

N° 560

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2011

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

sur la politique européenne de sûreté nucléaire,

Par MM. Jean BIZET et Simon SUTOUR,
Sénateurs

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet président ; MM. Denis Badré, Pierre Bernard-Reymond, Michel Billout, Jacques Blanc, Jean François-Poncet, Aymeri de Montesquiou, Roland Ries, Simon Soutour, vice-présidents ; Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Hermange, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Didier Boulaud, Mmes Alima Boumediene-Thiery, Roselle Cros, MM. Gérard César, Christian Cointat, Philippe Darniche, Mme Annie David, MM. Robert del Picchia, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Charles Gautier, Jean-François Humbert, Mme Fabienne Keller, MM. Serge Lagache, Jean-René Lecerf, François Marc, Mmes Colette Mélot, Monique Papon, MM. Hugues Portelli, Yves Pozzo di Borgo, Josselin de Rohan, Mme Catherine Tasca et M. Richard Yung.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis l'adoption de la directive du 25 juin 2009 dite « sûreté nucléaire », l'Europe de la sûreté nucléaire connaît un élan inédit après des décennies d'inertie. Ce rebond législatif coïncide avec une intensification de la coopération entre les autorités nationales chargées de la sûreté nucléaire et un renouveau de l'industrie nucléaire. Plusieurs dizaines de pays dans le monde ont marqué leur intérêt.

L'accident de Fukushima, qui n'est toujours pas circonscrit plus de deux mois après le séisme intervenu au Japon le 11 mars dernier, ne fait que renforcer l'actualité de ce sujet en plaçant la question de la sûreté au cœur du débat sur l'avenir du nucléaire. Plus encore que la catastrophe de Tchernobyl en 1986.

Que l'on soit pour ou contre l'énergie nucléaire, la sûreté doit figurer au premier rang des priorités européennes. Car même les pays qui souhaiteraient sortir du nucléaire ne pourraient le faire du jour au lendemain. Surtout, il n'est plus possible d'imaginer un nucléaire à deux vitesses ou « *low cost* ».

Inquiète, l'opinion publique attend des réponses crédibles, sans fards. Aborder la sûreté nucléaire dans un cadre exclusivement national ne sera pas suffisant. Une vision strictement nationale apparaît d'autant plus dépassée que les précédents de Tchernobyl et de Fukushima ont montré qu'un accident nucléaire avait un retentissement sur l'ensemble de la filière dans le monde.

Tout l'enjeu d'une approche européenne est donc de parvenir à tirer vers le haut le niveau de sûreté dans chaque État membre. Pour réussir, plusieurs écueils sont à éviter : braquer des États qui demeurent libres de déterminer la composition de leur bouquet énergétique, politiser un dossier avant tout technique, déresponsabiliser des acteurs nationaux et locaux qui sont et doivent rester en première ligne.

Les apparences pourraient laisser croire que la sûreté nucléaire est soumise à un ensemble de règles internationales. Dès les années 50, la création de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et la signature du traité Euratom ont placé le nucléaire civil sous des auspices multilatéraux. En réalité, les possibilités ouvertes par ce cadre n'ont été exploitées que très partiellement et tardivement.

Les politiques nucléaires civiles à travers le monde ont été bâties sur une base essentiellement nationale. Il a fallu attendre la catastrophe de Tchernobyl en 1986 pour qu'une première inflexion s'amorce.

Les conventions élaborées dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ne sont pas contraignantes. Elles attribuent aux États membres et aux opérateurs la responsabilité première des installations nucléaires. Ce principe est fondamental puisqu'il constitue la première garantie que les responsables de terrain mettent en œuvre tout ce qui est possible pour assurer le plus haut niveau de sûreté. Il est à la source d'une culture de la sûreté diffusée à tous les échelons. L'AIEA a certes mis en place divers mécanismes d'évaluation des politiques de sûreté par les pairs. Toutefois, ces « *peer reviews* » ne sont déclenchées qu'à la demande de chaque État partie.

A côté de l'AIEA, le cadre juridique européen peut être qualifié de léger, alors même qu'un chapitre entier du traité Euratom est consacré à la protection sanitaire des populations.

Aucun encadrement communautaire de la sûreté nucléaire ou de la gestion des déchets et du combustible usé ne verra le jour avant l'adoption de la directive « sûreté » du 25 juin 2009.

Les États membres ont longtemps estimé que la sûreté ne relevait pas du champ du traité, seule la protection sanitaire, et donc la radioprotection, étant mentionnée.

Ce verrou a néanmoins sauté à la suite d'un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 10 décembre 2002. La Cour y considère qu'« *il ne convient pas d'opérer, pour délimiter les compétences de la Communauté, une distinction artificielle entre la protection sanitaire de la population et la sûreté des sources de radiations ionisantes* ».

Ce tableau ne signifie pas que la sûreté nucléaire fonctionne en vase clos au sein de chaque État. L'Europe de la

sûreté nucléaire existe. Elle ne s'est pas construite par le haut, mais par le bas, entre pairs.

À mesure que des autorités de sûreté nucléaire ont été créées dans certains États, celles-ci ont créées des enceintes informelles d'échanges. En 1999, les autorités de sûreté d'Europe de l'ouest ont créé l'association « Western european nuclear regulators » (WENRA).

Ses premiers travaux ont porté sur l'évaluation de la sûreté des réacteurs et l'organisation du contrôle de la sûreté dans les pays candidats à l'Union européenne.

Le second grand chantier de WENRA a été d'élaborer en commun des niveaux de référence sur la sûreté nucléaire. Un peu plus de 300 niveaux de référence ou « Safety Reference levels » ont été adoptés en 2007. Toutes les autorités de sûreté se sont engagées à les transposer avant fin 2010. Le bilan est globalement très positif.

Ce succès entre acteurs de terrain a créé les conditions du retour des États membres de l'Union européenne autour de la table de négociation après le premier échec du paquet nucléaire en 2004. A la suite des conclusions du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, le Conseil a créé le « Groupement européen des autorités nationales de sûreté nucléaire » ou ENSREG. Cette enceinte a élaboré la directive « sûreté » ainsi que la proposition de directive « déchets » qui est en cours de négociation.

Pour résumer, la répartition des rôles est la suivante. WENRA a la charge du travail technique. L'ENSREG joue un rôle politique de conseiller de la Commission européenne sur les questions de sûreté nucléaire. L'association WENRA a également poursuivi ses travaux. Elle a adopté en novembre 2010 des objectifs de sûreté pour les nouveaux réacteurs. Ceux-ci devront obligatoirement être de troisième génération, en raison du saut qualitatif de cette technologie.

Ce choix structurant démarque très clairement le continent européen du reste du monde. Il est d'autant plus audacieux qu'il a été fait avant l'accident de Fukushima.

Toutes ces avancées agrégées autorisent à parler désormais d'un pôle européen de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

C'est sur cette dynamique nouvelle qu'il faut s'appuyer pour faire progresser l'Europe de la sûreté nucléaire.

Les conclusions du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011 reconnaissent le travail et le rôle de WENRA et de l'ENSREG. Elles invitent la Commission européenne à examiner le cadre législatif en vigueur, y compris la directive « sûreté » de 2009 dont la date limite de transposition (le 22 juillet 2011) n'a pas encore expiré. Enfin, elles décident de la réalisation de tests de résistance. Ces tests reposent sur un simple engagement politique des États membres. Ils ne s'appuient sur aucun cadre législatif.

En conséquence, la proposition de résolution européenne trace quelques pistes pour une évolution du cadre général de la législation européenne en matière de sûreté.

Le premier point vise à soutenir la proposition de directive « déchets ». Quelques points demeurent en discussion. Outre les définitions (qu'est-ce qu'un déchet radioactif, un combustible usé... ?) qui font l'objet d'ultimes précisions, le point le plus délicat concerne l'exportation de déchets. La proposition de directive pose le principe de l'interdiction de stocker des déchets dans un autre État que celui où ils ont été produits. Les négociations tendraient à assouplir cette interdiction pour permettre, sous certaines conditions, de stocker des déchets dans un autre État membre, voire dans un État tiers à l'Union. Cette dernière hypothèse supposerait un accord bilatéral préalable entre les pays concernés et le respect de critères de sûreté équivalents à ceux en vigueur dans l'Union.

Des stockages mutualisés peuvent se justifier dans certains cas (petits pays, géologie inadaptée, petite quantité de déchets). En outre, de fait, certains États membres d'Europe centrale ont déjà des accords très étroits de collaboration avec la Russie.

Sans fermer la porte à de telles dérogations, la proposition de résolution affirme son attachement au principe du stockage des déchets dans le pays de production. Incidemment, il est essentiel que la proposition de directive maintienne clairement le principe selon lequel le premier responsable des déchets est le producteur. La notion de propriétaire est malvenue car elle permet un transfert de responsabilité par cession.

Le deuxième point important tend à pérenniser les tests de résistance. Ces tests n'ont pas de base juridique. Ils reposent sur un engagement politique. Par ailleurs, la proposition de résolution attire l'attention sur les tests dont les résultats devraient être connus avant la fin de l'année. Si les conclusions sont qu'aucun réacteur de

l'Union ne pose de difficultés, l'opinion ne comprendra pas et l'effet sera contreproductif. Mais cet écueil ne doit pas aboutir au biais opposé qui consisterait à saupoudrer les critiques sur tous les pays, de manière à ce qu'aucun État membre ne se sente plus visé qu'un autre. Le Conseil européen de décembre sera une véritable épreuve de vérité et de courage.

Le troisième demande la révision de la directive « sûreté ». Parmi les pistes, l'affirmation plus forte de l'indépendance des autorités nationales de sûreté et l'adoption d'un chapitre important sur la transparence et l'information du public sont souhaitables. La directive est laconique aujourd'hui. La loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire pourrait servir de modèle. Elle reconnaît un droit à l'information du public et rend aussi obligatoire la création des commissions locales d'information auprès de tout site comprenant une ou plusieurs installations nucléaires.

Enfin, la directive devrait franchir un cap en posant le principe d'une évaluation par les pairs des installations nucléaires tous les dix ans. L'ENSREG pourrait être chargé d'organiser et de coordonner ces inspections croisées.

Le quatrième point vise à prendre en compte la dimension « sécurité »

La sécurité nucléaire est une notion distincte de la sûreté nucléaire. L'article 1^{er} de la loi du 13 juin 2006 précité dispose ainsi que « *la sécurité nucléaire comprend la sûreté nucléaire, la radioprotection, la prévention et la lutte contre les actes de malveillance, ainsi que les actions de sécurité civile en cas d'accident* ».

Or, le traité Euratom n'attribue pas de compétences à la communauté pour réglementer la sécurité des installations nucléaires. Ces questions relèvent de la souveraineté des États membres.

Pourtant, il est difficile pour l'opinion publique de comprendre cette distinction entre sûreté et sécurité. Dans les deux cas, il s'agit d'éviter que les travailleurs ou la population soient affectés par une contamination radioactive.

C'est d'ailleurs tout l'enjeu du bras de fer en cours entre la Commission européenne et l'ENSREG à propos des modalités des tests de résistance. La Commission européenne, emmenée par son commissaire à l'énergie M. Günter Oettinger, demande que la

robustesse des centrales soit testée face à tous les aléas possibles, y compris le risque terroriste et les attaques informatiques. L'ENSREG s'y oppose en invoquant l'absence de base juridique dans le traité Euratom en matière de sécurité.

Le compromis esquissé consisterait à créer un groupe *ad hoc* d'experts des États membres chargé d'évaluer la résistance des centrales à des actes de malveillance. Les autorités de sûreté et l'ENSREG ne s'occuperaient que de la sûreté proprement dite.

Ce débat doit trouver un prolongement législatif. Certes, le traité Euratom ne le permet sans doute pas. Mais il ne l'interdit pas non plus. Un cadre juridique adaptée doit être trouvée pour inscrire la sécurité nucléaire parmi les objectifs liant les États membres.

Enfin, **le dernier axe** des propositions tend à faire de l'ENSREG le pivot de l'Europe de la sûreté nucléaire

L'idée d'une agence européenne de la sûreté nucléaire a été écartée dans l'immédiat. A côté des réticences traditionnelles des États membres, il faut s'interroger sur la plus-value réelle d'une intégration plus poussée. Le risque serait d'affaiblir le contrôle de sûreté de deux manières. Tout d'abord, en éloignant géographiquement le contrôleur du contrôlé. Ensuite, en dotant le contrôleur d'un arsenal juridique probablement moins puissant que celui aujourd'hui en vigueur dans les pays les plus exigeants, puisque cet arsenal centralisé résulterait nécessairement d'un compromis européen. Ces critiques rejoignent d'ailleurs en partie les critiques du Sénat sur « l'agenciarisation » de l'Union.

Pourtant, sans contester le principe de la responsabilité première des États et des opérateurs en matière de sûreté, un regard extérieur paraît nécessaire.

Constitué des chefs des autorités nationales de sûreté des 27 États membres et de la Commission européenne, l'ENSREG a trois atouts : la légitimité, la proximité et la technicité. Il ne devrait pas se transformer en une administration, mais jouer un rôle de coordonnateur et de moteur en s'appuyant sur les compétences des autorités nationales de sûreté.

Plusieurs missions pourraient lui être confiées sur mandat de la Commission européenne.

La première serait d'émettre des avis sur la réglementation et l'organisation de la sûreté dans chaque État membre.

L'ENSREG serait mieux placé que la Commission seule pour le faire

La deuxième serait de poursuivre le travail accompli à l'occasion de la directive « sûreté » et de la proposition de directive « déchets ». WENRA et l'ENSREG ont élaboré ces textes avant que la Commission européenne ne les porte politiquement. Ce processus ne doit pas s'interrompre. L'ENSREG pourrait s'atteler à traduire dans la réglementation européenne les niveaux de référence de sûreté établis par WENRA (les « *Safety reference levels* »). De la même manière, les objectifs de sûreté des nouveaux réacteurs, arrêtés par WENRA en novembre 2010, mériteraient d'être promus au plan communautaire.

La troisième ferait de l'ENSREG un lieu de concertation, afin d'aboutir, dans le respect des compétences des États membres, à des certifications identiques des composants des centrales, voire du design des réacteurs.

Les avantages d'une certification commune seraient multiples. Pour l'industriel, des coûts moindres, un gain de temps et un meilleur retour d'expérience. Pour la population, la garantie d'un niveau de sûreté équivalent dans tous les pays. Pour les opérateurs, un partage d'expérience plus aisé. Pour les autorités de sûreté, une mise en commun des connaissances et de l'expertise. Toutes les autorités de sûreté n'ont pas forcément les moyens de l'ASN française.

A l'encontre de cette proposition, il est vrai que chaque installation est différente, notamment en raison des spécificités du site. Les autorisations de construction d'une centrale ne sont pas reproductibles. Pour autant, l'essentiel des caractéristiques d'un réacteur EPR, pour prendre cet exemple, sont identiques, quel que soit le pays de l'Union dans lequel il est construit. Une sorte de première certification de base serait alors concevable. L'autorisation finale s'attacherait seulement à adapter le modèle de base aux particularités du site.

Une solution consisterait à élever au niveau de l'ENSREG un groupe de travail chargé d'élaborer une position commune sur les composants soumis à certification. Ces travaux n'auraient pas force contraignante, les États membres demeurant seuls responsables pour autoriser ou non un type de centrale sur leur territoire. Mais cette expertise commune permettrait d'aboutir, de fait, à des certifications identiques dans les pays de l'Union.

La quatrième, déjà évoquée, concerne l'organisation d'examen par les pairs. L'ENSREG pourrait coordonner la réalisation des inspections croisées.

Enfin, la dernière serait relative à la gestion de crise. L'échelon européen, légitime dans ce type de situation, souffre d'une importante carence. Une harmonisation des mesures en situation d'urgence serait envisageable. L'ENSREG pourrait avoir un rôle de coordination des moyens et de l'expertise, afin de ne pas laisser un opérateur ou un État seul face à l'accident. La création d'une force européenne de sécurité civile pour faire face à des accidents nucléaires mériterait aussi d'être expertisée.

Dès lors, à l'issue du débat ayant porté sur le rapport d'information n° 561 (2010-2011) établi au nom de la commission des Affaires européennes sur la politique européenne de sûreté nucléaire, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le traité Euratom,
- ④ Vu la proposition de directive du Conseil relative à la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs (E 5794) présentée le 3 novembre 2010, dénommée ci-après proposition de directive « déchets »,
- ⑤ Vu la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, dénommée ci-après directive « sûreté »,
- ⑥ Vu les conclusions du Conseil « énergie » du 21 mars 2011 et du Conseil européen des 24 et 25 mars 2011,
- ⑦ – approuve globalement la proposition de directive « déchets » ;
- ⑧ – demande que la possibilité de stocker des déchets dans un autre État soit réservée à des situations très limitées ;
- ⑨ – soutient la démarche des tests de résistance et souhaite que le principe de tests périodiques, actualisés et soumis à l'examen des pairs figure à l'avenir dans la réglementation européenne ;
- ⑩ – attire l'attention sur le fait que les résultats des tests et les conséquences qui en seront tirées devront impérativement être crédibles, clairs et transparents aux yeux de l'opinion publique, au risque sinon que cette démarche soit contreproductive ;
- ⑪ – juge nécessaire une révision de la directive « sûreté » dans le sens :
 - ⑫ 1) d'une affirmation plus forte et précise de l'indépendance des autorités nationales chargées de la sûreté nucléaire ;
 - ⑬ 2) d'un développement des obligations des États membres et des opérateurs en matière de transparence et d'information du public, sur le modèle de la loi n°2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire qui prévoit notamment la création des commissions locales d'information ;
 - ⑭ 3) de l'inscription d'une obligation de formation renforcée des agents intervenant dans des installations nucléaires ;

- ⑮ 4) d'une extension des évaluations par les pairs aux contrôles des installations nucléaires proprement dites et d'une obligation pour les États membres et les opérateurs de répondre aux conclusions de ces évaluations ;
- ⑯ - demande que, sur une base juridique adaptée, la sécurité des installations nucléaires, concept qui figure dans la législation française et qui inclut la lutte contre les actes de malveillance, devienne un objectif pour les États membres de l'Union au même titre que la sûreté nucléaire ;
- ⑰ – propose que soient intégrés dans la législation communautaire les niveaux de référence ou standards de sûreté établis par l'Association des responsables des autorités de sûreté nucléaire des pays de l'Europe de l'ouest (WENRA) depuis 2007 ainsi que les objectifs de sûreté des nouveaux réacteurs définies par elle en novembre 2010 ;
- ⑱ – estime que s'il n'est pas envisageable dans l'immédiat de créer une agence européenne de la sûreté nucléaire chargée du contrôle des installations et de l'application des règles européennes, car les engagements internationaux attribuent aux États la responsabilité principale de la sûreté, il conviendrait dans un premier temps de renforcer substantiellement le rôle du Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (l'ENSREG) ;
- ⑲ – suggère à cet effet que l'ENSREG se voie confier un droit de regard sur les futurs programmes nationaux de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs prévus par la proposition de directive « déchets » ainsi que sur les cadres nationaux pour la sûreté nucléaire prévus par la directive « sûreté » ; il pourrait aussi fournir le cadre pour l'élaboration de normes de sûreté harmonisées et pour une démarche de certification concertée de composants, voire de réacteurs ;
- ⑳ – propose enfin la définition d'un cadre communautaire de gestion de crise en cas d'accident important dans lequel l'ENSREG se verrait reconnaître un rôle de coordination ;
- ㉑ – demande au Gouvernement d'agir dans le sens de ces orientations.