



Avis n° 2021-AV-0385 de l’Autorité de sûreté nucléaire du 28 septembre 2021 sur un projet de décret portant application de l’article L. 597-4 du code de l’environnement et relatif à la responsabilité civile dans le domaine de l’énergie nucléaire

L’Autorité de sûreté nucléaire,

Vu la convention de Paris relative à la responsabilité civile dans le domaine de l’énergie nucléaire du 29 juillet 1960, la convention complémentaire de Bruxelles du 31 janvier 1963 et leurs protocoles additionnels des 28 janvier 1964, 16 novembre 1982 et 12 février 2004 ;

Vu le code de l’environnement, notamment ses articles L. 593-1, L. 597-1 à L. 597-46, R. 593-2 et R. 593-18 ;

Vu le code de la sécurité intérieure, notamment ses articles R. 741-18 et R. 741-19 ;

Vu le décret n°2016-333 du 21 mars 2016 portant application de l’article L. 597-28 du code de l’environnement et relatif à la responsabilité civile dans le domaine de l’énergie nucléaire ;

Vu l’avis n°2015-AV-0240 de l’Autorité de sûreté nucléaire du 22 septembre 2015 sur un projet de décret portant application des articles L. 597-4 et L. 597-28 du code de l’environnement et relatif à la responsabilité civile nucléaire (RCN) ;

Saisie pour avis, par courrier du 29 juillet 2021, par la direction générale de l’énergie et du climat, d’un projet de décret portant application de l’article L. 597-4 du code de l’environnement et relatif à la responsabilité civile dans le domaine de l’énergie nucléaire ;

Considérant que la convention de Paris, la convention complémentaire de Bruxelles et leurs protocoles additionnels susvisés fixent notamment le cadre juridique de la responsabilité civile des exploitants nucléaires en cas d’accident nucléaire (RCN) ; que les protocoles de 2004 susvisés entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2022 ;

Considérant que l’article 1^{er} de la convention de Paris susvisée dispose qu’ « *“Un accident nucléaire” signifie tout fait ou succession de faits de même origine ayant causé des dommages, dès lors que ce fait ou ces faits ou certains des dommages causés proviennent ou résultent soit des propriétés radioactives, ou à la fois des propriétés radioactives et des propriétés toxiques, explosives ou autres propriétés dangereuses des combustibles nucléaires ou produits ou déchets radioactifs, soit de rayonnements ionisants émis par une autre source quelconque de rayonnements se trouvant dans une installation nucléaire* » ;

Considérant que, conformément aux dispositions de l’article 7 de la convention de Paris susvisée, la France a décidé de mettre en place un plafond de responsabilité réduit en cas d’accident pour certaines installations nucléaires présentant un risque réduit en termes de conséquences prévisibles d’un accident (qu’on appellera par la suite « *installations nucléaires à risque réduit* ») ;

Considérant que la logique du classement de certaines installations nucléaires en tant qu' « installations nucléaires à risque réduit » est de considérer que les accidents nucléaires, au sens de l'article 1^{er} de la convention de Paris susvisée, susceptibles de survenir sur ces installations ne peuvent entraîner des dommages, au sens de la convention susvisée, supérieurs à un montant défini ou que la probabilité que le coût d'un tel accident soit supérieur est négligeable ; que, par conséquent, ce classement n'est pas représentatif de l'ensemble des risques et inconvénients présentés par les installations nucléaires sur les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement susvisé ; qu'il ne prend pas en compte, par exemple, les conséquences potentielles d'un accident lié à l'utilisation de substances dangereuses non radioactives ; qu'il ne prend pas non plus en compte les modalités de leur exploitation ;

Considérant que le classement d'une installation en tant qu' « installation nucléaire à risque réduit » n'est pas intrinsèque car il dépend du plafond de responsabilité fixé aux articles L. 597-4 et L. 597-28 du code de l'environnement susvisé ;

Considérant, par conséquent, que cette qualification de « risque réduit » doit être utilisée avec précaution ;

Considérant par ailleurs que la possibilité, pour l'exploitant d'une installation nucléaire, de bénéficier d'un plafond de responsabilité réduit devrait être fondée sur une évaluation prudente du coût économique d'un accident nucléaire sur cette installation mais qu'il n'existe pas à ce jour de telles évaluations pour toutes les installations nucléaires françaises ;

Considérant que le projet de décret reprend, dans la continuité du décret du 21 mars 2016 susvisé, le principe d'une approche par critères pour identifier les installations qui pourraient prétendre à être qualifiées d'« installations nucléaires à risques réduit » ; qu'il exclut toujours du régime des « installations à risque réduit » toute installation qui fait l'objet d'un plan particulier d'intervention en application des articles R. 741-18 ou R. 741-19 du code de la sécurité intérieure ou pour laquelle l'étude de dimensionnement du plan d'urgence interne prévue au IV de l'article R. 593-18 du code de l'environnement susvisé fait mention d'accidents nécessitant des mesures de protection de la population ; que cette exclusion de principe est satisfaisante ;

Considérant que le projet de décret introduit la possibilité du bénéfice du régime des « installations nucléaires à risque réduit » aux exploitants de réacteurs d'une puissance thermique installée autorisée supérieure ou égale à 100 mégawatts dont les éléments combustibles ont été entièrement évacués du site à la suite de leur arrêt définitif ; que, pour ces réacteurs, une fois leur combustible totalement évacué de l'installation, les risques et inconvénients qu'ils présentent pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement susvisé sont effectivement significativement réduits ;

Considérant que le projet de décret propose également, concernant la quantité de plutonium-239 présente ou susceptible d'être présente, un seuil de 200 g en-deçà duquel les exploitants des installations nucléaires concernées peuvent bénéficier d'un plafond de responsabilité réduit ; que ce seuil est en cohérence avec la masse de référence pour le plutonium-239 fixée au 2^o du III de l'article R. 593-2 du code de l'environnement relatif à la nomenclature des installations nucléaires de base ;

Considérant que les travaux en cours sur la gestion des situations post-accidentelles ne permettent pas encore d'évaluer les coûts associés à des rejets accidentels de plutonium, même en faible quantité, hors du site ; qu'il est néanmoins possible d'inférer, au vu des difficultés techniques associées à la mesure de radionucléides émetteurs alpha, que, si ces rejets impliquaient la mise en œuvre, hors du site, d'actions d'éloignement des populations, d'interdiction de consommation ou de commercialisation des denrées alimentaires, de contrôle radiologique des personnes ou de l'environnement, ou de décontamination des bâtis et des terrains, cette situation induirait des coûts qui dépasseraient vraisemblablement 70 millions d'euros ;

Considérant qu'en l'attente de l'évaluation plus précise, d'une part, des risques de rejets accidentels associés à la présence d'une quantité de 200 g de plutonium dans l'installation, d'autre part, des coûts susmentionnés, le nouveau critère proposé dans le projet de décret est acceptable ; qu'il conviendra toutefois de poursuivre de manière prioritaire les travaux visant à évaluer les coûts de remédiation associés à un accident impliquant un rejet d'une faible quantité de plutonium puis, à la lumière des résultats de ces évaluations, de mettre à jour ce critère en tant que de besoin ;

Considérant qu'il convient, de manière plus générale, que, pour bénéficier d'un plafond de risque réduit, l'exploitant transmette un dossier justificatif, prévu à l'article D. 597-3 du projet de décret, qui permette à l'Autorité de sûreté nucléaire, lorsque l'installation relève de sa compétence, d'apprécier l'adéquation entre les scénarios accidentels considérés dans l'étude de dimensionnement du plan d'urgence interne, prévue au IV de l'article R. 593-18 du code de l'environnement susvisé, et le montant de responsabilité réduit demandé,

Rend un avis favorable au projet de décret pris pour l'application de l'article L. 597-4 du code de l'environnement et relatif à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, dans sa version figurant en annexe ;

Recommande la remise par l'exploitant, en vue de bénéficier d'un plafond de risque réduit et conformément aux dispositions des articles D. 597-2 et D. 597-3 créés par l'article 1^{er} du projet de décret, d'un dossier justificatif permettant d'apprécier si les scénarios accidentels considérés dans l'étude de dimensionnement du plan d'urgence interne de l'installation sont en adéquation avec le montant de responsabilité réduit demandé ;

Recommande la poursuite des travaux menés sur l'évaluation du coût d'un accident nucléaire, en prenant en compte les dommages couverts par le régime de responsabilité nucléaire civile, afin de disposer d'une évaluation robuste et objective de ce coût pour l'ensemble des installations nucléaires ;

Suggère la mise à jour à moyen terme, en tant que de besoin, des critères relatifs aux catégories d'installations pouvant être qualifiées d'installations à risque réduit au sens de l'article L. 597-2 du code de l'environnement, à la lumière des résultats des travaux susmentionnés.

Fait à Montrouge, le 29 septembre 2021.

Le collège de l'Autorité de sûreté nucléaire*,

Signé par :

Bernard DOROSZCZUK

Sylvie CADET-MERCIER

Géraldine PINA

Laure TOURJANSKY

* Commissaires présents en séance.

Annexe
à l'avis n° 2021-AV-0385 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 28 septembre 2021
sur un projet de décret portant application de l'article L. 597-4 du code
de l'environnement et relatif à la responsabilité civile dans le domaine
de l'énergie nucléaire

*Projet de décret portant application de l'article L. 597-4 du code de l'environnement et relatif
à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire*

Décète :

Article 1^{er}

Au sein de la partie réglementaire du code de l'environnement est inséré, après le chapitre VI du titre IX du livre V un chapitre VII ainsi rédigé :

« Chapitre VII – Dispositions applicables à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire

« *Art. D. 597-1.* - L'exploitant d'installations nucléaires se trouvant sur un même site au sens du deuxième alinéa de l'article L. 597-3 peut bénéficier du montant réduit de responsabilité prévu à l'article L. 597-4 lorsque ce site ne comporte que des installations présentant un risque réduit en application de l'article D. 597-2 et figure sur la liste établie en application de l'article D. 597-3.

« *Art. D. 597-2.* - Peuvent être qualifiées d'installations à risque réduit au sens de l'article L. 597-4 les installations nucléaires mentionnées à l'article L. 597-2 qui ne font pas l'objet d'un plan particulier d'intervention en application de l'article R. 741-18 du code de la sécurité intérieure, et dont l'étude de dimensionnement du plan d'urgence interne prévue au IV de l'article R. 593-18 ne fait pas mention d'accidents nécessitant des mesures de protection de la population et qui entrent dans l'une au moins des catégories suivantes :

« 1° Les réacteurs nucléaires en fonctionnement ou à l'arrêt définitif, d'une puissance thermique installée autorisée inférieure à 100 mégawatts, ainsi que ceux d'une puissance thermique installée autorisée supérieure ou égale à 100 mégawatts dont les éléments combustibles ont été entièrement évacués du site à la suite de leur arrêt définitif ;

« 2° Les installations de préparation de fabrication ou de transformation de l'uranium, en fonctionnement ou à l'arrêt définitif, d'une capacité de traitement autorisée de moins de 100 tonnes par an d'uranium enrichi à moins de 10 % en uranium 235 ;

« 3° Les installations en fonctionnement ou à l'arrêt définitif, à l'exclusion des réacteurs, pour lesquelles l'activité totale des radionucléides présents dans l'installation ou susceptibles de l'être ne conduit pas à une valeur du coefficient « Q », calculé selon les modalités définies en annexe de la section 1 du chapitre III du titre IX du livre V, supérieure à vingt fois la valeur du seuil de classement en installation nucléaire de base fixé par les dispositions du II et du 1° du III de l'article R. 593-2 pour la catégorie d'installations concernée et pour lesquelles la quantité de plutonium 239 présente ou susceptible d'être présente dans l'installation n'excède pas 200 grammes ;

« 4° Les installations consacrées au stockage de déchets radioactifs, à l'exception de celles destinées au stockage de déchets de faible ou moyenne activité à vie longue et de celles mentionnées au 5° de l'article L. 593-2 ;

« 5° Les installations figurant à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement mentionnée à l'article R. 511-9 ;

« 6° Les installations intéressant la défense relevant du 3° de l'article L. 1333-15 du code de la défense en fonctionnement ou à l'arrêt définitif ;

« 7° Les installations dont le démantèlement a été prescrit en application de l'article L. 593-28 et répondant aux conditions d'exclusion des installations en cours de déclassement définies par le Comité de direction de l'agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) en application de l'article 1er b de la convention de Paris du 29 juillet 1960 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

« Les installations nucléaires relevant de l'une des catégories mentionnées ci-dessus qui font l'objet d'un plan particulier d'intervention peuvent néanmoins être qualifiées d'installations à risque réduit

au sens de l'article L. 597-4 à condition que l'exploitant fournisse une étude démontrant qu'un accident nucléaire susceptible de survenir dans l'installation ne peut entraîner des dommages, au sens de la convention de Paris, d'un coût supérieur à 70 millions d'euros.

« *Art. D. 597-3.* - En vue de bénéficier d'un plafond réduit de responsabilité, l'exploitant d'installations nucléaires se trouvant sur le même site au sens du deuxième alinéa de l'article L. 597-3 transmet aux ministres chargés de l'énergie et de la sûreté nucléaire un dossier justificatif démontrant que ce site ne comporte que des installations répondant aux conditions définies à l'article D. 597-2. Le cas échéant, l'étude prévue au dernier alinéa de l'article D. 597-2 peut être soumise à tierce expertise sur demande conjointe des ministres chargés de l'énergie et de la sûreté nucléaire.

« La liste des sites présentant un risque réduit et ouvrant droit pour leurs exploitants à un montant de responsabilité réduit est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie, de la sûreté nucléaire, du budget et de l'économie, après consultation de l'Autorité de sûreté nucléaire lorsqu'il s'agit d'installations relevant du régime des installations nucléaires de base, ou de l'autorité compétente en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection mentionnée à l'article L. 1333-18 du code de la défense lorsqu'il s'agit d'installations ou activités nucléaires intéressant la défense qui ne sont pas placées sous l'autorité hiérarchique du ministre de la défense. » En cas de modification des caractéristiques ou du régime d'une installation susceptible de remettre en cause le classement du site ou les critères retenus pour son classement sur la liste mentionnée au précédent alinéa, l'exploitant en informe les ministres chargés de l'énergie et de la sûreté nucléaire et leur transmet un nouveau dossier justificatif pour demander soit le maintien du classement du site à risque réduit, soit son déclassement.

« *Art. R. 597-4.* - Le silence gardé pendant plus de six mois par les ministres chargés de l'énergie, de la sûreté nucléaire, du budget et de l'économie sur les demandes de classement à risque réduit présentées par l'exploitant nucléaire en application de l'article D. 597-3 vaut décision de rejet. »

Article 2

Les sites relevant d'un montant réduit de responsabilité en application du décret n° 2016-333 du 21 mars 2016 portant application de l'article L. 597-28 du code de l'environnement et relatif à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire à la date de publication du présent décret sont considérés comme présentant un risque réduit en application du présent décret, sans préjudice des dispositions du dernier alinéa de l'article D. 597-3 du code de l'environnement.

Article 3

Il est inséré, après l'article R. 614-1 du code de l'environnement, un article D. 614-2 ainsi rédigé :

« *Art. D. 614-2.* - Les dispositions du chapitre VII du titre IV du livre V sont applicables à la Nouvelle-Calédonie. »

Article 4

Il est inséré, après l'article R. 624-1 du code de l'environnement, un article D. 624-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. D. 624-1-1.* - Les dispositions du chapitre VII du titre IV du livre V sont applicables à la Polynésie française. »

Article 5

Il est inséré, après l'article R. 635-1-3 du code de l'environnement, un article D. 635-1-4 ainsi rédigé :

« Art. D. 635-1-4. - Les dispositions du chapitre VII du titre IV du livre V sont applicables à Wallis et Futuna. »

Article 6

Il est inséré, après le chapitre VI du titre IV du livre VI du code de l'environnement un chapitre VII ainsi rédigé :

« Chapitre VII – Dispositions applicables à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire

« Art. D. 645-2. - Les dispositions du chapitre VII du titre IV du livre V sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises. »

Article 7

La partie « Energie et climat » de l'annexe 1 du décret du 19 décembre 1997 susvisé est ainsi modifiée :

1° Après la ligne 19-3 est ajoutée la disposition suivante :

19-4	Liste des sites présentant un risque réduit et ouvrant droit pour leurs exploitants à un montant de responsabilité réduit.	Code de l'environnement Article D. 597-3.	Ministres chargés de l'énergie, de la sûreté nucléaire, du budget et de l'économie
-------------	---	--	---

Article 8

Le décret n° 2016-333 du 21 mars 2016 portant application de l'article L. 597-28 du code de l'environnement et relatif à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire est abrogé à compter de la date d'entrée en vigueur du présent décret.

Article 9

La ministre de la transition écologique et le ministre de l'économie, des finances et de la relance sont responsables chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française et entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

Fait le .

Par le Premier ministre :
La ministre de la transition écologique,

Barbara Pompili

Le ministre de l'économie, des finances et
de la relance,

Bruno Lemaire

Le ministre délégué auprès du ministre de
l'Économie, des Finances et de la Relance,
chargé des Comptes publics,

Olivier Dussopt