

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juin 1980.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, sur la protection et le contrôle des matières nucléaires.

Par M. Pierre CECCALDI-PAVARD,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Michel Chauty, *président*; Robert Laccournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, *vice-présidents*; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Raymond Dumont, André Barroux, *secrétaires*; Octave Bajeux, Bernard Barbier, Charles Beaufetit, Georges Berchet, Auguste Billiémas, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Serge Mathieu, Marcel Mathy, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Albert Pen, Pierre Perrin, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Kausch, Roger Rinchet, Marcel Rosette, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : 897, 1017 et in-8° 153.

2^e lecture : 1652, 1721 et in-8° 298.

Sénat : 1^{re} lecture : 303, 357 (1978-1979) et in-8° 53 (1979-1980).

2^e lecture : 263 (1979-1980).

Energie nucléaire. — Commerce extérieur - Matières nucléaires - Santé publique - Transports.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent rapport aurait dû vous être présenté par notre collègue Pierre Noé, comme il l'avait fait avec la compétence qui est la sienne en première lecture devant le Sénat.

Or, en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a fait adopter un amendement prévoyant des sanctions lors de la violation intentionnelle des règles de sécurité dans les installations où sont détenues des matières nucléaires.

Votre commission des Affaires économiques et du Plan, tout en proposant une nouvelle rédaction de l'amendement gouvernemental, a approuvé sur le fond l'idée contenue dans ce texte et n'a pas suivi notre collègue Noé qui proposait une rédaction mettant en cause la finalité de cet amendement.

Dans ces conditions, notre collègue Noé a cru devoir se démettre de son rapport, et votre Commission m'a demandé de bien vouloir défendre ce projet de loi.

Comme l'a rappelé très opportunément M. Claude Birraux, rapporteur du présent projet de loi à l'Assemblée nationale, il y a plus d'un an que ce texte a été déposé par le Gouvernement et il est permis de s'étonner que des dispositions dont chacun s'accordait alors à reconnaître l'urgence n'aient pas pu être inscrites plus rapidement à l'ordre du jour du Parlement. Quoi qu'il en soit, votre Commission ne souhaite pas prolonger encore ce trop long délai et ceci l'a conduite à se rallier, sur presque tous les articles, à la rédaction qui lui est soumise, d'autant plus que l'Assemblée nationale a retenu la plupart des modifications ou adjonctions que le Sénat avait introduites.

Nous nous permettrons cependant de regretter que, sur certains points de détail, les amendements que nous avons proposés et qui amélioreraient et clarifieraient, à notre avis, le texte initial n'aient pas été retenus.

Sous ces réserves, le seul problème qui se pose pour nous est donc, comme nous allons l'expliquer ci-dessous, l'amendement adopté à l'initiative du Gouvernement à l'article 4 pour sanctionner la mise en cause intentionnelle de la sûreté nucléaire, disposition qui ne figurait pas dans le texte examiné par nous en première lecture.

Votre Commission a vivement regretté qu'un amendement, dont elle mesure toute l'importance, n'ait été introduit dans le texte par le Gouvernement que par un amendement en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Elle souhaite connaître les raisons qui ont poussé le Gouvernement à introduire cet amendement quinze mois après le dépôt du projet de loi, ou les raisons qui l'avaient incité à ne pas l'introduire dans le projet de loi initial lors de son élaboration.

Elle demande instamment au Gouvernement de faire en sorte dans l'avenir que de telles méthodes ne soient pas renouvelées et que les projets de loi soient suffisamment élaborés pour être les plus complets possible lors de leurs dépôts.

EXAMEN DES ARTICLES RESTANT EN DISCUSSION

Article premier.

Commentaires :

Votre Commission avait en première lecture préféré au texte adopté par l'Assemblée nationale une rédaction proche de celle du Gouvernement qui précisait, de façon à son avis plus claire, que les matières concernées étaient celles pouvant être utilisées à la réalisation d'armes nucléaires. Notre intention était ainsi de souligner la finalité d'un texte ayant pour objet essentiel de faire obstacle à la prolifération de l'armement atomique.

L'Assemblée nationale ne nous a pas suivi et a maintenu sa rédaction. Par ailleurs, le dernier alinéa excluant les matières destinées à la défense a été supprimé, ces dispositions faisant désormais l'objet d'un article 9 (nouveau).

Tout en regrettant que la formule qu'elle avait adoptée n'ait pas été retenue, votre Commission vous propose, dans un but de conciliation, de vous rallier au texte de l'Assemblée nationale.

Article 2 bis.

Commentaires :

Sous réserve de modifications rédactionnelles, l'Assemblée nationale a retenu le texte adopté par le Sénat, notamment en ce qui concerne les mesures à prendre pour éviter le vol, le détournement ou la perte des matières nucléaires. Nous vous proposons donc de vous rallier à ce texte.

Article 2 ter.

Commentaires :

La seule différence entre les textes respectifs de l'Assemblée nationale et du Sénat porte sur le début de la seconde phrase de cet article pour lequel l'Assemblée nationale a préféré « portant » à

« en ce qui concerne ». Nous ne voyons pas là une raison suffisante pour ouvrir une contestation linguistique et nous vous proposons donc de vous rallier au texte qui vous est transmis.

Article 4.

Commentaires :

L'Assemblée nationale ayant adopté pour les deux premiers alinéas une rédaction équivalente à celle du Sénat et effectivement plus simple, votre Commission vous propose de vous y rallier.

Mais, comme nous l'avons indiqué, le problème qui se trouve posé à propos de cet article résulte du vote d'un amendement, complétant l'article par un *troisième alinéa*, déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Tout en comprenant la nécessité de renforcer la sécurité des établissements nucléaires et en particulier des centrales votre Commission estime que cet alinéa appelle de sa part un certain nombre d'observations de forme et de fond.

Concernant la forme, la critique majeure que l'on peut formuler à l'encontre de cette disposition, du point de sa rédaction, tient à la confusion qu'elle opère entre les sanctions applicables aux personnes morales (l'entreprise) d'une part, et les personnes physiques (les personnels de l'entreprise), d'autre part.

En effet, non seulement ces sanctions sont de nature totalement différente, mais encore la référence à la notion de faute lourde et intentionnelle d'une personne morale est inappropriée.

En résumé, nos principales remarques se ramènent à trois :

1° *La sanction administrative* du retrait de l'agrément d'une entreprise nucléaire doit être nettement distinguée de la *sanction disciplinaire* que représente le licenciement sans préavis ni indemnité d'un agent de cette entreprise.

2° *Invoquer la faute lourde* supposerait non une possibilité de révocation, comme le prévoit le texte qui nous est transmis, mais une révocation automatique.

3° Le renvoi aux *sanctions pénales* encourues par l'auteur de cette faute intentionnelle montre bien que ce sont des personnes physiques, c'est-à-dire des agents de l'entreprise, qui sont visés, et non l'entreprise elle-même. En effet, il n'existe pas, dans notre droit, de responsabilité pénale des personnes morales, seule celle des personnes physiques pouvant être engagée.

Concernant le fond, la nécessité d'établir une distinction entre personnes morales et physiques étant admise, il reste que les disposi-

tions prévoyant des sanctions à l'encontre des personnels des entreprises concernées nécessitent certaines précisions et observations.

En premier lieu, nous observons que les dispositions du Code du travail prévoient qu'en cas de licenciement le salarié concerné se voit communiquer son dossier et a la possibilité de présenter ses observations, et nous entendons bien que cette possibilité lui soit laissée.

En second lieu, s'il est bien exact que les dispositions du statut des personnels des industries électriques et gazières, plus particulièrement concernés par ce texte, permettent de relever immédiatement et de priver totalement de son traitement un agent qui s'est rendu coupable d'une faute grave, cette sanction se trouve en fait limitée à un mois, compte tenu de l'extrême difficulté de réunir la commission paritaire compétente chargée de statuer à l'expiration de ce délai.

On aurait pu, certes, envisager une révision de ce statut (pris par le décret du 22 juin 1946) mais, outre la difficulté de recourir à une telle procédure, nous devons considérer que de nombreuses entreprises importantes ou artisanales peuvent également détenir des matières nucléaires et qu'il ne peut être question de modifier les statuts des personnels de ces sociétés, si même ils existent. Ceci explique qu'il ait paru nécessaire de prévoir des dispositions spéciales, si l'on peut dire, extra-statutaires, et de caractère général qui mettront de ce fait tous les salariés dans la même situation.

De telles dispositions apparaissent, par ailleurs, d'autant plus justifiées que les incidents ou accidents nucléaires sont susceptibles d'affecter gravement l'environnement, et, à ce titre, on peut bien dire que *les mesures qui nous sont proposées visent surtout, en dehors de leur aspect social, à renforcer la protection des personnes et des biens.*

Enfin, est-il nécessaire de rappeler que, si sévères qu'elles soient, les procédures prévues ne suppriment nullement les voies de recours juridictionnel s'offrant en la matière aux salariés qui se trouveraient pénalisés.

Cet ensemble d'observations nous a conduit à vous proposer de rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

« La violation intentionnelle, par des personnes physiques ou morales intervenant à quelque titre que ce soit dans les établissements où sont détenues des matières nucléaires définies à l'article premier ci-dessus, des lois et règlements et des instructions de l'exploitant ou de ses délégués, lorsqu'elle est susceptible de mettre en cause la sûreté nucléaire des installations, la protection des matières nucléaires ou la sécurité des personnes et des biens, peut entraîner immédiatement :

« — pour les personnes physiques, sans préjudice des sanctions pénales applicables, sans préavis ni indemnité et après qu'aient été communiqués à la personne responsable les faits reprochés et que celle-ci ait présenté ses observations, la suspension ou la rupture des liens contractuels ou statutaires au titre desquels ces personnes interviennent, nonobstant toute disposition contraire des statuts ou conventions qui leur sont applicables ;

« — pour les personnes morales, le retrait des autorisations administratives, la suspension ou la rupture sans préavis ni indemnité des conventions au titre desquelles ces personnes interviennent, nonobstant toute disposition contraire de ces conventions. »

Comme on peut le constater en se référant au tableau comparatif ci-après, les deux différences essentielles avec le texte de l'Assemblée nationale portent sur :

— la séparation établie entre les cas respectifs des personnes physiques et des personnes morales ;

— la possibilité pour les salariés sanctionnés de présenter leurs observations.

Article 6.

Commentaires :

Votre Commission n'a pas d'observation à formuler concernant la modification rédactionnelle apportée au début de cet article.

Concernant les deux derniers alinéas ajoutés au texte du Sénat, elle considère que l'Assemblée nationale a, avec raison, tenu compte de la nécessité d'harmoniser les dispositions du présent projet avec celles de la loi du 2 juillet 1979 réprimant le défaut de déclaration de la disparition de produits explosifs.

Elle vous propose en conséquence d'adopter sans modification le texte voté par l'Assemblée nationale.

Article 8.

Commentaires :

L'Assemblée nationale a retenu notre rédaction du premier alinéa mais ajouté un second alinéa stipulant l'application de la présente loi aux territoires d'outre-mer et à Mayotte. Votre Commission ne voit pas d'objection à faire à une telle extension et vous propose donc d'adopter sans modification cet article.

Article 9 (nouveau).

Commentaires :

Comme nous l'avons précédemment indiqué, l'Assemblée nationale a préféré faire figurer dans un article spécial le cas des matières nucléaires affectées à la défense ou détenues dans les installations nucléaires intéressant la défense. Elle a estimé, en outre, que les dispositions de l'article 4 qui concernent en particulier les pénalités prévues pour appropriation indue de matières nucléaires ou utilisation non autorisée de ces produits devaient s'appliquer à ces installations.

Votre Commission n'a pas d'observation à formuler concernant cette adjonction et vous propose donc d'adopter cette nouvelle rédaction.

*
**

Sous réserve de ces observations et de l'amendement qu'elle soumet à votre examen, votre Commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF DES ARTICLES RESTANT EN DISCUSSION

| Texte adopté par le Sénat en première lecture | Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture | Propositions de la Commission |
|--|---|-------------------------------|
| Article premier. | Article premier. | Article premier. |
| Sont soumises aux dispositions de la présente loi les matières nucléaires pouvant être utilisées directement ou indirectement à la réalisation d'une réaction nucléaire de fission ou de fusion, dont la liste sera précisée par décret en Conseil d'Etat. | Sont soumises aux dispositions de la présente loi les matières nucléaires <i>fusibles, fissiles ou fertiles, ainsi que toute matière, à l'exception des minerais, contenant un ou plusieurs éléments fusibles, fissiles ou fertiles</i> dont la liste sera précisée par décret en Conseil d'Etat. | Conforme. |
| <i>Toutefois, les minerais contenant une ou plusieurs des matières définies ci-dessus ne sont pas visés par ces dispositions.</i> | Alinéa supprimé. | |
| <i>Ne sont également pas visées par les dispositions de la présente loi les matières nucléaires affectées à la défense ou détenues dans les installations nucléaires intéressant la défense et classées par décret, qui font l'objet de dispositions et de mesures particulières.</i> | Alinéa supprimé. | |
| Art. 2 bis. | Art. 2 bis. | Art. 2 bis. |
| L'autorisation prévue à l'article 2 peut être assortie de spécifications relatives notamment à sa durée <i>ainsi qu'aux quantités et à la forme des matières nucléaires concernées et aux mesures à prendre pour connaître la localisation desdites matières et éviter leur vol, leur détournement ou leur perte. Elle peut être suspendue ou retirée en cas d'infraction aux dispositions de la présente loi et des règlements pris pour son application.</i> | L'autorisation prévue à l'article 2 peut être assortie de spécifications relatives notamment à sa durée, aux quantités et à la forme des matières nucléaires concernées, aux mesures à prendre pour en connaître la localisation, éviter leur vol, leur détournement ou leur perte. Elle peut ... | Conforme. |
| Le décret prévu à l'article 2 précisera, notamment, pour ces matières, les quantités au-dessous desquelles cette autorisation n'est pas requise. | ... application. | |
| | Alinéa sans modification. | |

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

Art. 2 *ter*.

Le contrôle prévu à l'article 2 a pour objet d'éviter les pertes, vols ou détournements de matières nucléaires. En ce qui concerne les aspects techniques et comptables des opérations énumérées à l'article 2, il doit permettre de connaître en permanence la localisation, l'emploi desdites matières, et de déceler la nature et les quantités de matières éventuellement manquantes. Il porte, en outre, sur les mesures de nature à éviter les vols et détournements de ces matières.

Art. 4.

Quiconque s'approprie indûment des matières nucléaires définies à l'article premier de la présente loi et précisées par les règlements pris pour son application ou exerce sans autorisation des activités visées à l'article 2 ou fournit sciemment des renseignements inexacts afin d'obtenir ladite autorisation sera puni d'un emprisonnement de deux ans à dix ans et d'une amende de 5.000 F à 50.000.000 F, ou de l'une de ces deux peines seulement.

Le tribunal pourra, en outre, prononcer la confiscation des matières nucléaires ainsi que celle des équipements ayant servi à l'élaboration, à l'utilisation ou au transport desdites matières.

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

Art. 2 *ter*.

Le contrôle...

... de matières nucléaires. *Portant sur les aspects techniques...*

... de ces matières.

Art. 4.

Quiconque s'approprie indûment des matières nucléaires *soumises aux dispositions* de la présente loi ou exerce sans autorisation...

... deux peines seulement.

Alinéa sans modification.

La violation intentionnelle, par des personnes physiques ou morales intervenant à quelque titre que ce soit dans les établissements où sont détenues des matières nucléaires définies à l'article premier ci-dessus, des lois et règlements et des instructions de l'exploitant ou de ses délégués constitue, lorsqu'elle est susceptible de mettre en cause la sûreté nucléaire des installations, la protection des matières nucléaires ou la sécurité des personnes et des biens, une faute lourde. Sans préjudice des sanctions pénales applicables, elle peut entraîner immédiatement, sans préavis ni indemnité et sans autre formalité que la communication du dossier, le retrait des autorisations administratives, la suspension ou la rupture des liens conventionnels ou statutaires au titre desquels ces personnes interviennent, nonobstant toute disposition contraire des status ou conventions qui leur sont applicables.

Propositions de la Commission

Art. 2 *ter*.

Conforme.

Art. 4.

Alinéa conforme.

Alinéa conforme.

La violation intentionnelle, par des personnes physiques ou morales intervenant à quelque titre que ce soit dans les établissements où sont détenues des matières nucléaires définies à l'article premier ci-dessus, des lois et règlements et des instructions de l'exploitant ou de ses délégués, lorsqu'elle est susceptible de mettre en cause la sûreté nucléaire des installations, la protection des matières nucléaires ou la sécurité des personnes et des biens, peut entraîner immédiatement :

— pour les personnes physiques, sans préjudice des sanctions pénales applicables, sans préavis ni indemnité et après qu'ait été communiqués à la personne responsable les faits reprochés et que celle-ci ait présenté ses observations, la suspension ou la rupture des liens contractuels ou statutaires au titre desquels ces personnes interviennent, nonobstant toute disposition

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

Propositions de la Commission

Art. 6.

Quiconque, titulaire de l'autorisation prévue à l'article 2 ou ayant, à quelque titre que ce soit, la garde des matières nucléaires définies à l'article premier et précisées par les règlements pris pour son application, ou en assurant la gestion, aura constaté la perte, le vol, la disparition ou le détournement de ces matières et n'aura pas informé les services de police ou de gendarmerie au plus tard dans les vingt-quatre heures suivant cette constatation, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 5.000 F à 250.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 8.

Le Gouvernement fait un rapport annuel au Parlement sur l'application des dispositions de la présente loi.

Art. 6.

Quiconque, titulaire de l'autorisation prévue à l'article 2 ou ayant, à quelque titre que ce soit, la garde des matières nucléaires soumises aux dispositions de la présente loi ou en assurant la gestion,...

... deux peines seulement.

Lorsque la personne titulaire de l'autorisation prévue à l'article 2 est une personne morale, les mêmes peines sont applicables à ses dirigeants si ces derniers ont eu connaissance de la perte, du vol, de la détérioration ou du détournement et ne l'ont pas déclaré dans le délai prévu à l'alinéa précédent.

Avant de lui confier la garde des matières nucléaires soumises aux dispositions de la présente loi, l'employeur doit avertir le préposé des obligations que lui crée le présent article et des peines qu'il encourt en cas d'infraction, et obtenir reconnaissance de cet avertissement. Ces dispositions seront, en tant que de besoin, précisées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 8.

Alinéa sans modification.

La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.

Art. 6.

Conforme.

Art. 8.

Conforme.

contraire des statuts ou conventions qui leur sont applicables ;

— pour les personnes morales, le retrait des autorisations administratives, la suspension ou la rupture sans préavis ni indemnité des conventions au titre desquelles ces personnes interviennent, notwithstanding toute disposition contraire de ces conventions.

Texte adopté par le Sénat
en première lecture

Texte adopté par l'Assemblée nationale
en deuxième lecture

Propositions de la Commission

Art. 9 (nouveau).

Seules les dispositions de l'article 4 de la présente loi sont applicables aux matières nucléaires affectées à la défense ou détenues dans les installations nucléaires intéressant la défense.

Art. 9 (nouveau).

Conforme.

AMENDEMENT PRÉSENTÉ PAR LA COMMISSION

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

La violation intentionnelle, par des personnes physiques ou morales intervenant à quelque titre que ce soit dans les établissements où sont détenues des matières nucléaires définies à l'article premier ci-dessus, des lois et règlements et des instructions de l'exploitant ou de ses délégués, lorsqu'elle est susceptible de mettre en cause la sûreté nucléaire des installations, la protection des matières nucléaires ou la sécurité des personnes et des biens, peut entraîner immédiatement :

— pour les personnes physiques, sans préjudice des sanctions pénales applicables, sans préavis ni indemnité et après qu'aient été communiqués à la personne responsable les faits reprochés et que celle-ci ait présenté ses observations, la suspension ou la rupture des liens contractuels ou statutaires au titre desquels ces personnes interviennent, nonobstant toute disposition contraire des statuts ou conventions qui leur sont applicables ;

— pour les personnes morales, le retrait des autorisations administratives, la suspension ou la rupture sans préavis ni indemnité des conventions au titre desquelles ces personnes interviennent, nonobstant toute disposition contraire de ces conventions.