

SYNTHESE DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL « REGLEMENTATION »



1 – Genèse et missions du groupe

Le groupe « réglementation » du CODIR-PA a été créé sur la suggestion du groupe « indemnisation » (groupe de travail 5) du CODIR-PA. Ce dernier groupe a mis en évidence que, en cas d'accident nucléaire, les conditions d'indemnisation seraient gouvernées en particulier par deux décrets qui devraient être pris rapidement durant la phase post-accidentelle. Le groupe a donc travaillé sur la préparation de ces décrets. Ultérieurement, d'autres problèmes réglementaires soulevés par d'autres groupes de travail ont été soumis au groupe « réglementation » : le transport des déchets de faible activité issus du nettoyage des zones contaminées (groupe de travail 6 du CODIR-PA), l'entreposage de ces mêmes déchets en attente d'un stockage définitif (même groupe de travail), la création d'un établissement public et plus largement l'organisation des pouvoirs publics au niveau local et régional (groupe de travail 7 du CODIR-PA).

2 – Décrets gouvernant l'indemnisation

L'article 10 de la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine nucléaire dispose qu'un décret doit établir, en fonction de l'irradiation et de la contamination reçues et du délai dans lequel l'affection a été constatée, une liste non limitative des affections qui, sauf preuve contraire, sont présumées avoir pour origine l'accident. Le groupe « réglementation » a estimé que cette liste dépendrait des conditions de l'accident et serait à établir au cas par cas, en tenant compte bien entendu des précédents existants, dont en particulier le système d'indemnisation des « vétérans » des essais nucléaires français institué par la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010. Le groupe n'a donc pas proposé de préparer à froid un décret d'application de l'article 10 de la loi du 30 octobre 1968.

L'article 13 de cette même loi envisage le cas où le cumul des trois tranches d'indemnisation instituées par la loi (la première à la charge de l'exploitant, la deuxième à la charge de l'État, la troisième à la charge de l'ensemble des États parties à la convention de Bruxelles) risquerait d'être insuffisant pour l'indemnisation de l'ensemble des dommages causés par l'accident. Dans ce cas, un décret pris dans les six mois à compter de la date de l'accident doit fixer les règles de répartition des sommes disponibles, avec priorité à la réparation des dommages corporels évalués par analogie avec la législation sur les accidents du travail et répartition du solde proportionnellement aux autres dommages ; le même décret peut en outre instituer des mesures de contrôle auxquelles devront se soumettre les personnes pour déterminer celles qui ont pu avoir subi un dommage.

Le groupe de travail a établi un projet complet de décret d'application de l'article 13 de la loi du 30 octobre 1968. Ce projet actuel traite, conformément au contenu de cet article, trois thèmes : la constatation du risque d'insuffisance des sommes disponibles, les règles de répartition des sommes disponibles pour l'indemnisation, et les mesures de contrôle à imposer à la population.

Le risque d'insuffisance des sommes disponibles est simplement constaté par le projet de décret ; il doit être justifié par le rapport au Président de la République qui l'accompagne (puisque'il s'agira d'un décret en Conseil des ministres), dont un modèle a également été élaboré par le groupe de travail. Cette appréciation du risque d'insuffisance s'appuiera bien entendu sur les demandes d'indemnisation déjà présentées, mais également sur une estimation prudente des demandes à venir, s'appuyant notamment sur l'expertise d'instituts comme l'IRSN et l'InVS, ainsi que sur les anticipations réalisées par les assureurs, qui ont l'habitude d'estimer (pour pouvoir les provisionner) les dommages liés à chaque sinistre.

Les règles de répartition des sommes disponibles pour l'indemnisation sont déjà largement fixées par la loi elle-même : priorité aux dommages corporels, réparés suivant des modalités déterminées par analogie avec la législation sur les accidents du travail, et répartition des sommes disponibles proportionnellement aux autres dommages. Le projet de décret établi a donc tout d'abord déterminé la liste des articles du code de la sécurité sociale auxquels il convient de se référer pour assurer l'analogie recherchée. En outre, le modèle de décret devrait fixer dès le départ, pour ne pas bloquer l'indemnisation des dommages autres, un taux de prise en charge de ces dommages. Ce taux devrait être calculé sur la base d'une estimation prudente de l'ensemble des dommages indemnifiables susceptibles d'intervenir avant les délais de prescription. Il devrait par ailleurs être révisable périodiquement en fonction de l'affinage des prévisions de dommages.

Quant aux mesures de contrôle à imposer à la population, le projet établi prévoit de les imposer aux personnes qui auront été effectivement exposées aux rejets radioactifs ou à leurs suites : d'une part les personnes présentes dans les zones d'évacuation d'urgence ou de mise à l'abri arrêtées par le préfet au moment de l'accident, d'autre part les personnes résidant ou se rendant habituellement dans les zones de protection des populations tant que ces zones existent. Les mesures de contrôle elles-mêmes consisteraient en l'établissement d'un bilan de santé initial T0, pour chaque personne, complété par des examens périodiques destinés à constater l'apparition ou l'évolution des pathologies. Le projet prévoit l'établissement d'une commission médicale, qui fixerait les règles générales de fonctionnement du système, notamment la périodicité de renouvellement des examens, et traiterait les cas particuliers et les différends. On peut noter que la transmission prévue à cette commission, qui ne comprend pas que des médecins, des résultats des examens médicaux pose des problèmes relatifs à la préservation du secret médical, qui devront être résolus à la lumière des précédents existants.

Le groupe de travail a en outre mis en évidence que la priorité en faveur de la réparation des dommages corporels, instituée par la loi de 1968, si compréhensible qu'elle soit dans son principe, risquait de poser des problèmes d'application très importants, les dommages corporels étant pour une grande part des dommages différés, qu'on ne pourra pas estimer avec précision au début de la période d'indemnisation. Il a donc conclu à l'opportunité de la révision de la loi sur ce point. Un tel changement nécessiterait cependant une concertation approfondie avec l'ensemble des parties prenantes. Dans l'attente de cette concertation, le groupe de travail a proposé des adaptations modérées de la loi, visant essentiellement à prendre en compte les modifications de l'environnement législatif et réglementaire intervenues depuis 1968.

3 – Transport des déchets

En cas d'accident nucléaire, des déchets de faible activité, issus notamment du nettoyage des zones contaminées, devraient être transportés rapidement. Il n'est pas sûr que l'on dispose dans l'immédiat des véhicules, et éventuellement des emballages, aptes à transporter ces déchets dans le respect de la réglementation générale sur le transport des marchandises radioactives. Le groupe de travail « déchets » avait donc identifié un besoin de travail réglementaire pour prévoir les dérogations nécessaires.

Le groupe de travail « réglementation » a conclu qu'aucune modification réglementaire n'était nécessaire dans ce domaine, la réglementation générale prévoyant déjà les possibilités de dérogations, pour les cas d'urgence, qui seraient souhaitables.

4 – Entreposage des déchets

En cas d'accident nucléaire, le nettoyage des zones contaminées donnerait lieu à la production de déchets radioactifs, de faible ou très faible activité. Le devenir ultime de ces déchets serait d'être stockés sur des centres exploités par l'ANDRA, centres existants ou centres à créer. Dans l'attente de la création de ces centres, ou de la possibilité d'y transporter les déchets s'il s'agit de centres existants, il faudrait disposer, à proximité du lieu de l'accident, de sites d'entreposage temporaire des déchets.

Vu l'activité globale prévisible de ces déchets, ces entreposages ne devraient pas constituer des installations nucléaires de base (INB). Ce seraient plutôt, en l'état actuel de la réglementation, des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), soumises à autorisation ou à déclaration suivant l'activité totale contenue. Les ICPE doivent être autorisées par le préfet après une enquête publique, ou déclarées au préfet avant leur mise en exploitation. Dans l'un et l'autre cas, les délais de la procédure sont incompatibles avec l'urgence qu'il y aura à établir ces entreposages.

Le groupe de travail a écarté la solution pouvant consister à créer à froid, en l'absence de tout accident, de tels entreposages autour de chaque site nucléaire. Les circonstances imprévisibles de l'accident pourraient en effet conduire à rendre inaccessibles les sites retenus. En outre, l'autorisation administrative dont auraient bénéficié ces entreposages se trouverait, en

cas de non-utilisation pendant plus de deux ans, frappée de caducité. Cela n'enlève cependant pas son intérêt à la démarche qui consiste à repérer, à froid, des sites qui se prêteraient à des entreposages de déchets (y compris, si c'est possible, à l'intérieur du périmètre de l'INB susceptible d'être accidentée) et à s'assurer périodiquement de leur disponibilité.

Des contacts pris par le groupe de travail avec la direction générale de la prévention des risques (DGPR), responsable au ministère chargé de l'environnement du contrôle des ICPE, il apparaît que le même problème s'est posé pour l'entreposage des déchets issus du nettoyage des zones affectées par des pollutions maritimes ou fluviales de type marée noire. Il a été résolu par la création d'une rubrique spéciale de la nomenclature des ICPE réservée aux entreposages de tels déchets. De tels entreposages seraient dans tous les cas soumis à déclaration, et une circulaire envoyée aux préfets préconise d'accepter une mise en service immédiate des installations, régularisée *a posteriori* par le dépôt de la déclaration officielle dans un délai bref (de l'ordre d'une semaine).

La transposition d'un tel régime à l'entreposage des déchets radioactifs de faible activité issus du nettoyage des zones contaminées après un accident nucléaire répondrait aux besoins mis en évidence par le groupe de travail « déchets » du CODIR-PA. La DGPR ne souhaite pas étendre la cette rubrique spéciale de la nomenclature des ICPE aux déchets radioactifs, mais étudie la création d'une rubrique dédiée, qui serait soumise au même régime. Corrélativement, seraient établies des prescriptions générales applicables à toutes les installations de ce type. Le groupe de travail « réglementation » continue à suivre le problème avec cette direction. La perspective actuelle est d'aboutir vers la fin de l'année 2011.

5 – Organisation des pouvoirs publics

Le groupe de travail 7 du CODIR-PA avait, dans une phase antérieure de ses travaux, opté pour la création d'un établissement public spécifique destiné à gérer, au plan local et régional, les suites d'un accident nucléaire. Le groupe de travail « réglementation » a donc été saisi de ce problème.

Après étude, en liaison étroite avec le groupe de travail « organisation des pouvoirs publics », il est apparu que l'établissement public n'était pas forcément la meilleure structure à envisager. La solution à retenir dépendra évidemment de l'ampleur de l'accident (dans certains cas, un ministère dédié serait créé). Le groupe de travail a, pour sa part, privilégié l'hypothèse de la création d'un groupement d'intérêt public (GIP). Ce type de structure peut désormais être créé sur la base d'une procédure très légère, et permet d'associer toutes les parties prenantes pertinentes sur le plan local et régional, y compris s'il y a lieu des étrangers en cas d'accident touchant une installation frontalière. Le groupe de travail a déterminé les lignes générales de ce que devraient être les missions et la composition d'un tel GIP.

Les réflexions du groupe de travail « réglementation » ont été intégrées dans celle du groupe « organisation des pouvoirs publics ».