*) et les missions des équipes d'évaluation de la sûreté en exploitation (*Operational Safety Review Team – OSART*), et reconnu leur importance.

Dans leurs rapports nationaux respectifs, les pays ont abordé de nombreux sujets : l'indépendance de leurs organes réglementaires respectifs, la gestion de la sûreté et la culture de la sûreté, le personnel et les compétences, les techniques de probabilité pour l'évaluation de la sûreté, les examens périodiques de sûreté, la gestion du vieillissement, le rallongement de la durée de vie et la gestion des cas d'urgence. De nombreuses parties ont également rendu compte des activités ou des plans pour la construction de nouvelles centrales nucléaires. À cet égard, il a été souligné que les infrastructures nécessaires de sûreté, tels que l'expertise technique et le cadre législatif et réglementaire, doivent être établies bien avant l'autorisation de construction d'une centrale nucléaire.

Concernant l'indépendance de l'organe réglementaire, la réunion d'examen a permis de noter que, dans certains États, la séparation entre les fonctions de l'organe réglementaire et celles des organisations et organismes soucieux de la promotion et de l'utilisation de l'énergie nucléaire peut ne pas être complètement effective. Suite à des développements récents au Canada, les parties ont consacré un temps considérable à des discussions approfondies concernant les conflits potentiels entre la sûreté nucléaire et le besoin pour la production de biens et de services qui sont essentiels à la sécurité publique et au bien-être. Les parties contractantes ont reconnu que ces questions nécessitaient une attention plus approfondie.

La réunion d'examen a invité d'autres pays ayant l'intention de mettre en place une production d'électricité nucléaire à rejoindre la CSN.

De plus amples informations sur la CSN et la réunion d'examen sont disponibles sur le site de l'AIEA à l'adresse : [www-ns.iaea.org/conventions/nuclear-safety.htm](http://www-ns.iaea.org/conventions/nuclear-safety.htm).

## **Association internationale des autorités de réglementation nucléaire**

### ***Déclaration de l'Association internationale des autorités de réglementation nucléaire (2008)***

Dans la déclaration qui a suivi la dernière réunion de l'Association internationale des autorités de réglementation nucléaire (*International Nuclear Regulators Association – INRA*) du 13 au 15 mars 2008 à Washington, D.C, aux États-Unis, les membres de l'INRA ont fortement encouragé les nations nucléaires présentes et futures à adopter les programmes d'amélioration continue en sûreté nucléaire.

L'association répertorie dans ses déclarations les engagements suivants que les pays doivent tenir et les niveaux élevés de sûreté nucléaire à maintenir :

- Avoir un cadre législatif et réglementaire régissant la sûreté des matériels nucléaires et des installations qui remplit les conditions fixées par la Convention sur la sûreté nucléaire.
- Établir une autorité indépendante de sûreté nucléaire ayant la qualité, les compétences et les ressources humaines et financières pour accomplir ses devoirs visant à garantir un niveau élevé de sûreté.
- Garantir qu'une telle autorité réglementaire indépendante est apte à aboutir à des jugements ou des décisions réglementaires sur des questions de sûreté nucléaire basées sur une compréhension technique de spécialiste de la sûreté nucléaire, sans entraves dues à des pressions ou à des intérêts extérieurs, et que cela soit soutenu par un cadre juridique approprié, des coutumes et une pratique, ainsi que d'autres mesures établies par les gouvernements et les parlements.

- Ancrer un système effectif de réglementation de sûreté nucléaire, ainsi que de contrôle sur des engagements nationaux forts pour développer les cultures dans toutes les organisations pertinentes et les organismes qui mettent l'accent sur la sûreté nucléaire, considérée comme une priorité.

L'INRA offre aussi son assistance aux pays développant leur législation et aux organismes réglementaires indépendants qui ont une bonne culture de sûreté.

L'association a été formée en 1997, en tant que forum de discussion ; elle comprend les cadres des autorités de réglementation nationales de plusieurs pays : Allemagne, Canada, république de Corée, France, Espagne, États-Unis, Japon, Royaume-Uni et Suède. En 2008, l'INRA est dirigée par le Directeur de la Commission de réglementation nucléaire aux États-Unis (*Nuclear Regulatory Commission*), Dale Klein.

La déclaration est disponible à l'adresse : [www.nrc.gov](http://www.nrc.gov) (*Agencywide Document Access and Management System – Electronic Reading Room*)<sup>1</sup>.

## **Communauté européenne de l'énergie atomique**

### ***Réunion du Groupe de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets radioactifs (2008)***

La deuxième réunion du Groupe de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets radioactifs (Groupe de haut niveau – HLG) s'est tenue le 11 janvier 2008 à Bruxelles.

Lors de cette réunion, la nomination de M. Andrej Stritar, Chef de l'Autorité réglementaire slovène, en tant que président du HLG, et des vice-présidents a été confirmée. Le Groupe a convenu de ses règles de procédure et a mené un premier échange sur la préparation du programme de travail du HLG. Les membres du Groupe ont décidé de créer des groupes de travail traitant de la sûreté nucléaire, du déclassement, de la gestion des déchets radioactifs et du combustible utilisé et des améliorations des dispositions relatives à la transparence.

### ***Dépôt de l'instrument de conclusion à l'Accord MNEPR par la Communauté européenne de l'énergie atomique (2008)***

L'instrument de conclusion, par la Communauté européenne de l'énergie atomique, à l'Accord-cadre pour un programme multilatéral environnemental dans le domaine nucléaire en Fédération de Russie (MNEPR) et à son Protocole concernant les actions en justice, les procédures judiciaires et l'indemnisation, a été déposé le 22 février 2008 au siège de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, en présence du Chef des Affaires juridiques de cette Agence pour le compte du Secrétaire Général de l'OCDE.

La Commission européenne a adopté le 4 décembre 2006, au nom d'Euratom, une décision relative à la conclusion de l'Accord MNEPR et de son protocole (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 79). L'Accord-cadre MNEPR et son Protocole sont entrés en vigueur pour la Communauté européenne de l'énergie atomique, le 23 mars 2008.

---

1. Information publiée par communiqué de presse (US NRC Press release n° 08-085) : [www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/news/2008/08-085.html](http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/news/2008/08-085.html)

L'Accord MNEPR et son Protocole ont été signés à Stockholm le 21 mai 2003 (voir *Bulletin de droit nucléaire* n<sup>os</sup> 71, 73 et 76). Le MNEPR est un programme international destiné à faciliter la coopération avec la Fédération de Russie et l'assistance à ce pays dans le domaine de la sûreté du combustible nucléaire usé et de la gestion des déchets radioactifs. Les projets couverts par le programme MNEPR comprennent des projets visant à sécuriser et à dépolluer des sites de stockage du combustible nucléaire usé, ainsi que le démantèlement d'anciens sous-marins nucléaires déclassés. De plus amples informations sur le programme MNEPR et l'état des dernières ratifications de l'Accord et de son Protocole sont disponibles à l'adresse : [www.nea.fr/html/law/mnepr-ratification.html](http://www.nea.fr/html/law/mnepr-ratification.html).

### ***Forum européen sur l'énergie nucléaire à Prague (2008)***

Le deuxième forum européen sur l'énergie nucléaire (*European Nuclear Energy Forum – ENEF*) s'est tenu à Prague, en République tchèque, les 22 et 23 mai 2008. Le Président de la Commission européenne, José Manuel Barroso, a ouvert le forum avec le Premier Ministre tchèque, Mirek Topolánek, le Premier Ministre slovaque, Robert Fico et le Premier Ministre lituanien, Gediminas Kirkilas.

Cette deuxième édition du forum a réuni des intervenants et des invités de haut niveau, dont le Commissaire européen en charge de l'énergie, Andris Piebalgs, des membres du Parlement européen, des représentants des gouvernements des États membres, ainsi que des représentants de l'industrie nucléaire et de la société civile. Lors de cette réunion, l'accent a été mis sur les activités des trois groupes de travail d'ENEF qui ont été mis en place lors de la première réunion d'ENEF, concernant les opportunités, les risques et la transparence. Les groupes de travail se sont déjà réunis deux fois depuis la réunion de Bratislava et préparent actuellement des propositions qui devront permettre à ENEF de prévoir une feuille de route pour le développement continu de l'énergie nucléaire dans l'Union européenne.

La proposition de la Commission européenne de créer un tel forum a été entérinée par le Conseil européen en mars 2007. Le forum sert de plate-forme de discussion entre toutes les parties prenantes. ENEF est organisé par la Commission européenne en coopération avec les gouvernements tchèque et slovaque. Les réunions sont organisées alternativement dans les villes de Prague et Bratislava. Les 26 et 27 novembre 2007, le premier forum ENEF s'était tenu à Bratislava (voir *Bulletin de droit nucléaire* n<sup>o</sup> 80).

### ***Déclaration conjointe de l'AIEA et de la Commission européenne (2008)***

Le 7 mai 2008 a été adoptée une déclaration conjointe de l'AIEA et de la Commission européenne (CE) pour renforcer la coopération mutuelle dans le domaine de l'énergie nucléaire, dans laquelle l'AIEA et la CE s'engagent à unir leurs efforts dans différents domaines liés aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire.

L'objectif principal de cette déclaration conjointe est de mettre en lumière la volonté des deux parties de « renforcer davantage la qualité et l'intensité de leur coopération, y compris en mettant l'accent sur les domaines prioritaires spécifiques ». Les domaines de coopération sont, entre autres, les suivants :

- la sûreté nucléaire, y compris les normes de sûreté, la sûreté des installations, les questions réglementaires, la gestion sûre du combustible usé et des déchets radioactifs, le transport sûr de matériel radioactif et le déclassé sûr ;

- la protection radiologique ;
- les vérifications, les garanties et la non prolifération ;
- la sécurité nucléaire ;
- l’approvisionnement en matières nucléaires, la fourniture d’équipement et de services ;
- la technologie et la recherche scientifiques ;
- les affaires juridiques et l’assistance juridique.

L’AIEA et Euratom ont toutes deux été établies en 1957 et ont collaboré au cours de leur histoire. Un accord de coopération entre les deux institutions datant du 1<sup>er</sup> janvier 1976 fixe le cadre juridique de leurs relations. La déclaration conjointe ainsi que d’autres informations sur son contexte sont disponibles à l’adresse : [www.iaea.org/NewsCenter/News/2008/iaea\\_ecpledge.html](http://www.iaea.org/NewsCenter/News/2008/iaea_ecpledge.html).

## **European Nuclear Assembly**

### ***Conférence à Bruxelles (2008)***

Les 15 et 16 avril 2008, l’*European Nuclear Assembly* (ENA) a réuni environ 180 participants à une conférence dont le thème était « l’énergie nucléaire : développer l’économie européenne à faibles émissions de CO<sub>2</sub> », afin de discuter des derniers développements politiques, économiques et environnementaux dans le domaine nucléaire.

Le Commissaire européen en charge de l’énergie, Andris Piebalgs, a souligné dans son allocution les derniers développements concernant la politique européenne énergétique et l’énergie nucléaire qui visent à atteindre les objectifs d’une économie européenne à faibles émissions de CO<sub>2</sub>. Il a annoncé que la Commission européenne est en train d’examiner les moyens de s’attaquer aux difficultés liées aux autorisations, au financement et aux différents régimes de responsabilité afin de réaliser les investissements nécessaires possibles. Parmi les intervenants, étaient présents Luis Echavarrri, Directeur général de l’Agence de l’OCDE pour l’énergie nucléaire, Pierre Sellal, Ambassadeur de la France auprès de l’Union européenne, Romana Jordan-Cizelj, membre du Parlement européen, et Christian Waterloos, Directeur de la DG TREN, Commission européenne.

L’*European Nuclear Assembly* est organisée tous les deux ans par FORATOM, l’association de l’industrie nucléaire en Europe.

## **Réunion interministérielle du G8**

### ***Déclaration conjointe des Ministres de l’Énergie des pays du G8, à Aomori, Japon (2008)***

Les Ministres de l’Énergie des pays du G8, de la République de Chine, d’Inde et de la République de Corée se sont rencontrés au Japon les 7 et 8 juin 2008 en vue de discuter des sujets liés à la sécurité énergétique et au changement climatique. Ensemble, ces pays totalisent environ 65 % de la consommation mondiale d’énergie, ce qui les a amenés à souligner l’importance de la sécurité énergétique mondiale, la réduction du changement climatique et le développement durable. Dans une déclaration conjointe, les ministres ont exprimé leur volonté de contribuer aux discussions lors du Sommet du G8 à Hokkaido Toyako en juillet 2008.

Les Ministres ont évoqué l'énergie nucléaire et ont souligné que « l'utilisation sûre et à des fins pacifiques de l'énergie nucléaire doit être réalisée de manière à garantir la non prolifération nucléaire, la sûreté et la sécurité et doit prendre en compte l'importance des régimes variés de responsabilité civile nucléaire, tel que celui prévu par la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires ». Ils ont également insisté sur la nécessité de politiques responsables en matière de déclassement et de gestion du combustible et des déchets radioactifs.

Le texte de cette déclaration est disponible sur : [www.enecho.meti.go.jp/topics/g8/g8\\_3sta\\_eng.pdf](http://www.enecho.meti.go.jp/topics/g8/g8_3sta_eng.pdf).

# Liste des correspondants du bulletin de droit nucléaire

<b>AFRIQUE DU SUD</b>	M. N.G. NHLAPHO, Conseiller juridique, Autorité nationale de réglementation nucléaire
<b>ALBANIE</b>	M. F. YLLI, Directeur de l'Institut de physique nucléaire
<b>ALGÉRIE</b>	M. F. CHENNOUFI, juriste, Commissariat à l'énergie atomique
<b>ALLEMAGNE</b>	Professeur N. PELZER, Consultant
<b>ARGENTINE</b>	M. J. MARTINEZ FAVINI, Consultant, Commission nationale de l'énergie atomique M. M. PAEZ, Chef de département, Commission nationale de l'énergie atomique
<b>ARMÉNIE</b>	M. A. MARTIROSYAN, Autorité arménienne de réglementation nucléaire
<b>AUSTRALIE</b>	Mme. O. LIAVAS, Conseiller, Agence australienne pour la protection radiologique et la sûreté nucléaire M. S. MCINTOSH, Organisation australienne de la science et de la technologie
<b>AUTRICHE</b>	M. T. AUGUSTIN, Directeur adjoint en charge de la coordination nucléaire, Ministère fédéral de l'Agriculture, des Forêts, de l'Environnement et de la Gestion des Eaux
<b>BÉLARUS</b>	M. D. LOBACH, Ministère compétent dans les cas d'urgences, Gasatomnadzor
<b>BELGIQUE</b>	M. F. MOLITOR, Ingénieur-Directeur, Service de la sécurité technique des installations nucléaires, Ministère de l'Emploi et du Travail
<b>BRÉSIL</b>	M. E. DAMASCENO, Commission nationale de l'énergie nucléaire Mme D. FISCHER, Association brésilienne du droit nucléaire
<b>BULGARIE</b>	Mme Y. DIMITROVA-MISHEVA, Chef du département juridique, Agence de réglementation nucléaire
<b>CANADA</b>	M. J. LAVOIE, Conseiller principal et Directeur, Services juridiques, Commission canadienne de sûreté nucléaire
<b>CHINE</b>	Mme Z. LI, Directrice du Service juridique, Compagnie nucléaire nationale chinoise Mme Q. WANG, Commission pour la science, la technologie et l'industrie de la défense nationale
<b>RÉPUBLIQUE DE CORÉE</b>	M. K.-G. PARK, Professeur, Faculté de droit, Université de Corée
<b>CROATIE</b>	M. I. VALCIC, Chef du Département de la sûreté nucléaire, Ministère de l'Économie

<b>ÉGYPTE</b>	M. A.-M. MAREI, Chargé de cours adjoint, Département du droit nucléaire, Centre national de la sûreté nucléaire, Autorité de l'énergie atomique
<b>ESPAGNE</b>	M. J. R. MARTIN HERNANDEZ, Conseiller juridique, Conseil de la sécurité nucléaire Mme E. MENENDEZ-MORAN, Sous-direction de l'énergie nucléaire, Ministère de l'Économie
<b>ÉTATS-UNIS</b>	Mme S. ANGELINI, Conseiller juridique, Bureau des programmes nucléaires civils, Département de l'énergie M. S. BURNS, Conseiller général adjoint, Commission de la réglementation nucléaire
<b>FINLANDE</b>	M. Y. SAHRAKORPI, Conseiller ministériel, Département de l'Énergie, Ministère du Commerce et de l'Industrie
<b>FRANCE</b>	M. A. BIZET, Chargé de mission juridique, Autorité de sûreté nucléaire Mme F. TOUITOU-DURAND, Direction juridique et du contentieux, Commissariat à l'énergie atomique
<b>GRÈCE</b>	Professeur L. CAMARINOPOULOS, Président de la Commission hellénique pour l'énergie nucléaire
<b>HONGRIE</b>	M. L. CZOTTNER, Conseiller juridique principal, Autorité hongroise de l'énergie atomique Professeur V. LAMM, Institut des études juridiques, Académie des sciences de Hongrie
<b>INDE</b>	M. S. D. DAVE, Juge, Tribunal d'instance
<b>INDONÉSIE</b>	M. M. POERNOMO, Conseiller principal, Commission nationale de contrôle de l'énergie Mme. V. DEWI FAUZI, Juriste, Agence nationale de l'énergie nucléaire
<b>IRLANDE</b>	Mme I. BOLGER, Service de l'information, Institut de protection radiologique
<b>ISLANDE</b>	M. S. MAGNUSSON, Directeur, Institut islandais de protection radiologique
<b>ISRAËL</b>	M. R. LAHAV, Conseiller juridique, Commission de l'énergie atomique
<b>ITALIE</b>	M. V. FERRAZZANO, Chef du service juridique, SOGIN SPA M. M. FRANZA, Division des relations institutionnelles, ENEA
<b>JAPON</b>	M. Y. KAWAGUCHI, Premier Secrétaire, Délégation du Japon auprès de l'OCDE M. T. YAMAMURA, Bureau pour la recherche sur les politiques, Centre pour la science et la technologie sur la non-prolifération nucléaire
<b>KAZAKHSTAN</b>	Mme L. NOVOZHILOVA, Conseiller juridique, Comité pour l'énergie atomique du Kazakhstan
<b>LETTONIE</b>	M. A. SALMINS, Directeur, Centre de la sûreté radiologique

<b>LITUANIE</b>	M. M. ABRAITIS, Conseiller juridique principal, VATESI
<b>LUXEMBOURG</b>	M. P. MAJERUS, Division de la radioprotection, Direction de la santé, Ministère de la Santé
<b>MACÉDOINE</b>	M. D. NEDELKOVSKI, Département de la radioprotection, Institut de la santé publique de la République
<b>MAROC</b>	Mme L. ZIDI, Attachée de direction, Centre national de l'énergie, des sciences et des techniques nucléaires
<b>MEXIQUE</b>	M. S. BERTRÁN DEL RÍO, Directeur général des affaires internationales, Ministère de l'Énergie  M. J. GONZALEZ ANDUIZA, Département des affaires juridiques, Commission fédérale d'électricité  M. M. PINTO CUNILLE, Chef du Département des affaires juridiques et internationales, Commission nationale de la sûreté nucléaire et des garanties
<b>MOLDAVIE</b>	Mme M. CORFANENCO, Chef de la division des affaires juridiques, Département d'État des normes et de la métrologie
<b>RÉPUBLIQUE DU MONTÉNÉGRO</b>	M. S. JOVANOVIĆ, Faculté des Sciences Naturelles, Université de Monténégro
<b>NORVÈGE</b>	M. S. HORNKJØL, Chef de section <i>ad interim</i> , Autorité norvégienne de radioprotection
<b>OUBÉKISTAN</b>	M. K. YUNUSOV, Chef du Service d'inspection pour la surveillance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, Comité d'État de la sûreté dans les secteurs industriels et miniers
<b>PAYS-BAS</b>	Mme N. HORBACH, Directrice du Centre des dommages transfrontières et de la réparation  M. R. VAN EMDEN, Conseiller juridique, Ministère des Finances
<b>POLOGNE</b>	M. R. MAJDA, Professeur adjoint, Université de Łódź  M. A. SOLTAN, Directeur, Département des relations internationales et de l'intégration européenne, Agence nationale de l'énergie atomique
<b>PORTUGAL</b>	Mme M. MONTEIRO, Conseiller juridique, Institut technologique et nucléaire
<b>ROUMANIE</b>	M. V. CHIRIPUS, Avocat, SN Nuclearelectrica SA  M. V. ZSOMBORI, Président, Commission nationale de contrôle des activités nucléaires
<b>ROYAUME-UNI</b>	Mme. L. MUSTAFA, Conseiller juridique, Ministère du Commerce et de l'Industrie
<b>RÉPUBLIQUE DE SERBIE</b>	Mme M. COJBASIC, Conseiller principal, Ministère des Sciences

<b>RÉPUBLIQUE SLOVAQUE</b>	M. M. POSPÍŠIL, Directeur juridique, Autorité de la réglementation nucléaire
<b>SLOVÉNIE</b>	M. A. ŠKRABAN, Directeur, Bureau des affaires générales, Administration slovène de la sûreté nucléaire
<b>SUÈDE</b>	M. T. LOFGREN, Conseiller juridique, Institut de protection suédois contre les rayonnements  M. T. ISRAELSSON, Conseiller juridique, Service suédois d'inspection de l'énergie nucléaire
<b>SUISSE</b>	M. R. TAMI, Chef de la section droit et pipelines, Office fédéral de l'énergie
<b>TUNISIE</b>	M. M. CHALBI, Ministère de l'Éducation et des Sciences, École nationale d'ingénieurs
<b>TURQUIE</b>	M. F. KURHAN, Conseiller juridique, Autorité turque de l'énergie atomique (TAEK)
<b>UKRAINE</b>	Mme S. PILGUN, Spécialiste principale, Département de la planification, de la coordination et du développement, Comité d'État nucléaire d'Ukraine  M. V. SHVYTAI, Chef du bureau présidentiel, Compagnie nationale de production d'énergie nucléaire ENERGOATOM
<b>URUGUAY</b>	Professeur D. PUIG, Professeur de droit nucléaire, Faculté de droit, Université d'Uruguay
<b>AIEA</b>	M. J. RAUTENBACH, Directeur, Bureau des affaires juridiques
<b>CE</b>	Mme A.P. CHIRTEȘ, Direction générale de l'énergie et des transports
<b>OMS</b>	Mme G. PINET, Directrice, Législation sanitaire

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(67 2008 01 2 P) ISSN 0304-3428 - n° 56320 2008



# Bulletin de droit nucléaire n° 81

Considéré comme l'ouvrage de référence en la matière, le *Bulletin de droit nucléaire* est une publication internationale unique en son genre où juristes et universitaires peuvent trouver une information à jour sur l'évolution de ce droit. Publié deux fois par an en anglais et en français, il rend compte du développement des législations dans une soixantaine de pays. Il tient le lecteur informé de la jurisprudence, des décisions administratives, des accords internationaux et des activités réglementaires des organisations internationales, dans le domaine de l'énergie nucléaire.

Abonnement 2008 (2 numéros)  
(67 2008 01 2 P) € 106  
ISSN 0304-3428



[www.nea.fr](http://www.nea.fr)

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)



9 773043 420081