

Un cadre législatif pour la sûreté des installations nucléaires dans l'Union européenne

par S. Kuş et S. Emmerechts*

Pour la première fois depuis la création de la Communauté européenne en 1957, et après deux tentatives infructueuses, le Conseil de l'Union européenne a adopté le 25 juin 2009 des prescriptions contraignantes à l'échelle européenne en matière de sûreté nucléaire.¹

L'objectif de la « Directive du Conseil établissant un cadre communautaire pour la sûreté des installations nucléaires » (« la Directive ») est de maintenir et de promouvoir l'amélioration constante de la sûreté nucléaire et d'assurer le plus haut niveau de sûreté sur le territoire des États membres de l'UE pour protéger les travailleurs et le grand public contre les risques liés aux installations nucléaires. La Directive s'appuie sur les Fondements de sûreté de l'AIEA et la Convention sur la sûreté nucléaire.

Les 27 États membres de l'Union européenne sont tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la Directive d'ici au 22 juillet 2011.

Contexte

En 2003, la Commission européenne a soumis le « paquet nucléaire » contenant des règles européennes harmonisées en matière de sûreté des installations nucléaires et de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.² La proposition était très ambitieuse, comprenant des vérifications auprès des autorités de sûreté nationales par la Commission européenne, le développement de normes de sûreté spécifiques à l'UE, des règles strictes relatives aux ressources financières affectées au déclassement des installations nucléaires et à l'indépendance des autorités de sûreté nationales.

La meilleure harmonisation des exigences de sûreté des installations nucléaires comme prérequis

du développement à venir de l'énergie nucléaire, notamment en vue du prochain élargissement de la Communauté, était l'un des arguments principaux de la Commission pour justifier son initiative.³ La Commission a également avancé l'argument⁴ selon lequel l'énergie nucléaire doit rester une option du bouquet énergétique de demain afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre visées par le Protocole de Kyoto.⁵

L'initiative s'est heurtée à une forte opposition et à de nombreuses critiques de plusieurs États membres qui ont conduit la Commission à présenter des propositions législatives révisées en septembre 2004.⁶ Cependant, les États membres sont restés très divisés au sein du Conseil, soutenant ou s'opposant fermement à l'initiative de la Commission. Les détracteurs s'appuyaient principalement sur le manque de compétences légales de la Communauté européenne en matière de sûreté nucléaire, sur le manque de substance des propositions législatives et sur l'absence de valeur ajoutée apportée à la coopération internationale déjà existante au niveau de l'AIEA, de l'OCDE/AEN et d'autres organismes tels que l'Association des responsables des autorités de sûreté nucléaire d'Europe de l'Ouest (WENRA).

Par conséquent, et plutôt que de débattre des propositions, le Conseil a adopté une nouvelle procédure en 2004 et créé un groupe de travail ad hoc afin de lancer un large processus de consultation regroupant des experts des États membres, en vue de faciliter le choix des instruments législatifs efficaces en matière de sûreté des installations nucléaires et de gestion du combustible usé et des déchets

* Mme Selma Kuş (selma.kus@oecd.org) et M. Sam Emmerechts (sam.emmerechts@oecd.org) sont conseillers juridiques dans la Section des affaires juridiques de l'AEN.

radioactifs. Cependant, les discussions approfondies et les rapports émis en 2005 et 2006 n'ont pas permis d'atteindre un consensus sur l'adoption des propositions législatives.

En 2007, le Conseil a ouvert la voie à la création du Groupe européen de haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets⁷ [renommé par la suite Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (ENSREG)], groupe officiel et indépendant d'experts composé de hauts fonctionnaires issus des autorités de réglementation nationales ou de sûreté nucléaire des 27 États membres pour conseiller et soutenir la Commission dans le développement progressif d'une entente commune et finalement de nouvelles règles européennes sur la sûreté des installations nucléaires et la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs. Les débats et les compromis atteints au sein du Groupe de haut niveau ont contribué à l'adoption de la Directive du 25 juin 2009.⁸

Dispositions principales

La Directive vise un éventail d'installations nucléaires plus large que celles concernées par la Convention sur la sûreté nucléaire.⁹ Elle s'applique à toute installation nucléaire civile, à savoir :

- a) une usine d'enrichissement, une usine de fabrication de combustible nucléaire, une centrale électronucléaire, une installation de traitement, un réacteur de recherche, une installation d'entreposage de combustible usé ; et
- b) des installations d'entreposage de déchets radioactifs qui sont sur le même site et qui sont directement liées aux installations nucléaires énumérées au point a).

Le champ d'application de la Directive s'étend à un cadre temporel plus large que celui de la Convention sur la sûreté nucléaire, et couvre également la

phase de déclasserment des installations nucléaires.¹⁰ Autre différence intéressante : la Convention sur la sûreté nucléaire ne donne pas de définition de la sûreté nucléaire, alors que la Directive tente de la définir comme « la réalisation de conditions d'exploitation adéquates, la prévention des accidents et l'atténuation des conséquences des accidents, permettant de protéger la population et les travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants émis par les installations nucléaires. »¹¹

Les États membres doivent établir et maintenir un cadre national législatif, réglementaire et organisationnel qui établit les responsabilités pour l'adoption des prescriptions nationales en matière de sûreté nucléaire, la mise en place d'un système d'octroi d'autorisations et d'interdiction d'exploitation des installations nucléaires sans autorisation, la fourniture d'un système de supervision de la sûreté nucléaire, les mesures coercitives, y compris la suspension de l'exploitation et la modification ou la révocation d'une autorisation.¹²

La Directive inclut en outre une exigence bien connue et comprise dans de nombreux instruments internationaux dans le domaine de la sûreté nucléaire, à savoir que les États membres instituent et maintiennent une autorité de réglementation compétente, « séparée sur le plan fonctionnel de tout autre organisme ou organisation s'occupant de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire, y compris la production d'électricité, afin de garantir son indépendance effective de toute influence induite dans sa prise de décision réglementaire. »¹³

Il est également obligatoire, en vertu du droit international coutumier en matière nucléaire, que l'autorité de réglementation compétente possède les compétences juridiques, ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour remplir ses obligations en lien avec le cadre national. Est en revanche sans précédent l'obligation similaire



Le 25 juin 2009, le Conseil de l'Union européenne a adopté des prescriptions contraignantes à l'échelle européenne en matière de sûreté nucléaire.

imposée aux titulaires d'autorisation.¹⁴ Au niveau de l'Union européenne et de par son caractère supranational, ces deux obligations peuvent avoir des conséquences beaucoup plus importantes qu'à n'importe quel autre niveau intergouvernemental. D'autres dispositions concernent la responsabilité première du titulaire d'autorisation, les évaluations régulières de la sûreté et la transparence.

Concernant les dispositions en matière de procédure, la Directive oblige les États membres à rendre compte à la Commission de la mise en œuvre de la Directive pour la première fois le 22 juillet 2014, puis tous les trois ans, dans le cadre des conférences d'examen et rapports de la Convention sur la sûreté nucléaire. La Commission doit présenter un rapport au Conseil et au Parlement européen sur la base de ces rapports.

Application

La Directive est sans aucun doute un jalon du processus d'élaboration des lois régionales et internationales en matière de droit nucléaire, moins du fait de son contenu qu'en raison de la nature supranationale du droit européen et des compétences des institutions de l'UE.

Les États membres se sont longtemps opposés à la Directive en raison des compétences qu'elle délègue à la Commission européenne, et plus encore, à la Cour de justice des communautés européennes. La Commission, en tant que gardienne des traités et des mesures prises par les institutions, garantit l'application correcte de la législation communautaire par les États membres. Elle peut ordonner des procédures d'infraction si elle n'est pas satisfaite de la mise en œuvre de la Directive par un État membre et porter le dossier devant la Cour de justice des communautés européennes. Cette dernière prendra ainsi la décision finale par exemple sur la mise en œuvre des exigences de sûreté nucléaire, l'indépendance d'un organisme de réglementation, l'adéquation des ressources humaines et financières, etc. La Cour peut en dernier recours imposer à l'État membre qui a manqué à l'une de ses obligations, le règlement d'une somme forfaitaire ou de pénalités.¹⁵ De cette manière, la Directive peut créer un effet juridique beaucoup plus important que la Convention sur la sûreté nucléaire, qui est considérée comme une convention « incitative » sans véritables moyens coercitifs.

Perspectives

Bien que la Directive ait fait face aux critiques concernant ses dispositions « assouplies », elle a en théorie force de loi du point de vue de sa mise en œuvre et de son application. Il reste à voir avec quelle rigueur la Commission contrôlera les méthodes de mise en œuvre de la Directive, et notamment ses dispositions plutôt vagues qui comptent également

parmi les questions les plus controversées dans le domaine du droit international nucléaire, comme l'indépendance de l'organisme de réglementation de toute influence indue.

Comme la Directive le précise dans son préambule, les États membres de l'Union européenne ont déjà mis en œuvre des mesures leur permettant de respecter un haut niveau de sûreté nucléaire au sein de la Communauté. Euratom et ses États membres ont coopéré au niveau international, soumis leur autorité de sûreté et leurs réglementations nationales au mécanisme international d'examen par les pairs et contribué à améliorer la sûreté nucléaire dans le monde. La Directive constitue un aspect majeur dans la réalisation d'un cadre légal commun et d'une culture de sûreté nucléaire en Europe, qui pourrait servir de modèle à d'autres régions pour transposer, dans des cadres juridiques contraignants, des normes de sûreté acceptées au niveau international. ■

Références

1. Directive 2009/71/Euratom du Conseil établissant un cadre communautaire pour la sûreté des installations nucléaires. La Directive s'appuie sur les articles 31 et 32 du traité Euratom, relatifs à la santé et la sûreté.
2. Document COM(2003) 32 final de la Commission.
3. Au 4 novembre 2009, 145 centrales étaient en exploitation dans 15 États membres de l'Union européenne.
4. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Programme indicatif nucléaire, COM(2006) 844 final.
5. Amendement à la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, ouvert à la signature à partir du 11 décembre 1997 et entré en vigueur le 16 février 2005.
6. Document COM(2004) 526 final de la Commission. Une Directive est un instrument législatif par lequel l'Union européenne demande à ses membres d'atteindre un objectif donné sans dicter les moyens d'y parvenir.
7. Décision de la Commission 2007/530/Euratom du 17 juillet 2007.
8. La Commission poursuit ses efforts pour promulguer un instrument législatif pour la gestion du combustible usé et les déchets radioactifs. Le préambule de la Directive cite au paragraphe 12 : « Bien que la présente Directive porte essentiellement sur la sûreté nucléaire des installations nucléaires, il est également important d'assurer la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs, y compris les installations d'entreposage et dans les installations servant au stockage définitif. »
9. La Convention sur la sûreté nucléaire se limite en fait aux centrales nucléaires civiles en exploitation et aux installations de traitement/entreposage sur le même site, et directement liées à leur exploitation.
10. La Convention sur la sûreté nucléaire est généralement considérée comme applicable jusqu'à ce que l'autorité de sûreté convienne d'un programme de déclassement.
11. Article 3(2) de la Directive.
12. Article 4 de la Directive.
13. Article 5(1)(2) de la Directive.
14. Articles 5(3) et 6(5) de la Directive.
15. Article 143 du Traité Euratom.