

Projet d'exposé des motifs du futur projet de loi « sécurité et transparence nucléaire »

Cet avant-projet de loi est le premier texte ayant vocation à être soumis au Parlement en vue de donner un cadre général aux activités nucléaires, depuis la naissance de ces dernières. Il vise à prévenir les dangers et inconvénients liés aux activités nucléaires pour l'homme et l'environnement ainsi qu'à renforcer l'information sur les risques associés à ces activités et sur les mesures prises pour les prévenir.

Il se réfère aux principes fondamentaux reconnus dans d'autres domaines d'activités : principe de précaution, principe d'action préventive, principe pollueur-payeur, principe d'information du public, ainsi qu'au principe de la responsabilité première de l'exploitant d'une installation nucléaire.

Il étend le droit à l'information des citoyens en créant un droit d'accès à l'information détenue par les exploitants d'activités nucléaires, dont il prévoit les modalités.

Ce droit à l'information des citoyens est complété par des dispositions visant à conforter le rôle des commissions locales d'information et à en garantir l'indépendance.

Un Haut-Comité de transparence sur la sécurité nucléaire est créé, dont la mission est de contribuer à l'information du public sur les activités nucléaires et d'en garantir la qualité et la fiabilité.

Les conditions d'autorisation des installations nucléaires de base sont précisées, avec les modalités de contrôle et de sanctions qui leur sont applicables, ainsi qu'en matière de transports de substances radioactives.

Enfin, le contrôle de l'application des mesures de radioprotection est renforcé par les missions attribuées aux inspecteurs de la radioprotection.

TITRE I^{er} : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

L'article 1^{er} précise le rôle de l'Etat en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection : il détermine la politique en la matière et l'évalue, il organise et met en œuvre le contrôle, et il est le garant de l'information du public et de la transparence.

L'article 2 pose les principes dans le respect desquels doivent être exercées les activités nucléaires.

Celles-ci doivent satisfaire en premier lieu au principe de précaution et au principe d'action préventive prévus à l'article L. 110-1 du code de l'environnement ainsi qu'au principe de la responsabilité première de l'exploitant d'une installation nucléaire prévu par la Convention internationale sur la sûreté nucléaire du 20 septembre 1994, ratifiée par la France.

Les principes généraux de radioprotection, tels qu'ils figurent à l'article L. 1333-1 du code de la santé publique qui transpose la directive 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, sont également applicables à toute activité nucléaire.

Il s'agit des principes :

- de justification, qui veut que les avantages économiques, sanitaires, environnementaux ou autres liés à une activité ou à une intervention doivent l'emporter sur les inconvénients liés aux rayonnements ionisants ;
- d'optimisation, selon lequel une activité ou une intervention justifiée implique nécessairement que l'exposition des personnes soit ramenée au niveau le plus faible raisonnablement possible ;
- de limitation des expositions aux rayonnements ionisants.

L'avant-projet vise également à assurer le respect, en matière nucléaire, du droit à l'information et du principe de la prise en charge, par les responsables des activités nucléaires, des coûts de prévention et de réduction des risques liés à ces activités.

Enfin, les installations et activités nucléaires intéressant la défense nationale sont, au même titre que les installations et activités faisant l'objet de l'avant-projet de loi, soumises à une obligation d'information et de contrôle. Cette obligation est mise en oeuvre dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, selon des modalités conciliant les principes d'organisation de la sûreté nucléaire et de la radioprotection avec les exigences liées à la défense nationale (III de l'article 2).

TITRE II : TRANSPARENCE EN MATIÈRE NUCLÉAIRE

Le chapitre I^{er} de ce titre vise en premier lieu à créer les conditions effectives et démocratiques de l'exercice du droit à l'information en matière nucléaire tout en assurant notamment la protection du secret de la vie privée et des secrets en matière commerciale et industrielle.

L'article 3 précise les missions du Gouvernement dans le domaine de l'information du public et prévoit la présentation par le Gouvernement au Parlement du rapport que l'Autorité de sûreté nucléaire établit chaque année.

Le droit à l'information en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection complète, à l'égard des exploitants d'installations nucléaires et des personnes responsables du transport de matières radioactives, le droit à l'information en matière d'environnement détenue par les autorités publiques, inséré à l'article L. 124-1 du code de l'environnement. Ce droit est fondé sur la directive communautaire 90/313 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.

L'article 4 institue ainsi un droit d'accès à l'information détenue par les exploitants d'installations comportant une source de rayonnements ionisants et les personnes responsables de transports nucléaires. Cette innovation distingue désormais le nucléaire des autres activités industrielles, qui ne sont pas soumises à une telle obligation de transparence.

L'article 5 renvoie pour l'essentiel à la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et au code de l'environnement, avec quelques adaptations rendues nécessaires par la matière. Un refus de communication peut être formulé si la divulgation de l'information peut avoir pour effet de porter atteinte à la sûreté nucléaire ou à la radioprotection à laquelle elle se réfère. Le droit d'accès à l'information est placé sous un régime de droit public, les recours relevant de la juridiction administrative et la Commission d'accès aux documents administratifs étant compétente pour émettre un avis, en cas de désaccord sur la communication d'informations, avant un éventuel recours contentieux.

Enfin, l'exploitant doit établir chaque année un document d'information à l'usage du public. Ce document constituera d'abord un bilan de sécurité, compréhensible par tous, ainsi qu'un moyen d'informer le public sur les rejets de l'installation (article 6).

Le chapitre II prévoit la création d'une commission locale d'information (CLI) sur chaque site accueillant au moins une installation nucléaire de base ; la CLI peut couvrir le cas échéant, plusieurs sites nucléaires proches, afin d'améliorer sa vue d'ensemble et sa capacité d'action. La commission est créée à l'initiative du Conseil général du département d'implantation de l'installation et peut, si les acteurs locaux le souhaitent, être constituée sous forme d'association. Elle est chargée d'une mission générale d'information et de concertation concernant la sûreté nucléaire et la radioprotection relative à l'installation. Elle peut, de sa propre initiative ou sur demande d'une personne intéressée, recourir à des experts et faire procéder à toute mesure ou analyse dans l'environnement relative aux impacts de l'installation. Organes de concertation et d'information, les CLI reçoivent communication, par les exploitants et les services de contrôle de l'Etat, des documents et informations nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

L'avant-projet prévoit des modalités de financement et de fonctionnement qui donnent aux commissions les moyens de leur action et sont gages de leur indépendance. L'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur les installations nucléaires de base, dans des conditions fixées par la

loi de finances, assure à chaque CLI constituée sous forme d'association une garantie de ressources. Il convient cependant de laisser une certaine souplesse aux CLI pour recueillir d'autres sources de financement, car les budgets actuellement constatés dans les CLI existantes sont variables, à leur initiative, en fonction de leurs activités. Les CLI pourront donc, de manière non limitative, bénéficier de subventions publiques et aussi mener comme aujourd'hui des actions d'information conjointes avec des partenaires, y compris d'autres associations.

Il est créé enfin une fédération des CLI, afin de donner, par la mise en place d'un réseau, une meilleure efficacité à leur action.

Le chapitre III institue un Haut-Comité de transparence sur la sécurité nucléaire, garant de l'accès à l'information et des principes de transparence consacrés par l'avant-projet de loi et destiné à se substituer au Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire. La transparence et le débat public doivent être, en effet, développés pour renforcer la confiance des Français dans le nucléaire.

Sa mission première est de contribuer à l'élaboration et à la diffusion de l'information sur les risques liés aux activités nucléaires.

Son avis peut être requis sur toute réforme de nature générale en vue d'améliorer la sûreté nucléaire, la radioprotection et leur contrôle. Son autorité est consolidée par sa capacité à s'autosaisir sur ces matières.

Il peut également être saisi par le Gouvernement, le président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, les présidents des commissions locales d'information et les exploitants d'installations nucléaires de base de toute question relative à l'information dans le domaine de la sûreté, de la radioprotection et de leur contrôle.

Il est composé de membres nommés par décret pour une durée de cinq ans renouvelable une fois. Il comprend des membres du Parlement, des représentants de la fédération des commissions locales d'information, des représentants des associations, le président de la CADA, des personnalités qualifiées, des représentants des exploitants et des représentants d'organisations syndicales.

Ses moyens d'action sont variés puisqu'il peut organiser des débats contradictoires, faire réaliser des expertises ou des contre-expertises. Ses avis sont rendus publics au moyen de tout support approprié. Sauf restrictions dûment énumérées, le Haut-Comité a accès à toutes les informations utiles à l'accomplissement de sa mission.

TITRE III : LES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES DE BASE ET LE TRANSPORT DES MATIÈRES RADIOACTIVES

Un régime particulier est institué pour les grandes installations nucléaires, dites « installations nucléaires de base » (INB) (chapitre I^{er} du titre III). Ce régime spécifique s'applique aux réacteurs nucléaires, aux installations industrielles et commerciales d'enrichissement, de fabrication, de traitement, d'entreposage ou de stockage de combustibles nucléaires, aux installations contenant des matières radioactives ou fissiles, selon des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat, et à certains accélérateurs de particules. Les autres activités nucléaires sont régies, soit par le titre I^{er} du livre V du code de l'environnement relatif aux installations classées pour la protection de l'environnement, soit par les dispositions du code de la santé publique.

Le régime d'autorisation reprend, dans ses grandes lignes, le dispositif issu du décret n° 63-693 du 11 décembre 1963 pris en application de la loi n° 61-842 du 2 août 1961 relative à la lutte contre les pollutions atmosphériques et les odeurs et portant modification de la loi du 19 décembre 1917. Il intègre également les dispositions les plus récentes du titre I^{er} du livre V du code de l'environnement, notamment en matière de servitudes d'utilité publique visant à maintenir un périmètre de protection, qui pourront également être instituées sur des sites existants et sur le terrain d'assiette des installations après leur démantèlement.

Il introduit une obligation nouvelle de garanties financières, qui doivent être constituées par l'exploitant pour couvrir les dépenses de démantèlement de l'installation et de remise en état du site. Un décret en Conseil d'Etat définira la nature de ces garanties, qui seront fixées pour chaque installation nucléaire de base par le décret autorisant l'installation.

En matière de sanctions administratives et pénales, le texte prend en compte la spécificité des risques présentés par les installations nucléaires de base et les transports de matières radioactives.

Les inspecteurs de la sûreté nucléaire, désignés par l'autorité administrative, exercent la police des installations. Ils ont des pouvoirs propres de police judiciaire, afin de constater par procès verbaux les infractions dont ils ont connaissance. Ces inspecteurs peuvent pénétrer à tout moment dans les installations. Ils ont compétence pour demander la communication de toute pièce ou document utile, en prendre copie et recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Ils ont accès aux moyens de transport utilisés pour l'activité ou l'opération contrôlée.

Les infractions sont de même nature que celles qui figurent dans d'autres lois de prévention des risques, et notamment dans le code de l'environnement, qui sanctionne des infractions aux dispositions relatives aux installations classées. Le *quantum* des peines est cependant adapté aux risques spécifiques que peuvent entraîner certains comportements.

D'importants pouvoirs sont donnés au tribunal qui, en cas de condamnation, peut décider de fermer ou de suspendre l'activité de tout ou partie de l'installation, ou d'ordonner la remise en état du site. L'avant-projet prévoit également de punir sévèrement les comportements de nature à induire en erreur les services de contrôle, les refus d'information ou les dissimulations volontaires.

Les dispositions applicables en cas d'incident ou d'accident, nucléaire ou non, imposent enfin une obligation générale d'information des autorités (article 30).

TITRE IV : CONTRÔLE DE LA RADIOPROTECTION

L'avant-projet crée un nouveau régime d'inspection spécialisé dans le domaine de la radioprotection (article 31). Cette disposition nouvelle permettra de renforcer le dispositif actuel notamment dans les établissements de soins et dans les centres de recherche où sont utilisées des sources radioactives. La création de ce régime d'inspection de la radioprotection complète la réforme du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et la réorganisation des services en charge de ce contrôle, réalisées en 2002.

Par ailleurs, le contrôle de l'application de ces règles demeure exercé par l'inspection du travail compétente, l'article 32 prévoyant un concours de compétence partiel avec l'inspection en radioprotection qu'elle crée.

TITRE V : DISPOSITIONS DIVERSES

Regroupées dans ce titre, plusieurs dispositions diverses sont à relever, qui concernent en particulier :

- le rétablissement de la base légale des autorisations de rejets gazeux des INB rendu nécessaire du fait de l'abrogation de la loi du 2 août 1961 précitée (article 34 I) ;
- la clarification des mesures de surveillance et de sanctions administratives et pénales relatives aux prélèvements et aux rejets des INB (article 34) ;
- à titre transitoire, le maintien en vigueur des prescriptions dont sont assorties les décisions autorisant la création des installations nucléaires de base. Les demandes d'autorisation de telles installations

sont instruites et délivrées dans les conditions et formes prévues par les dispositions alors applicables (article 35) ;

- l'abrogation de la loi du 2 août 1961 précitée du fait de l'institution du régime d'autorisation des installations nucléaires de base. Toutefois, ses textes d'application demeurent applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des décrets d'application du présent avant-projet (article 36).