

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994-1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 novembre 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la proposition de résolution, présentée en application de l'article 73 bis du Règlement par MM. Jacques GENTON Yves GUÉNA et Xavier de VILLEPIN sur la proposition de décision du Conseil approuvant la conclusion de la Convention sur la sûreté nucléaire par la Communauté européenne de l'énergie atomique (n°E302),

Par M. Jacques GOLLIET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I - LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE	6
1. La France et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)	6
a. Un haut degré d'intégration	6
<i>a1. Des règles supranationales en matière d'approvisionnement (chapitre VI)</i>	6
<i>a2. Un système communautaire de contrôle de sécurité (chapitre VII)</i>	7
<i>. modalités du contrôle effectué par EURATOM sur l'utilisation pacifique des matières nucléaires</i>	7
<i>. l'insertion d'EURATOM dans le système international de contrôle de sécurité : les relations entre EURATOM et l'AIEA</i>	8
<i>a3. Le droit de propriété de la Communauté sur les matières soumises au contrôle de sécurité (chapitre VIII)</i>	9
b. La coopération nucléaire encouragée par le traité EURATOM	10
<i>b1. Le développement de la recherche et de la diffusion des connaissances (chapitre I)</i>	10
<i>b2. La protection sanitaire de la population et des travailleurs (chapitre III)</i>	10
<i>b3. Le marché commun nucléaire (chapitre IX)</i>	11
c. Un traité inapplicable et inégalement appliqué	12
<i>c1. Des transferts de compétences contournés par une application peu rigoureuse du traité EURATOM</i>	12
<i>c2. Le débat sur le chapitre VI du traité EURATOM relatif à l'approvisionnement</i>	13

Pages

2. La convention sur la sûreté nucléaire	14
3. Les problèmes posés par la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire par EURATOM	16
a. Les arguments juridiques en faveur de la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire par la CEEA	16
<i>a1. Stipulations de la convention sur la sûreté nucléaire intéressant les compétences d'EURATOM</i>	16
<i>. protection sanitaire</i>	16
<i>. cas d'urgence et information du public</i>	17
<i>. choix des sites</i>	17
<i>a2. Le caractère non décisif de l'importance mineure des compétences de la CEEA dans les domaines couverts par la convention</i>	17
b. Des modalités d'adhésion qui restent néanmoins à préciser ..	18
 II - L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION N° 68 PAR VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES	19
 III - LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES	23
 ANNEXES	25
Annexe 1 : Compte rendu des travaux de la commission	25
Annexe 2 : Texte de la déclaration annexée à la proposition d'acte communautaire n° E-302	27
 Tableau comparatif	28

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est saisie d'une proposition de résolution présentée par nos collègues MM. Jacques Genton, Yves Guéna et Xavier de Villepin sur la proposition de décision du Conseil approuvant la conclusion de la convention sur la sécurité nucléaire par la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA). Cette proposition (n° 68, 1994-1995), approuvée par la majorité des membres de la délégation pour l'Union européenne du Sénat, vise à inviter notre gouvernement à s'opposer à l'adhésion d'EURATOM à la convention sur la sûreté nucléaire.

Votre rapporteur, tout en souscrivant, dans l'ensemble, à l'esprit dans lequel a été élaborée la proposition de résolution soumise à votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, estime inéluctable, pour des motifs juridiques, que soit acceptée la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire par la CEEA, mais suggère qu'en contrepartie notre gouvernement obtienne du Conseil une nouvelle rédaction de la Déclaration de la CEEA annexée à la présente proposition d'acte communautaire, cette rédaction devant s'appuyer sur une interprétation moins extensive des compétences d'EURATOM.

Avant de commenter les propositions de notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, votre rapporteur évoquera rapidement le contexte dans lequel s'inscrit la proposition d'acte communautaire relative à la convention sur la sûreté nucléaire.

I - LE CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIT LA PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

Il s'agit d'évaluer ici le rôle d'EURATOM et l'attitude française à l'égard de la Communauté européenne de l'énergie atomique, puis de commenter le contenu de la convention sur la sûreté nucléaire, avant d'envisager les questions posées par l'adhésion d'EURATOM à la convention sur la sûreté nucléaire.

1. La France et la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA)

La conclusion du traité EURATOM, le 25 mars 1957, simultanément à celle du traité CEE visant à la réalisation du marché commun, s'inscrit dans la volonté de relancer sur un plan sectoriel la dynamique européenne, celle-ci ayant été compromise par la querelle de la Communauté européenne de défense, puis par l'abandon du projet de communauté politique.

Le traité relatif à la Communauté européenne de l'énergie atomique consacre un degré important d'intégration, tout en faisant une large place à la coopération entre ses membres ; il illustre également les limites de la volonté d'intégration des Etats-membres.

a. Un haut degré d'intégration

a1. Des règles de nature supranationale en matière d'approvisionnement (chapitre VI)

Au coeur du dispositif d'EURATOM, les clauses du traité relatives à l'approvisionnement s'appuient sur les principes suivants :

- monopole d'achat des matières fissiles conféré à l'Agence européenne d'approvisionnement,

- remise en cause de ce privilège en cas de prix abusifs ou de pénurie de combustible.

les utilisateurs de la Communauté en minerais et combustibles nucléaires", montre l'importance des transferts de compétences consentis à EURATOM.

Les règles d'accès aux matières nucléaires fixées par le traité sont fondées sur *"l'accès égal aux ressources"*, et sur une *"politique commune d'approvisionnement"*.

L'Agence, soumise au contrôle de la Commission, dispose d'un droit d'option sur les matières nucléaires produites sur les territoires des Etats membres, ainsi que du droit exclusif de conclure des contrats de fourniture concernant des matières en provenance de l'intérieur ou de l'extérieur de la Communauté. Ces stipulations confèrent en théorie à l'Agence une position de force pour négocier son approvisionnement à des conditions avantageuses.

a2. Un système communautaire de contrôle de sécurité (chapitre VII)

. le contrôle par EURATOM de l'utilisation pacifique des matières nucléaires présente les caractéristiques suivantes :

- *territorial*, il commence au moment où un minerai est extrait du sol de la Communauté, ou lorsqu'une matière quelconque est importée sur son territoire. Il cesse dès qu'une matière est exportée ;

- *général*, il concerne tous les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales se trouvant sur le territoire de l'Union, quelle que soit leur origine géographique, à l'exception des matières destinées aux besoins de la défense.

A cet effet, toute entreprise manipulant des matières nucléaires à usage pacifique doit communiquer à la commission les plans et les capacités de ses installations, la nature des matières utilisées et produites, ainsi que les processus techniques employés. La commission doit disposer de relevés lui permettant de tenir une comptabilité des matières nucléaires. Elle peut envoyer des inspecteurs afin de vérifier que les Etats respectent leurs engagements. Les inspecteurs sont chargés de vérifier la comptabilité tenue par la Commission. Ils *"ont à tout moment accès à tous lieux, à tous éléments d'information et après de toutes personnes qui, de par leur profession, s'occupent de matières, équipements ou installations soumis au contrôle"* (art. 81).

Commission, le 6 juillet 1994, le nombre de journées d'inspecteurs dans la Communauté est passé de 4 489 en 1982 à 7 916 en 1992, et que la quantité de matières nucléaires soumises au contrôle est passée de 78 000 à 318 000 kg pendant cette décennie. On constate donc une augmentation sensible de l'activité d'inspection en Europe communautaire, parallèlement au développement de l'industrie nucléaire sur le territoire de l'Union.

Pour l'essentiel, les écarts constatés par les inspecteurs d'EURATOM sont :

- à 24 %, des insuffisances graves du système de comptabilité des matières premières d'un exploitant,
- à 20 %, des insuffisances graves de procédures d'établissement de l'inventaire physique de l'exploitant,
- à 11 %, la détection de matières physiques non déclarées,
- à 7 %, l'inaccessibilité de matières nucléaires aux fins d'inspection,
- à 6 %, des utilisations de matières ou d'équipements nucléaires non conformes à la déclaration d'usage

A raison de 30 %, ces écarts sont détectés par des vérifications comptables de routine (à raison de 15 %, par des opérations de vérification physique par comptage et identification d'articles).

Les sanctions susceptibles d'être opposées aux entreprises ne respectant pas leurs obligations vont de l'avertissement au retrait total ou partiel des matières brutes ou fissiles spéciales se trouvant en leur possession. C'est ainsi, entre autres exemples, que fut décidée en 1990 la mise sous administration d'une entreprise coupable d'infraction.

L'insertion d'EURATOM dans le système international de contrôle de sécurité a été rendue nécessaire par la conclusion, le 1er juillet 1968, du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, qui confiait à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), organisme spécialisé de l'ONU dont le siège se trouve à Vienne, la mise en oeuvre du contrôle de l'utilisation pacifique des matières et équipements nucléaires.

Afin d'éviter toute redondance coûteuse et contre-productive entre les systèmes de contrôle d'EURATOM et de l'AIEA,

d'armes nucléaires. L'EURATOM s'engageait à coopérer avec l'Agence de Vienne, afin que celle-ci puisse vérifier les résultats obtenus par le système communautaire de garantie. La comptabilité tenue par EURATOM est donc accessible à l'AIEA. L'Agence de Vienne peut procéder à des inspections sur les territoires des Etats parties à la convention de 1973, à condition que ceux-ci aient consenti à la désignation des inspecteurs chargés de ces contrôles. C'est dans un esprit de collaboration qu'était levé l'obstacle soulevé par les différences de nature des contrôles mis en oeuvre par les deux organisations : à la pratique contractuelle de l'AIEA s'opposaient les règles posées par le chapitre VII du traité d'EURATOM, applicables d'office. Tandis que l'Agence de Vienne visait à s'assurer de l'usage pacifique des installations, équipements et matières concernés, la communauté européenne de l'énergie atomique avait pour objectif de vérifier la conformité de la destination des matières contrôlées par rapport à la déclaration d'usage produite par les parties.

En 1976-1978, la soumission de la France et de la Grande-Bretagne au contrôle de l'AIEA devait permettre l'extension de la coopération entre EURATOM et l'Agence de Vienne aux deux puissances nucléaires militaires de la communauté. La coopération entre l'AIEA et EURATOM, seul système régional de sécurité existant à ce jour, fit, en 1992, l'objet de nouvelles précisions, dans l'esprit de "nouveau partenariat" qui renforce la collaboration entre les deux institutions. C'est ainsi que sont prévues, dans une perspective de rationalisation, des inspections conjointes permettant certaines économies de moyens. Les inspecteurs d'EURATOM participeront ainsi à 50 % des inspections effectuées par l'AIEA sur le territoire de la Communauté. A terme est envisagée la réduction de l'activité de l'AIEA dans la Communauté.

a3. Le droit de propriété de la Communauté sur les matières soumises au contrôle de sécurité (chapitre VIII)

Le traité EURATOM réserve à la Communauté le droit de propriété sur les matières fissiles, alors que "le droit d'utilisation et de consommation le plus étendu" est reconnu aux Etats membres, aux personnes ou aux entreprises sur les matières fissiles spéciales régulièrement acquises.

Ce droit de propriété ne s'étend toutefois pas aux matières destinées aux besoins de la défense.

b. La coopération nucléaire encouragée par le traité EURATOM

Au moment de la conclusion du traité EURATOM, la France était seule à posséder une ébauche d'industrie nucléaire. Le traité de 1957 a donc mis en place une coopération nucléaire entre les Parties, afin d'encadrer et de coordonner les activités nucléaires des Etats membres d'EURATOM en ce qui concerne la recherche, la protection sanitaire et l'organisation d'un marché commun nucléaire.

b1. Le développement de la recherche et la diffusion des connaissances (chapitre I) se trouvent au coeur du traité EURATOM

. La Communauté est chargée de promouvoir et de faciliter les recherches nucléaires entreprises dans les Etats membres, et de les compléter par son propre programme de recherches et d'enseignement. Parmi les domaines concernés, citons notamment la physico-chimie des réacteurs, le traitement des matières radioactives, et l'étude des effets nocifs des radiations sur les êtres vivants.

. Les responsabilités de la Communauté en matière de diffusion des connaissances scientifiques et techniques visent à faciliter la communication des connaissances acquises par EURATOM par la voie d'échanges avec les pays tiers. Les modalités de la diffusion des connaissances prévoient le respect des droits de propriété industrielle. Par ailleurs, le traité de 1957 organise un régime de secret destiné à concilier les impératifs de diffusion des connaissances avec ceux de la défense.

b2. La protection sanitaire de la population et des travailleurs (chapitre III) constitue une compétence importante d'EURATOM.

Les articles 30 à 32 du traité prévoient l'établissement d'un système de normes de base contre les dangers dus aux radiations ionisantes. Ces normes fixent les doses maxima admissibles, les expositions et contaminations maxima admissibles.

et définissent les principes de la surveillance médicale des travailleurs.

Les normes de base sont fixées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. L'approche d'EURATOM est fondée sur les recommandations de la Commission internationale de protection radiologique (CIPR).

Les dispositions destinées à assurer le respect des normes de base restent de la compétence des Etats. Le traité EURATOM autorise cependant la Commission à exercer un droit d'avis en cas d'expériences dangereuses. Les Etats membres sont, par ailleurs, invités à se doter d'installations de contrôle permanent du taux de radioactivité.

b3. Le marché commun nucléaire (chapitre IX)

Les stipulations du traité EURATOM relatives à l'instauration d'un marché commun nucléaire concernent tout d'abord la libre circulation : établissement d'une union douanière, libre accès des ressortissants des Etats membres aux emplois qualifiés dans le domaine nucléaire (sous réserve de la clause d'ordre public, de sécurité et de santé publiques), et libre circulation des capitaux.

S'agissant des investissements, la Commission établit des programmes indicatifs, n'ayant aucun caractère contraignant, mais dégagant les perspectives de développement de l'industrie nucléaire. Ils permettent d'apprécier la cohérence des politiques nationales en matière d'investissements dans le secteur nucléaire. A cet effet, les projets d'investissements concernant, pour l'essentiel, les installations nouvelles, doivent être communiqués à la Commission.

Les entreprises communes (chapitre V) sont les entreprises qui "revêtent une importance primordiale pour le développement de l'industrie nucléaire dans la Communauté". La constitution d'une entreprise commune relève d'une décision du Conseil. Pour la plupart, les entreprises communes désignées par le Conseil exercent leurs activités dans le domaine industriel (comme, entre autres exemples, la Société d'énergie nucléaire franco-belge des Ardennes ou SENA, constituée en entreprise commune par décision du Conseil de la CEEA en septembre 1961).

c. Un traité inapplicable et inégalement appliqué

L'importance des transferts de compétences consentis à EURATOM par le traité de 1957 (voir supra, 1) allait assez vite rendre celui-ci inapplicable.

La supranationalité qui caractérise les stipulations relatives à l'approvisionnement devait se heurter aux obstacles résultant de l'évolution du marché de l'uranium naturel et de la législation américaine relative aux fournitures d'uranium enrichi. Il résulte de cette situation, inacceptable sur le plan du respect des souverainetés, un débat juridique sur le chapitre VI du traité EURATOM relatif à l'approvisionnement.

cl. Des transferts de compétences contournés par une application peu rigoureuse du Traité EURATOM.

. En matière d'approvisionnement, le droit exclusif reconnu à l'Agence d'approvisionnement devait évoluer en même temps que le marché des matières nucléaires, en raison de la surabondance de l'offre de minerais et matières brutes. La Commission adopta donc une procédure d'approvisionnement "simplifiée", réduisant l'intervention de l'Agence à un enregistrement des transactions, ce qui consacrait une interprétation du traité de 1957 que certains observateurs qualifient de "laxiste" (1).

. L'effacement de l'Agence devait être confirmé par la consécration juridique du monopole américain sur les services d'enrichissement de l'uranium, et par la politique d'approvisionnement propre conduite par la France, soucieuse de maintenir une "filiale nationale d'approvisionnement", directement avec les Etats-Unis, conformément à une lecture controversée de l'article 75 du traité. Cette pratique a réduit l'intervention de l'Agence européenne à l'expression d'une approbation a posteriori des contrats d'approvisionnement.

(1) Voir l'étude de MM. Olivier Pirotte et Pascal Girard, *Juris-classeurs Europe*,

c2. Le débat sur le chapitre VI du traité EURATOM relatif à l'approvisionnement

Un recours introduit contre la France, devant la Cour de Justice des Communautés, le 11 mars 1971, par la Commission, permit de confirmer le maintien d'un chapitre VI, quand bien même celui-ci restait très largement inappliqué.

. La France était accusée par la Commission de refuser de lui adresser les rapports annuels prévus par l'article 70-3 du Traité, de conclure, à l'insu de l'Agence, des contrats portant sur l'importation de matières fissiles spéciales en provenance d'Italie, du Canada et d'Allemagne fédérale, et de refuser de notifier un contrat de façonnage d'uranium importé d'Afrique du Sud.

La position française mettait en évidence la caducité, faute d'avoir été confirmé, du chapitre VI du Traité EURATOM. Certains commentateurs estimaient, en effet, que la validité du chapitre VI était limitée à une période de sept années, et parvenait donc à échéance le 31 décembre 1964.

La France a été condamnée par la Cour de Justice des Communautés européennes, aux motifs notamment que :

- "la caducité des dispositions du traité ne se présume pas", étant donné les "spécificités de la construction communautaire, les Etats membres ayant convenu d'instituer une Communauté de durée illimitée";

- "la caducité du chapitre VI sans l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions, reviendrait à accepter une rupture de continuité dans un domaine où le traité a (...) prévu la poursuite d'une politique commune".

Néanmoins un consensus persiste, en dépit de cette condamnation, à faire prévaloir une lecture modérément exigeante du chapitre VI. Le projet de révision de ces dispositions, proposé par la Commission en 1975, visait à limiter le droit exclusif confié à l'Agence aux cas où les conditions du marché ne garantiraient pas la régularité et la sécurité de l'approvisionnement. Ce projet, de même que tous ceux qui ont été élaborés par la suite, ayant tourné court, le chapitre VI du traité EURATOM se trouve dans la situation paradoxale d'être en vigueur, tout en étant inappliqué. Cette situation présente cependant probablement, en dépit de son ambiguïté, des avantages inestimables par rapport aux

la France, d'un alignement des matières nucléaires sur le droit commun européen ...

2. La convention sur la sûreté nucléaire

Elaborée sous l'égide de l'Agence internationale de l'énergie atomique de Vienne en septembre 1994, la convention sur la sûreté nucléaire vise une utilisation *"sûre, bien réglementée et écologiquement rationnelle"* de l'énergie nucléaire, et réaffirme *"l'importance de la coopération internationale pour renforcer"* le bon fonctionnement des installations nucléaires.

Elle s'attache à définir des *"principes fondamentaux de sûreté plutôt que des normes de sûreté détaillées"*, et appelle à l'adoption d'une convention internationale sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs.

Cette convention s'intègre dans un ensemble d'instruments juridiques internationaux (convention de 1979 sur la protection physique des matières nucléaires, conventions de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire et sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique) destinés à apporter les meilleures garanties possibles dans un domaine particulièrement sensible.

. Les objectifs définis par l'article 1 de la convention sur la sûreté nucléaire sont :

- de parvenir à un *"haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde entier grâce à des mesures nationales et à une coopération internationale"*,
- de *"protéger les individus, la société et l'environnement contre les effets nocifs des rayonnements ionisants"* émis par les installations nucléaires (à cet égard, la convention ne vise que les centrales électronucléaires civiles),
- de contribuer à *"prévenir les accidents ayant des conséquences radiologiques"*.

. Les obligations souscrites par les parties concernent

et d'interdictions d'exploiter des installations nucléaires, la mise en place d'un *"système d'inspection et d'évaluation réglementaires"*,

- la présentation de rapports relatifs aux mesures élaborées dans un cadre national,

- la définition de règles de responsabilité incombant aux titulaires des autorisations d'exploiter,

- la mise en oeuvre de mesures appropriées à l'égard des facteurs humains de la sûreté nucléaire,

- le maintien, au niveau le plus bas, de la radioexposition des travailleurs et du public due à une installation nucléaire,

- l'élaboration de plans d'urgence testés périodiquement,

- la prise en compte *"de façon urgente"*, des *"améliorations qui peuvent raisonnablement être apportées en vue de renforcer la sûreté"* des installations et, a contrario, la *"programmation de l'arrêt de l'installation dès que cela est possible pratiquement"*.

. Notons tout particulièrement qu'une stipulation spécifique autorise les parties à protéger les informations relatives à la sécurité nationale et à la protection physique des matières ou des installations nucléaires. Cette rédaction semble s'adresser notamment aux installations nucléaires à caractère militaire, qui ne sont pas couvertes par la présente convention.

. La convention sur la sûreté nucléaire vise donc à parvenir à un niveau satisfaisant de fonctionnement des installations nucléaires dans les pays où se pose un problème de sûreté : sont donc visées, à l'évidence, les parties est-européennes caractérisées par le syndrome de Tchernobyl, ainsi que certaines parties asiatiques.

. On remarque que cette convention ne comporte pas de système d'inspection ou de vérification : les modalités du contrôle de la sûreté des installations nucléaires seront prévues lors de la première conférence des parties. Les négociateurs ont estimé opportun de promouvoir une logique dite de "pression par les pairs" aux dépens de la technique du gendarme, estimant celle-ci de nature à indisposer les pays dans lesquels le problème de la sûreté nucléaire se pose dans les termes les plus aigus.

3. Les problèmes posés par la conclusion du traité sur la sûreté nucléaire par EURATOM

Les arguments opposés à la conclusion, par EURATOM, de la convention sur la sûreté nucléaire négociée sous l'égide de l'AIEA, tiennent à l'absence de compétences de la Communauté européenne de l'énergie atomique en matière de sûreté nucléaire.

Rappelons, en effet, que le concept de sûreté nucléaire se réfère au fonctionnement satisfaisant des installations, c'est-à-dire à un problème d'ordre essentiellement technique.

Un examen plus approfondi de la convention fait néanmoins apparaître des stipulations concernant les compétences d'EURATOM, ce qui plaide pour la nécessité juridique de la conclusion de la convention par la CEEA, selon des modalités qui restent toutefois à préciser.

a. La nécessité juridique de la conclusion de convention sur la sûreté nucléaire par la CEEA

a1. Les stipulations de la convention sur la sûreté nucléaire intéressant des compétences d'EURATOM concernent la protection sanitaire, les cas d'urgence radiologique et le choix des sites.

. Dans le domaine de la protection sanitaire, couvert par le chapitre III du traité EURATOM, la convention de la sûreté nucléaire intervient en invitant les Parties à *"établir et maintenir les défenses efficaces dans les installations nucléaires contre les risques radiologiques potentiels afin de protéger les individus, la société et l'environnement contre les effets nocifs des rayonnements ionisants émis par ces installations"* (art. 1er, ii).

L'article 15 de la convention concerne les compétences reconnues à la CEEA par le traité EURATOM en matière de radioprotection, en prescrivant aux Parties de prendre *"les mesures appropriées pour que, dans toutes les conditions normales de fonctionnement, la radioexposition des travailleurs et du public due à*

une installation nucléaire soit maintenue au niveau le plus bas qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre, et qu'aucun individu ne soit exposé à des doses de rayonnement qui dépassent les limites de doses prescrites au niveau national".

. S'agissant de la préparation pour les cas d'urgence et des mesures destinées à l'information du public, visées par les articles 16 et 17 de la convention, remarquons que l'article 38 du traité EURATOM autorise la Commission à arrêter une directive relative aux mesures à mettre en oeuvre pour éviter un dépassement des normes de base. Le droit dérivé confirme, par ailleurs, les compétences reconnues à la CEEA en cas d'urgence et en matière d'information du public, si l'on se réfère à la *directive du 15 juillet 1980 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants*. L'article 43 de ce texte prévoit notamment, en effet, l'établissement de plans d'urgence. D'autre part, la *directive du 27 novembre 1989 sur l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement à adopter en cas d'urgence radiologique* montre très clairement l'interférence entre les domaines couverts par la convention sur la sûreté nucléaire et les compétences de la CEEA.

. Le troisième aspect de la convention sur la sûreté nucléaire justifiant l'adhésion d'EURATOM est celui du "choix de site". L'article 18 de la convention précise, en effet, que chaque partie doit *"évaluer tous les facteurs pertinents liés au site qui sont susceptibles d'influer la sûreté d'une installation nucléaire pendant sa durée de vie prévue"*. Cette stipulation est à rapprocher de l'article 43 de la directive précitée du 15 juillet 1980, qui prévoit *"l'examen et l'approbation des projets d'installation comportant un risque d'exposition et de projets d'implantation de ces installations sur le territoire"*.

a2. L'importance mineure des compétences de la CEEA dans les domaines couverts par la convention ne permet pas de s'opposer à l'adhésion d'EURATOM à celle-ci. Le caractère secondaire des compétences d'EURATOM au regard de la sûreté nucléaire ne saurait constituer un argument décisif, si l'on se réfère aux éléments retenus par la Cour de Justice des Communautés européennes à l'égard du problème de la conclusion

ne se fonde aucunement, en effet, sur l'importance relative des compétences de la CEEA.

Si la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire est donc juridiquement imparable, les modalités de cette adhésion restent toutefois à préciser.

b. Des modalités d'adhésion qui restent néanmoins à préciser

. Selon l'article 101-1 du traité EURATOM, "*Dans le cadre de sa compétence, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec un Etat tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un Etat tiers*".

C'est ainsi que l'article 30-4-i de la convention sur la sûreté nucléaire est ouverte à la signature d' "*organisations régionales (...), à condition que chacune de ces organisations soit constituée par des Etats souverains et ait compétence pour négocier, conclure et appliquer des accords internationaux portant sur des domaines couverts par la présente convention*". Les conditions posées par cet alinéa sont manifestement réunies.

. Par ailleurs, l'article 30-4-iii) prescrit à l'organisation qui devient partie à la convention de communiquer au dépositaire de celle-ci une "*déclaration indiquant quels sont ses Etats membres, et quels articles de la présente convention lui sont applicables, ainsi que dans quelle mesure elle est compétente dans le domaine couvert pour ces articles*".

La proposition d'acte communautaire qui nous est soumise tire les conséquences de la faculté ouverte par l'article 30 de la convention. En effet, la Commission a élaboré un projet de déclaration de la CEEA, destiné à être communiqué au dépositaire, conformément à l'article 30-4-iii), lors de la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire par la Commission. Votre rapporteur montrera ci-après comment ce projet de déclaration, contestable dans sa formulation, pourrait être rendu plus conforme au contenu du traité EURATOM.

II - L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION N° 68 PAR VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

La proposition de résolution qui nous est soumise en vertu de l'article 88-4 de la Constitution conteste la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire par la Communauté européenne de l'énergie atomique.

. Les arguments opposés par les auteurs de la proposition de résolution à l'adhésion d'EURATOM à la convention sur la sûreté nucléaire sont les suivants :

1 - La CEEA "n'est compétente que pour un nombre réduit" de stipulations de la convention sur la sûreté nucléaire ;

2 - La sûreté nucléaire proprement dite relève des Etats membres ;

3 - L'adhésion d'EURATOM à cette convention pourrait conduire "subrepticement à une modification de la répartition des compétences entre Communauté et Etats membres", comme le suggère le dernier paragraphe du projet de déclaration annexé par la Commission à la proposition d'acte communautaire E302. En effet, ce paragraphe permet à la Communauté d'élargir éventuellement ses responsabilités dans le domaine couvert par la convention.

4 - La participation de la CEEA "risque d'être perçue par les pays les plus concernés par les problèmes de sûreté nucléaire (et, plus particulièrement, par les pays de l'Est) comme une manoeuvre visant à renforcer la représentation de certaines parties prenantes" soit, pour l'essentiel, le camp occidental. Dans cette perspective, l'adhésion d'EURATOM à un mécanisme purement incitatif pourrait être contreproductive en indisposant nos partenaires est-européens.

. Ces arguments appellent, selon votre rapporteur, les remarques ci-après :

- Le point 1, relatif au caractère mineur des compétences d'EURATOM dans les domaines couverts par la convention, n'est pas un argument opérant sur le plan juridique, ainsi que votre rapporteur l'a démontré plus haut (voir I, 3, a2).

- Le point 4, qui porte sur les réticences éventuelles des pays de l'Est à l'égard d'un renforcement du camp occidental que pourrait illustrer l'adhésion d'EURATOM, paraît très contestable, pour plusieurs raisons. On comprend mal pourquoi les pays de l'Est seraient réticents à la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire par une institution communautaire, alors que ces pays se présentent, depuis l'effondrement des régimes communistes, comme des candidats naturels à l'adhésion à l'Union européenne, et tandis qu'ils ont sollicité l'assistance de Bruxelles pour améliorer la sûreté, certes très défaillante, de leurs installations nucléaires.

- Votre rapporteur, en revanche, n'écarte pas les arguments relatifs à la compétence nationale en matière de sûreté nucléaire (point 2) et au risque d'extension des compétences communautaires en matière de sûreté (point 3).

Toutefois, votre rapporteur estime préférable d'inviter le gouvernement à obtenir une formulation différente du projet de déclaration annexé à la proposition d'acte communautaire n° E 302, plutôt que de s'en tenir au refus de la conclusion de la convention par EURATOM. En effet, il semble que, sur ce point, la France soit désormais isolée au sein de la CEEA, et que l'adhésion d'EURATOM soit inéluctable.

C'est donc une nouvelle rédaction de la proposition de résolution présentée par notre Délégation aux affaires européennes que suggère votre rapporteur.

III - LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

L'adhésion d'EURATOM à la convention sur la sûreté nucléaire étant juridiquement imparable, votre rapporteur suggère de demander au gouvernement de proposer une rédaction plus consensuelle de la Déclaration de la CEEA élaborée conformément à l'article 30-4-iii). Les modifications envisagées par votre rapporteur portent sur trois aspects de la version actuelle du projet de déclaration.

. Il s'agit, d'une part, de présenter un recensement des articles de la convention qui intéressent la CEEA de manière plus conforme au droit communautaire applicable. En effet, il semble contestable de prétendre que s'applique à EURATOM l'article 5 de la convention relatif à la présentation de rapports sur les mesures prises par chaque partie pour remplir chacune des obligations énoncées dans la convention. La CEEA n'ayant pas d'installation nucléaire, on voit mal comment elle pourrait prendre les mesures qui s'imposent aux pays développant une industrie nucléaire.

La même remarque vaut pour l'article 4, qui invite les Parties à prendre, dans le cadre de leur droit *national*, les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour remplir leurs obligations. Il est probable que la référence au "droit national" ne saurait s'appliquer à EURATOM.

. D'autre part, il importe de préciser que les compétences de la CEEA sont, pour l'essentiel, des compétences partagées et non des compétences propres.

Les stipulations du traité EURATOM relatives à la protection sanitaire sont, à cet égard, très éclairantes, puisque si les normes de base en matière de protection sanitaire sont instituées par la Communauté, en revanche il appartient aux Etats de prendre les "*dispositions législatives, réglementaires et administratives propres à assurer le respect des normes de bases fixées*" (art. 33).

. Enfin, il serait très opportun d'obtenir le retrait du dernier paragraphe du projet de déclaration. Ce paragraphe évoque, en effet, la possibilité d'une extension ultérieure des responsabilités d'EURATOM en matière de sûreté nucléaire. Or, votre rapporteur estime qu'une telle déclaration n'a pas sa place dans un texte technique consacré aux conditions actuelles de l'adhésion éventuelle d'EURATOM à la convention sur la sûreté nucléaire.

Toutefois, il est possible que, dans la perspective, encore relativement éloignée, de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne, les compétences d'EURATOM puissent être révisées afin que soit mis en place un instrument européen de contrôle de sûreté, tant l'existence de "centrales Trabant" fait peser un risque colossal à l'échelle du continent. Mais cette éventualité excède encore très largement le cadre, essentiellement technique, des réflexions qu'inspire à votre rapporteur la proposition d'acte communautaire n° E 302.

. D'autres modifications mineures proposées par votre rapporteur par rapport aux propositions de résolution qui nous sont soumises visent à

- introduire dans les "considérants" des références à l'article 88-4 de la Constitution et à l'article 101 du traité EURATOM, relatif aux modalités de la conclusion par EURATOM (*"dans le cadre de sa compétence"*) d'accords internationaux ;

- indiquer clairement que tous les membres d'EURATOM ont désormais signé la convention sur la sûreté nucléaire ;

- supprimer une ambiguïté entre les termes de sécurité et de sûreté nucléaire, la sûreté se référant au bon fonctionnement des installations.

. En conséquence, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a, au cours de sa réunion du 30 novembre 1994 (1), adopté, en application de l'article 73bis du règlement du Sénat, la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

sur la proposition de décision du Conseil approuvant la conclusion de la Convention sur la sûreté nucléaire par la Communauté européenne de l'énergie atomique (n° E 302)

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution ;

Vu l'article 101 du traité du 17 avril 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) ;

Vu la proposition d'acte communautaire n° E 302 ;

Considérant que la présente proposition d'acte communautaire a pour objectif de permettre l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) à la convention sur la sûreté nucléaire ;

Considérant que la convention sur la sûreté nucléaire peut permettre des améliorations sensibles du fonctionnement des installations nucléaires dans des pays où existent des insuffisances très graves ;

Considérant que l'article 30-4-iii) de la convention engage la Communauté européenne de l'énergie atomique à communiquer au dépositaire de la convention une déclaration indiquant notamment quels articles de la convention lui sont applicables, et dans quelle mesure elle est compétente dans le domaine couvert par ces articles ;

Considérant que les compétences de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans les domaines couverts par la convention sont des compétences partagées, non exclusives de compétences étatiques ;

Considérant que l'ensemble des Etats membres de la CEEA sont parties à la convention ;

Invite le gouvernement à engager le Conseil de l'Union européenne à modifier la Déclaration de la Communauté européenne de l'énergie atomique, présentée conformément aux dispositions de l'article 30-4-iii) de la convention sur la sûreté nucléaire, de manière à :

- réduire la liste des articles de la convention s'appliquant à la Communauté européenne de l'énergie atomique ;
- préciser que les compétences de ladite Communauté dans les domaines couverts par la convention n'excluent pas les compétences des Etats ;
- supprimer le dernier paragraphe de la Déclaration, relatif à l'extension éventuelle des responsabilités de la CEEA en matière de sûreté nucléaire.

*

* *

ANNEXE 1

Compte rendu des travaux de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 30 novembre 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a rappelé la procédure définie par l'article 73 bis du règlement du Sénat relative à l'examen des propositions d'acte communautaire.

M. Yves Guéna a estimé avec le rapporteur que le traité de 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique confère à EURATOM des compétences dans certains domaines couverts par la convention sur la sûreté nucléaire. Il s'est néanmoins interrogé sur l'opportunité d'autoriser la Commission à conclure la convention sur la sûreté nucléaire, compte tenu, d'une part, du risque d'une extension ultérieure des compétences d'EURATOM et, d'autre part, du fait que l'adhésion de la CEEA pourrait être redondante, sur un plan pratique, par rapport à la participation des Etats-membres à la convention.

A cet égard, M. Jacques Golliet, rapporteur, a rappelé que le traité de 1957 confère à EURATOM un rôle de coordination notamment en matière d'élaboration de normes de radioprotection, et que cette coordination peut constituer une valeur ajoutée par rapport aux mesures élaborées sur un plan strictement national.

Puis M. Jacques Golliet est revenu, à la demande de MM. Michel d'Aillières et Michel Crucis, sur les relations entre la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique créée à Vienne en 1968. Le

rapporteur a indiqué que les conventions passées entre les deux organismes en matière d'inspection ont consacré l'insertion d'EURATOM dans le système international de contrôle de sécurité mis en place dans l'esprit du Traité de non-prolifération des armes nucléaires.

M. Jacques Habert a alors déclaré partager les réserves opposées par M. Yves Guéna à la conclusion par EURATOM de la convention sur la sûreté nucléaire.

M. André Rouvière ayant alors évoqué, avec le rapporteur, le risque éventuel de conflits entre EURATOM et les Etats membres dans le cadre de la mise en oeuvre de la convention sur la sûreté nucléaire, M. Jacques Golliet, rapporteur, a estimé opportun d'encadrer très précisément les conditions de la participation éventuelle de la Communauté européenne de l'énergie atomique à l'application de cette convention. Il a estimé que les modifications précédemment exposées du projet de déclaration annexé à la proposition d'acte communautaire^o E-302 pourraient permettre de parvenir à cet objectif.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté une résolution invitant le gouvernement à obtenir une nouvelle rédaction du projet de déclaration :

- limitant la liste des articles de la convention sur la sûreté nucléaire concernant les compétences d'EURATOM,
- précisant que les compétences d'EURATOM dans les domaines couverts par la convention sont des compétences partagées, non exclusives des compétences des Etats,
- et supprimant le dernier paragraphe de la déclaration, relatif à une éventuelle extension des responsabilités d'EURATOM dans le domaine de la sûreté nucléaire.

La commission a, enfin, fixé le délai-limite pour le dépôt des amendements à cette proposition de résolution au mardi 6 décembre 1994 à 12 heures.

ANNEXE 2

Texte de la Déclaration de la Communauté européenne de l'énergie atomique, présentée conformément à l'article 30-4-iii) de la convention sur la sûreté nucléaire

Les Etats membres suivants sont actuellement membres de la Communauté européenne de l'énergie atomique : Belgique, Danemark, Allemagne, Grèce, Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni.

La Communauté déclare que les articles suivants de la convention s'appliquent à ladite Communauté : articles 1 à 5, article 7, articles 14 à 35.

La Communauté possède des compétences dans les domaines couverts par les articles 1 à 5, l'article 7 et les articles 14 à 19 en vertu du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et de la législation communautaire citée ci-après.

Dans l'avenir, la Communauté prendra éventuellement d'autres responsabilités en adoptant une législation plus précise concernant le domaine couvert par la convention.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Conclusion de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées
Le Sénat,	Alinéa sans modification
Vu la proposition d'acte communautaire n° E 302 ;	<i>Vu l'article 88-4 de la Constitution ;</i>
Considérant que la présente proposition d'acte communautaire a pour objectif de permettre l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) à la convention sur la sûreté nucléaire ;	<i>Vu l'article 101 du traité du 17 avril 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) ;</i>
Considérant que ladite Convention sur la sûreté nucléaire peut permettre des améliorations sensibles de la sécurité des installations nucléaires dans des pays où existent des insuffisances très graves ;	Alinéa sans modification
Considérant que ladite Convention sur la sûreté nucléaire peut permettre des améliorations sensibles de la sécurité des installations nucléaires dans des pays où existent des insuffisances très graves ;	Alinéa sans modification
Considérant que ladite Convention sur la sûreté nucléaire peut permettre des améliorations sensibles de la sécurité des installations nucléaires dans des pays où existent des insuffisances très graves ;	Considérant que
Considérant que ladite Convention sur la sûreté nucléaire peut permettre des améliorations sensibles de la sécurité des installations nucléaires dans des pays où existent des insuffisances très graves ; sensibles <i>du fonctionnement</i> des installations très graves ;
Considérant que ladite Convention sur la sûreté nucléaire peut permettre des améliorations sensibles de la sécurité des installations nucléaires dans des pays où existent des insuffisances très graves ;	<i>Considérant que l'article 30-4-iii) de la convention engage la Communauté européenne de l'énergie atomique à communiquer au depositaire une déclaration indiquant notamment quels articles de la convention lui sont applicables, et dans quelle mesure elle est compétente dans le domaine couvert par ces articles ;</i>

Texte de la proposition de résolution

—

Considérant en revanche que la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) n'a de compétences que pour un nombre réduit des dispositions de la convention ;

Considérant que l'ensemble des Etats membres de la CEEA ont manifesté leur intention d'adhérer à la Convention ;

Considérant que l'adhésion de la CEEA, parallèle à celle des Etats membres, pourrait être perçue par les pays les plus concernés par les problèmes de sûreté nucléaire comme une manoeuvre visant à renforcer la représentation de certaines parties prenantes ;

Considérant que l'adhésion de la CEEA à la Convention présenterait dans ces conditions de sérieux inconvénients pour un bénéfice non démontré ;

Invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption de la proposition d'acte communautaire n° E 302.

**Conclusion de la Commission
des Affaires étrangères, de la Défense et des
Forces armées**

Considérant que les compétences de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans les domaines couverts par la Convention sont des compétences partagées, non exclusives de compétences étatiques ;

(...) sont parties à la Convention ;

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

Invite le Gouvernement à engager le Conseil de l'Union européenne à modifier la Déclaration de la Communauté européenne de l'énergie atomique, présentée conformément aux dispositions de l'article 30-4-iii) de la convention sur la sûreté nucléaire, de manière à :

- réduire la liste des articles de la convention s'appliquant à la Communauté européenne de l'énergie atomique ;

- préciser que les compétences de ladite Communauté dans les domaines couverts par la convention n'excluent pas les compétences des Etats ;

- supprimer le dernier paragraphe de la Déclaration, relatif à l'extension éventuelle des responsabilités de la CEEA en matière de sûreté nucléaire.