

SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET ORDRE JURIDIQUE RÉGULATOIRE : QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES CONVENTIONS DU 17 JUIN 1994 ET 5 SEPTEMBRE 1997

Pierre Bringuier

Special Issue, April 2007

Hommage à Katia Boustany

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1069048ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1069048ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bringuier, P. (2007). SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET ORDRE JURIDIQUE RÉGULATOIRE : QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES CONVENTIONS DU 17 JUIN 1994 ET 5 SEPTEMBRE 1997. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 187–198. <https://doi.org/10.7202/1069048ar>

Article abstract

The following study offers an examination as to which are France's obligations pursuant to the conventions on safety of 1994 and 1997. Amongst other common elements, sections 7 and 8 of the first and section 19 and 20 of the second entail very similar obligations: the Parties bind themselves to create a legal framework on the one hand, and create or designate an administrative body on the other. If the provisions defining the contents of the statutory and regulatory frameworks are not identical, the ones providing the creation or designation of an administrative body are the same from one convention to the next. We can understand from this repetition the manifestation of a needed continuity in the doctrine of safety, which couldn't differ from one field to the next. In 2002, the French reforms in the nuclear sector led to believe that the public offices considered these obligations didn't go as far as to impose the creation of an independent authority, delicate in the present state of French law. The Loi 2006-686 du 13 juin can be analyzed as a partial turnaround on the question. The remaining question is therefore the one on the exact scope of the conventional provisions. Hence now trying to determine if, according to the ordinary meaning of the words employed, the conventions compel the Parties to create or not an independent security agency, in which case the announcement made by the President of France would constitute no less than the enforcement by France of its international agreements. We hereby submit the theory that these conventions bind their signing Parties to implement a regulatory system that entails at the least the independence of the created body and the functions of which it is invested. In the final analysis, a conclusion is sought: it is indeed a "judicial regulatory order" which the conventions make provisions for in order to insure nuclear safety. From this point, how does one reconcile the legal demands imposed by these two conventions, with the potentially contradictory French law? Incidentally, it is this difficulty that the legislator planned on settling in the Loi 2006-686 du 13 juin, deciding upon the implementation of a "autorité indépendante chargée du contrôle de la sécurité nucléaire, de la radioprotection et de l'information".

SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET ORDRE JURIDIQUE RÉGULATOIRE : QUELQUES OBSERVATIONS SUR LES CONVENTIONS DU 17 JUIN 1994 ET 5 SEPTEMBRE 1997

*Par Pierre Bringuier**

L'étude qui suit se propose d'examiner quelles sont les obligations contractées par la France dans le cadre des conventions sur la sûreté de 1994 et 1997. Entre autres éléments communs, les articles 7 et 8 de la première et 19 et 20 de la seconde convention créent des obligations très semblables : les États parties s'obligent à mettre en place un cadre législatif et réglementaire, d'une part, et à créer ou désigner un organisme de gestion, d'autre part. Si les stipulations définissant le contenu des cadres législatifs et réglementaires ne sont pas identiques, celles prévoyant la création ou la désignation d'un organisme de gestion sont les mêmes d'une convention à l'autre. On peut voir dans cette répétition l'expression d'une nécessaire continuité dans la doctrine de la sûreté qui ne saurait être différente d'un champ à un autre. En 2002, les réformes du secteur nucléaire en France ont donné à penser que les pouvoirs publics considéraient que ces obligations n'allaient pas jusqu'à imposer la création d'une autorité indépendante, délicate dans l'état actuel du droit français. La Loi 2006-686 du 13 juin peut s'analyser sur ce point comme un revirement au moins partiel. La question est donc celle de la portée exacte des stipulations conventionnelles. Il s'agit donc ici de tenter de déterminer si, selon le sens ordinaire des termes employés, les conventions obligent ou non à créer une autorité de sûreté indépendante, auquel cas l'annonce faite par le président de la République ne serait pas autre chose que la mise en œuvre, par la France, de ses engagements internationaux. On émet ici l'hypothèse que les conventions obligent à mettre en œuvre un système réglementaire impliquant moins l'indépendance de l'organe que celle de la fonction dont il est investi. Au terme de l'analyse, la conclusion s'impose : c'est bien un « ordre juridique réglementaire » dont les conventions prévoient la mise en place pour assurer la sûreté nucléaire. Comment, dès lors, concilier les exigences juridiques posées par les deux conventions avec celles, contradictoires, du moins potentiellement, du droit français? C'est cette difficulté que le législateur a incidemment voulu résoudre dans la Loi 2006-686 du 13 juin, en décidant de la mise en place « d'une autorité indépendante chargée du contrôle de la sécurité nucléaire, de la radioprotection et de l'information ».

The following study offers an examination as to which are France's obligations pursuant to the conventions on safety of 1994 and 1997. Amongst other common elements, sections 7 and 8 of the first and section 19 and 20 of the second entail very similar obligations: the Parties bind themselves to create a legal framework on the one hand, and create or designate an administrative body on the other. If the provisions defining the contents of the statutory and regulatory frameworks are not identical, the ones providing the creation or designation of an administrative body are the same from one convention to the next. We can understand from this repetition the manifestation of a needed continuity in the doctrine of safety, which couldn't differ from one field to the next. In 2002, the French reforms in the nuclear sector led to believe that the public offices considered these obligations didn't go as far as to impose the creation of an independent authority, delicate in the present state of French law. The Loi 2006-686 du 13 juin can be analyzed as a partial turnaround on the question. The remaining question is therefore the one on the exact scope of the conventional provisions. Hence now trying to determine if, according to the ordinary meaning of the words employed, the conventions compel the Parties to create or not an independent security agency, in which case the announcement made the President of France would constitute no less than the enforcement by France of its international agreements. We hereby submit the theory that these conventions bind their signing Parties to implement a regulatory system that entails at the least the independence of the created body and the functions of which it is invested. In the final analysis, a conclusion is sought: it is indeed a "judicial regulatory order" which the conventions make provisions for in order to insure nuclear safety. From this point, how does one reconcile the legal demands imposed by these two conventions, with the potentially contradictory French law? Incidentally, it is this difficulty that the legislator planned on settling in the Loi 2006-686 du 13 juin, deciding upon the implementation of a "autorité indépendante chargée du contrôle de la sécurité nucléaire, de la radioprotection et de l'information".

* Pierre Bringuier, Professeur à l'Université Montpellier 1. Directeur de l'École internationale de droit nucléaire. L'auteur peut être rejoint à l'adresse suivante : < pierre.bringuier@univ-montp1.fr >.

Voici quelque temps que fut organisée à Montpellier une journée d'études sur « les mutations du nucléaire français » à laquelle Katia Boustany prit une part très active. Ce fut l'une de ses dernières visites à une Université à laquelle, d'une certaine façon, elle appartient en tant que professeure invitée, membre du conseil de l'une des Écoles doctorales et membre fondateur de l'École internationale de droit nucléaire. Les lignes qui suivent ont été écrites en hommage à la collègue et l'amie, dont il faut désormais accepter l'absence, à partir des discussions menées lors de cette journée qui concluaient à la nécessité de créer en France une autorité de sûreté nucléaire véritablement indépendante.

* * *

Proposée par le rapport Le Déaut¹ et abandonnée par suite de l'avis négatif du Conseil d'État rappelant que la police ne se délègue pas, la création d'une autorité de sûreté nucléaire indépendante a été annoncée par le président de la République, dans un discours en date du 5 janvier 2006, et opérée par la *Loi n° 2006-686 du 13 juin 1986*², laquelle modifie en profondeur l'encadrement du secteur nucléaire.

On n'examinera pas ici l'obstacle juridique opposé par le Conseil d'État à l'instauration en France d'un mode de gestion des problèmes de sûreté qui semble assez largement répandu. On ne se prononcera pas davantage sur la pertinence de ce mode de gestion. L'étude qui suit se propose seulement, et plus modestement, d'examiner quelles sont les obligations contractées à cet égard par la France dans le cadre des conventions internationales pertinentes.

Les *Convention sur la sûreté nucléaire*³ et *Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs* (5 septembre 1997)⁴, entre autres éléments communs, créent, aux articles 7 et 8 de la première et 19 et 20 de la seconde, des obligations très semblables : les États parties s'obligent à mettre en place un cadre législatif et réglementaire, d'une part, et à créer ou désigner un organisme de gestion, d'autre part⁵. Si les stipulations

¹ France, Rapport au premier ministre, *Le système français de radioprotection, de contrôle et de sécurité nucléaire : la longue marche vers l'indépendance et la transparence*, par Jean-Yves Le Déaut, en ligne : La Documentation française <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics>>.

² *Loi n° 2006-686 du 13 juin 1986*, J.O., 14 juin 2006, 8946 [Loi du 13 juin 1986].

³ *Convention sur la sûreté nucléaire*, 17 juin 1994, INFCIRC/449 (entrée en vigueur : 24 octobre 1996) [AIEA][Convention de 1994].

⁴ *Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs*, 5 septembre 1997, INFCIRC/546 (entrée en vigueur : 18 juin 2001) [AIEA] [Convention de 1997].

⁵ Pour une étude commune de ces deux conventions voir, notamment : Katia Boustany, « Le développement de la normativité nucléaire ou l'art de l'évasion juridique » (1998) 61 *Bulletin de droit nucléaire* 43; Günther Handl, « Les Conventions de l'AIEA sur la sûreté nucléaire : un exemple de bonne gestion des traités » (2003) 72 *Bulletin de droit nucléaire* 7. Ces conventions ont également, pour chacune d'entre elles, fait l'objet de nombreuses études. Voir par exemple : Patrick Reyners « La

définissant le contenu des cadres législatifs et réglementaires ne sont pas identiques, celles prévoyant la création ou la désignation d'un organisme de gestion sont les mêmes d'une Convention à l'autre. On peut voir dans cette répétition l'expression d'une nécessaire continuité dans la doctrine de la sûreté ; doctrine qui ne saurait être différente d'un champ à un autre.

En 2002, les réformes du secteur nucléaire en France⁶ ont donné à penser que les pouvoirs publics considéraient que ces obligations n'allaient pas jusqu'à imposer la création d'une autorité indépendante, délicate dans l'état actuel du droit français, et la loi du 13 juin peut s'analyser sur ce point comme un revirement au moins partiel. La question est donc celle de la portée exacte des stipulations conventionnelles à cet égard, compte tenu de leur caractère particulier⁷.

Les méthodes d'interprétation des traités internationaux sont parfaitement résumées par l'article 31 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* : « Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but »⁸. La Cour internationale de justice les a mises en œuvre à maintes reprises.

Il s'agit donc ici de tenter de déterminer si, selon le sens ordinaire des termes employés, les Conventions obligent ou non à créer une autorité de sûreté indépendante, auquel cas l'annonce faite par le président de la République ne serait pas autre chose que la mise en œuvre par la France de ses engagements internationaux. On émet ici l'hypothèse que les conventions obligent à mettre en œuvre un système régulateur impliquant moins l'indépendance de l'organe que celle de la fonction dont il est investi.

I. L'exigence conventionnelle d'un système régulateur de la sûreté nucléaire

On présentera successivement la notion de modèle régulateur (A) et les stipulations conventionnelles de 1994 et 1997 (B) afin de vérifier la pertinence du rapprochement (C).

Convention de 1994 sur la sûreté nucléaire » (1995) 3 R.G.D.I.P. 621; Odette Jankowitsch et Wolfram Tonhauser, « The Convention of nuclear safety » (1997) 2 Aus. Rev. Int'l & Eur. L. 319.

⁶ Voir : *Décret n° 2002-254 du 22 février 2002 relatif à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire*, J.O n° 48 du 26 février 2002, 3585 ; *Décret n° 2002-255 du 22 février 2002 modifiant le décret n° 93-1272 du 1er décembre 1993 et créant une direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection*, J.O n° 48 du 26 février 2002, 3589.

⁷ Il convient ici de rappeler qu'on a pu parler du caractère incitatif de ces conventions. Voir : Marc Léger et Cyril Pinel « La Convention de Vienne sur la sûreté nucléaire du 17 juin 1994 : une convention incitative » (1995) Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz 349; Handl, *supra* note 3.

⁸ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 juin 1969, 1155 R.T.N.U. 353 (entrée en vigueur : 27 juillet 1980), [Convention de Vienne].

A. Le modèle réglementaire

Les expressions « régulation » ou « ordre juridique réglementaire »⁹ désignent un mode de gestion et d'élaboration des règles peu familier aux juristes français, au contraire des juristes anglais ou américains. Les spécialistes de droit économique ont longtemps été les seuls, en France, à s'intéresser à cette notion¹⁰. Il convient donc, d'abord, de définir ce qui est en cause. Mais ce n'est pas là une chose simple, ne serait-ce que pour des raisons terminologiques qui sont le signe d'une difficulté conceptuelle, dont notre matière fournit un exemple topique. Dans la version française des Conventions de 1994 et 1997, il est question du « cadre législatif et réglementaire » et d'un (ou plusieurs) « organe de réglementation ». Or, dans la version anglaise du même texte, la même réalité est désignée sous les termes de « legislative and regulatory framework » et de « regulatory body ». Les réalités désignées par les termes « regulatory body » et « regulatory framework » sont donc désignées, dans la version française, par les expressions « organe de réglementation » et « cadre réglementaire », ce qui postule une certaine équivalence entre la réglementation et la régulation.

Or, croire que la réglementation est toujours l'équivalent de la régulation est un contresens¹¹. On citera ici la définition inspirée par Georges Canguilhem, élaborée pour le *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit* : la régulation est le « processus par lequel le comportement d'un système perçu complexe est maintenu ou ajusté "en conformité avec quelques règles ou normes" »¹². On est loin, à l'évidence, de la réglementation au sens classique de ce terme en droit français et c'est bien d'un nouveau mode de gestion – on ose utiliser le terme « administration » – dont il s'agit. Pour le décrire, on empruntera ici son analyse au Professeur Claude Champaud qui l'identifie comme la conjonction de quatre éléments distincts, les « fondamentaux des organisations juridiques régulatrices »¹³ :

- Le premier est l'existence d'une règle générale préalable. Cette "règle du jeu" est, selon l'auteur, "toujours édictée par la voie d'une loi ou d'un règlement qui définit, en général liminairement, l'objectif poursuivi par la régulation que le texte établit"¹⁴.

⁹ Mohammed M. M. Salah, « Les transformations de l'ordre public économique : vers un ordre public réglementaire? », dans *Philosophie du droit et droit économique*, Mélanges Farjat, Frison-Roche, 1999, 261.

¹⁰ Le législateur va dans le même sens, avec notamment la *Loi no 2001-420 relative aux nouvelles réglementations économiques* du 15 mai 2001, J.O., 16 mai 2001, 7776.

¹¹ Gérard Timsit, « La régulation, naissance d'une notion » dans *Archipel de la norme*, Paris, PUF, 1997, 161 à la p. 163 : « Il semble qu'en droit administratif français, on ne veuille en fait connaître, et ne traiter en droit, que de la réglementation. Seule elle a, parmi les activités normatives – j'allais dire : pignon sur rue. Seule en tout cas, elle a ou se voit conférer statut scientifique. Dans les pays anglo-saxons, la situation est inverse. Le mot de *régulation* y existe seul, qui peut revêtir les deux sens - et recevoir les deux traductions de réglementation (au sens franco-juridique du terme ; activité normative sanctionnée) et de régulation (au sens trop vague que revêt ce mot chez les sociologues...) ».

¹² *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, 2^e éd., Paris, L.G.D.J., 1993 à la p. 521. L'article « régulation » a été rédigé par M. Jean-Louis Le Moigne.

¹³ Claude Champaud, « Régulation et droit économique » (2002) 1 R. I. D. Econ 22 aux pp. 50-59.

¹⁴ *Ibid.* à la p. 50.

- Le deuxième est “l’existence d’un organe régulateur”; il s’agit là, au delà de la nature juridique de cet organe, de l’élément essentiel du système ; “tant vaut l’organe, tant vaut la régulation”¹⁵; c’est, en France, essentiellement, la catégorie des autorités administratives indépendantes.
- L’indépendance des organismes de régulation est, précisément, le troisième élément du système. Toujours selon Claude Champaud, cette indépendance “provient de ce que, bien qu’administrative, (ces organismes) n’ont pas pour seule fonction de veiller au respect de l’intérêt public mais de préserver des intérêts privés dont la sauvegarde est d’intérêt général”.¹⁶
- Enfin “l’exercice d’une délégation régaliennne constitue le quatrième élément caractéristique des organes régulateurs”. Il ne s’agit de rien de moins que “de soustraire (les relations économiques et les activités des entreprises) aux ordres et à l’action directs de l’organisation administrative de l’État”.¹⁷

B. Les stipulations conventionnelles

Les Conventions de 1994 et 1997 prévoient la mise en place d’un organisme de réglementation, chargé de mettre en œuvre un cadre législatif et réglementaire. On procédera donc à la comparaison de ces deux textes, s’agissant de la définition de l’organisme de réglementation, de ses fonctions puis de ce qui a trait au cadre législatif et réglementaire.

Définition de « l’organisme de réglementation »

| Convention de 1994 | Convention de 1997 |
|--|--|
| « un ou plusieurs organismes investis par (chaque partie contractante) du pouvoir juridique de délivrer des autorisations et d’élaborer la réglementation en matière du choix de site, de conception, de construction, de mise en service, d’exploitation ou de déclassement des installations nucléaires ». ¹⁸ | « un ou plusieurs organismes investis par la Partie contractante du pouvoir juridique de réglementer tout aspect de la sûreté de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs, et notamment de délivrer des autorisations ». |

¹⁵ *Ibid.* à la p. 51.

¹⁶ *Ibid.* à la p. 54.

¹⁷ *Ibid.* à la p. 55.

¹⁸ Il convient immédiatement d’ajouter que l’expression « installations nucléaires » ne vise, aux termes du même article 2, que les centrales nucléaires et leurs installations connexes directement liées à leur exploitation, et non la totalité des équipements nucléaires. Sur les définitions, voir en ligne : École internationale de droit nucléaire <<http://www.eidn-isnl.org>>.

Fonctions

| Convention de 1994 | Convention de 1997 |
|---|---|
| <p>« 1) Chaque Partie contractante crée ou désigne un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires visées à l'article 7, et doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées.</p> <p>2) Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées pour assurer une séparation effective des fonctions de l'organisme de réglementation et de celle de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire ».</p> | <p>« 1) Chaque Partie contractante crée ou désigne un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre le cadre législatif et réglementaire visé à l'article 19, et doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées.</p> <p>2) Chaque Partie contractante prend, conformément à son cadre législatif et réglementaire, les mesures appropriées pour assurer une indépendance effective des fonctions de réglementation par rapport aux autres fonctions dans les organismes qui s'occupent à la fois de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs et de la réglementation en la matière ».</p> |

Cadre législatif et réglementaire

| Convention de 1994 | Convention de 1997 |
|--|---|
| <p>« 1) Chaque Partie contractante établit et maintient en vigueur un cadre législatif et réglementaire pour régir la sûreté des installations nucléaires.</p> <p>2) Le cadre législatif et réglementaire prévoit : i) l'établissement de prescriptions et de règlements de sûreté nationaux pertinents ; ii) un système de délivrance d'autorisation pour les installations nucléaires et l'interdiction d'exploiter une installation nucléaire sans autorisation ; iii) un système d'inspection et d'évaluation réglementaires des installations nucléaires pour vérifier le respect des règlements applicables et des conditions des autorisations ; iv) des mesures destinées à faire respecter les règlements applicables et les conditions des autorisations, y compris la suspension, la modification ou le retrait de celles-ci ».</p> | <p>« 1) Chaque Partie contractante établit et maintient en vigueur un cadre législatif et réglementaire pour régir la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.</p> <p>2) Ce cadre législatif et réglementaire prévoit : i) l'établissement de prescriptions et de règlements nationaux pertinents en matière de sûreté radiologique ; ii) un système de délivrance d'autorisations pour les activités de gestion de combustible usé ou de déchets radioactifs ; iii) un système interdisant l'exploitation sans autorisation d'une installation de gestion de combustible usé ou de déchets radioactifs ; iv) un système de contrôle institutionnel approprié, d'inspection réglementaire, de documentation et de rapports ; v) des mesures destinées à faire respecter les règlements applicables et les conditions des autorisations ; vi) une répartition claire des responsabilités des organismes concernés par les différentes étapes de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs ».</p> |

L'étude comparée de ces dispositions conduit à un premier constat : la continuité doctrinale évidente s'agissant de la sûreté nucléaire, soulignée par une formulation largement commune. Au-delà de ce constat, somme toute banal, il convient surtout de mettre en évidence le fait que les Conventions mettent en œuvre un schéma régulateur.

C. Pertinence du rapprochement

La proximité du schéma conventionnel de la sûreté nucléaire et du modèle régulateur est évidente. Mais y a-t-il identité et peut-on affirmer qu'existe une obligation conventionnelle de mise en place d'un modèle régulateur de la sûreté nucléaire?

Pour répondre à cette question, il faut rapprocher les stipulations conventionnelles du modèle tel qu'il a été caractérisé ci-dessus, en distinguant ce qui est établi de ce qui reste discutable. Ce qui n'est pas discutable, c'est d'abord que les Conventions obligent les parties contractantes à définir un cadre normatif¹⁹, et c'est ensuite que ce cadre doit comporter un certain contenu²⁰ et qu'un organisme doit être en charge de la mise en œuvre de ce cadre²¹. C'est aussi qu'il doit disposer des moyens propres à lui permettre d'exercer sa mission²², et c'est enfin que les fonctions de cet organisme doivent être clairement séparées de tout autre organisme en charge de la promotion ou de l'utilisation du nucléaire²³. Ce qui est discutable, en revanche, c'est la nature de cet organisme et l'étendue de sa compétence et de ses pouvoirs²⁴.

En d'autres termes, sur les quatre éléments inhérents au modèle régulateur analysés ci-dessus, il apparaît que les Conventions en reprennent deux sans conteste (le cadre législatif et réglementaire, l'existence d'un organe régulateur) et que, sans les reprendre intégralement, elles prennent en compte des éléments relevant des deux autres (indépendance de l'autorité chargée de la sûreté, fonctions de celle-ci). C'est suffisant, semble-t-il, pour justifier la pertinence du rapprochement, mais ce ne l'est peut-être pas pour conclure. On voit bien que le point d'achoppement, c'est l'autorité réglementaire, son indépendance et ses fonctions.

C'est donc à ce propos qu'il convient d'approfondir la réflexion.

¹⁹ *Convention de 1994, supra note 3 au para. 7 ; Convention de 1997, supra note 4 au para. 19.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Convention de 1994, supra note 3 au para. 8 ; Convention de 1997, supra note 4 au para. 20.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

II. L'autorité de sûreté

A. La fonction de l'organisme de réglementation

Les Conventions ainsi que les normes fondamentales de sûreté émises par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) permettent de cerner avec précision les fonctions dévolues à cet organisme. On rappelle les termes des deux Conventions s'agissant de sa définition, ici très proches l'une de l'autre, on le sait :

- « un ou plusieurs organismes investis par [chaque partie contractante] du pouvoir juridique de délivrer des autorisations et d'élaborer la réglementation en matière du choix de site, de conception, de construction, de mise en service, d'exploitation ou de déclassement des installations nucléaires »²⁵;
- « un ou plusieurs organismes investis par la Partie contractante du pouvoir juridique de réglementer tout aspect de la sûreté de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs, et notamment de délivrer des autorisations »²⁶.

Il n'y a donc pas une, mais deux fonctions attribuées à l'organisme de réglementation : la première est d'élaborer la réglementation de la sûreté nucléaire et la seconde, de délivrer les autorisations prévues en application de cette réglementation. On peut s'interroger sur la différence de formulation entre les deux Conventions, car ce n'est pas tout à fait la même chose que « d'élaborer la réglementation »²⁷ et « réglementer »²⁸.

L'article 8 de la Convention de 1994 insiste sur le rôle de l'organisme réglementaire dans la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire : il n'y est plus question pour lui « d'élaborer la réglementation », comme il est prévu à l'article 2. La Convention de 1997 se borne, s'agissant des fonctions de l'organisme réglementaire, à reproduire la formule utilisée en 1994 visant « la mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire »²⁹.

Les normes de sûreté de l'AIEA sont en définitive plus explicites. Il n'est pas illégitime de recourir à ce type d'instruments dans l'interprétation des Conventions : celle de 1994 évoque en effet dans son préambule les « principes de sûreté », dont ce texte n'a pas le monopole, et celle de 1997, de façon plus précise, se réfère à plusieurs instruments de l'AIEA tels le préambule ou le chapitre XIV. Comme mentionné auparavant, la doctrine de la sûreté est une, même si relevant de plusieurs instruments.

²⁵ *Convention de 1994, supra* note 3 au para. 2(ii).

²⁶ *Convention de 1997, supra* note 4 au para. 2(q).

²⁷ *Convention de 1994, supra* note 3.

²⁸ *Convention de 1997, supra* note 4.

²⁹ *Ibid.* au para. 20.

Selon le Guide de sûreté *Organisation et dotation en effectifs d'un organisme de réglementation des installations nucléaires*³⁰ : « L'élaboration de règlements et de guides, les activités d'examen-évaluation, d'autorisation, d'inspection et l'application de mesures coercitives constituent les principales tâches dont doit s'acquitter l'organisme de réglementation »³¹. Ces indications dessinent un ensemble de fonctions plus complexe que la « seule mise en œuvre du cadre législatif et réglementaire ».

C'est ce que confirme un autre guide, celui relatif à « l'infrastructure législative et gouvernementale pour la sûreté nucléaire, la sûreté radiologique, la sûreté des déchets radioactifs et la sûreté du transport »³², selon lequel l'organisme de réglementation « doit » :

- « élaborer, promouvoir ou adopter » des règlements et des guides,
- « examiner et évaluer » les informations fournies par les exploitants, lors de la délivrance des dossiers d'autorisation et en cours d'exploitation,
- délivrer les autorisations nécessaires, les modifier ou les annuler en tant que de besoin,³³
- « procéder à des inspections réglementaires »,
- « s'assurer que des mesures correctives » ont été prises en cas de situations dangereuses,
- « prendre les mesures coercitives nécessaires ».

Si cette liste est plus précise, elle ne diffère pas fondamentalement de la précédente. On peut donc admettre que l'organisme de réglementation doit intervenir dans l'élaboration de la réglementation de la sûreté (ce qui peut comporter le pouvoir d'édicter cette réglementation), dans sa mise en œuvre et notamment dans l'autorisation des installations nucléaires, dans le contrôle du respect de la réglementation et des conditions d'autorisation, enfin dans la sanction de l'exploitant défaillant. L'organisme de réglementation est ainsi en charge de l'ensemble de la sûreté des installations nucléaires. Or, cette prise en charge ne peut l'être que par délégation de l'État, qui lui abandonne une fonction de police, pour user ici d'un vocabulaire spécifiquement français. Les Conventions intègrent donc l'idée d'une délégation à l'organisme de réglementation de la fonction de police nucléaire.

³⁰ AIEA, Guide de sûreté « Organisation et dotation en effectifs d'un organisme de réglementation des installations nucléaires », dans *Collection de normes de sûreté de l'AIEA*, n° GS-G-1.1 [Guide Organisation].

³¹ *Ibid.* au para. 3.4.

³² AIEA, Guide de sûreté « Infrastructure législative et gouvernementale pour la sûreté nucléaire, la sûreté radiologique, la sûreté des déchets radioactifs et la sûreté du transport », dans *Collection de normes de sûreté de l'AIEA*, n° GS-R-1 [Guide Infrastructure].

³³ *Ibid.* au para. 3.3 : Le *Guide Infrastructure* fixe la liste des éléments à reprendre dans l'acte d'autorisation.

Il reste que cet élément n'est pas encore suffisant pour décider que les Conventions établissent un modèle régulateur de la sûreté qui n'existera qu'à la condition de l'indépendance de l'organe régulateur.

B. L'indépendance de l'organe de régulation

On sait, globalement, que le système régulateur postule l'indépendance de l'organe en charge de la fonction de régulation. L'indépendance dont il s'agit existe par rapport aux acteurs du système de la même manière qu'elle existe par rapport à l'État. La formule de l'agence ou de l'autorité indépendante semble être adaptée à cette exigence d'indépendance, mais ce n'en est qu'une parmi d'autres et on peut imaginer, par exemple, celle d'un organisme quasi-judiciaire et, pour cette raison, même fonctionnellement indépendant.

1. CREATION DE L'ORGANISME

Les Conventions prévoient la création d'un « organisme ». Le terme est à l'analyse certainement moins général qu'il n'y paraît d'abord. On observera que la Convention distingue « organisme » et « organisation » (« body » et « organization »)³⁴. Elle confère donc à chacun de ces deux termes un sens spécifique. Si on applique la règle posée par l'article 31 de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*³⁵, celle du sens ordinaire des termes, et la méthode utilisée par la Cour internationale de justice pour le dégager, celle du recours à un dictionnaire usuel, le terme se définit comme un « ensemble des éléments constituant un être vivant » (sens premier) ou à une « institution formée d'un ensemble d'éléments coordonnés entre eux et remplissant des fonctions déterminées »³⁶. Ce qui est inhérent à l'organisme, c'est de former une totalité individualisée. Les Conventions prévoient une totalité de ce type, spécialement affectée à une mission déterminée. Mais il est clair que les Conventions n'exigent pas une modalité particulière d'institutionnalisation.

2. INDEPENDANCE DE L'ORGANISME

Se pose alors la question de l'indépendance de cet organisme. Les Conventions l'exigent-elles? Les termes utilisés par celle sur la sûreté sont, sur ce point, prudents. En effet, le terme « indépendance » n'y figure nulle part. À peine y est-il question de « la séparation de l'organisme de réglementation et de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire », ce qui peut, ou même doit, s'interpréter comme imposant l'indépendance de l'organisme de régulation vis-à-vis des acteurs du nucléaire. Mais, à l'inverse, il n'est pas prévu que cet organisme soit indépendant de l'État. On pourrait donc conclure que la Convention de 1994 n'impose pas l'indépendance à l'organisme.

³⁴ *Convention de 1997, supra* note 4 au para. 8(2).

³⁵ *Convention de Vienne, supra* note 8.

³⁶ En ligne : Trésor de la langue française <<http://atilf.atilf.fr/tlf.htm>>.

Par contre, la Convention de 1997 n'est pas, sur ce point, tout à fait sur la même ligne : le terme « indépendance » (« independence ») y est en effet utilisé. « Une indépendance effective des fonctions de réglementation par rapport aux autres fonctions dans les organismes qui s'occupent à la fois de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs et de la réglementation en la matière » est prévue par l'article 20. L'indépendance n'est pas envisagée sur le terrain organique, mais fonctionnel : ce n'est donc pas le statut de l'organisme de réglementation qui est ici premier, mais les conditions concrètes de son fonctionnement.

Les guides postulent comme nécessaire un lien entre les autorités gouvernementales et l'organisme de régulation : « il est admis que [cet organisme] ne peut être absolument et intégralement indépendant d'autres instances gouvernementales [...] »³⁷. Si l'indépendance de l'organisme est ici évoquée, c'est pour la limiter. Toutefois, on ne peut poser de limite à quelque chose qui n'existe pas préalablement. La mention de cette limitation est donc, à l'inverse de ce qu'il semble en première analyse, être davantage une confirmation de l'exigence d'indépendance que le contraire : on voit bien, à la lumière des termes utilisés, que ce que récuse le guide, ce n'est pas l'indépendance de l'organisme de régulation, mais une conception absolutiste de celle-ci. De plus, on voit bien qu'il s'agit de l'indépendance de l'organe de régulation par rapport à l'État : le guide recommande que l'organisme de réglementation ne soit pas « absolument et intégralement indépendant d'autres instances gouvernementales », ce qui suppose à la fois qu'il entre dans la catégorie de ces instances gouvernementales et qu'il en soit partiellement indépendant.

3. INDEPENDANCE DE L'ORGANISME DANS L'EXERCICE DE SES FONCTIONS

Toutefois, la question est probablement moins l'indépendance de l'organisme lui-même, que son indépendance dans l'exercice de ses fonctions. Plusieurs éléments conduisent à adopter ce sens. D'abord, la Convention de 1997 évoque « l'indépendance effective des fonctions » de l'organisme de régulation, et non pas celle de l'organisme lui-même. Ensuite, les Conventions prévoient l'examen des mesures et des guides prévus pour assurer cette indépendance. Il s'agit donc beaucoup plus de permettre à cet organisme de fonctionner de façon indépendante que de lui conférer un statut juridique quelconque : selon une formule utilisée dans les deux Conventions, il doit être « doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées »³⁸. En d'autres termes, l'indépendance est envisagée de façon concrète, à travers les moyens de tous ordres nécessaires à l'exercice de la fonction. Dès lors, l'aspect organique de cette indépendance n'est nécessaire que s'il s'agit du seul moyen d'assurer l'indépendance fonctionnelle de l'autorité de régulation.

³⁷ *Guide Organisation*, *supra* note 30 au para. 2.3.

³⁸ *Convention de 1994*, *supra* note 3 au para. 8(1) ; *Convention de 1997*, *supra* note 4 au para. 20(1).

* * *

Au terme de l'analyse, la conclusion s'impose : c'est bien d'un « ordre juridique régulateur » dont les Conventions prévoient la mise en place pour assurer la sûreté nucléaire. Les éléments fondamentaux sont présents dans le schéma esquissé par les textes internationaux. Cependant, il ne s'agit que d'un schéma qui demande donc à être précisé et complété. Plusieurs pistes s'ouvrent alors aux législateurs dans la mise en œuvre nationale de ces stipulations.

L'annonce du président de la République semblait témoigner de l'insatisfaction des Français en la matière. Comment concilier les exigences juridiques des *Conventions sur la sûreté nucléaire*, du 17 juin 1994, et de la *Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs*, du 5 septembre 1997, avec celles, contradictoires, du moins potentiellement, du droit français? C'est cette difficulté que le législateur a résolu dans la Loi 2006-686 du 13 juin³⁹, en décidant de la mise en place « d'une autorité indépendante chargée du contrôle de la sécurité nucléaire, de la radioprotection et de l'information ».

Reste à déterminer – mais c'est un autre travail – si tel a été le cas.

³⁹ *Loi du 13 juin 1986, supra note 2.*