

Bulletin de droit nucléaire n° 107

Volume 2021/2



Affaires juridiques

Bulletin de droit nucléaire

n° 107

© OCDE 2026
AEN n° 7760

AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 38 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Costa Rica, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse, la Tchéquie et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

L'AGENCE POUR L'ÉNERGIE NUCLÉAIRE

L'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) a été créée le 1^{er} février 1958. Elle réunit actuellement 34 pays : l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Fédération de Russie (suspendue), la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse, la Tchéquie et la Turquie. La Commission européenne et l'Agence internationale de l'énergie atomique participent également à ses travaux.

La mission de l'AEN est :

- d'aider ses pays membres à maintenir et à approfondir, par l'intermédiaire de la coopération internationale, les bases scientifiques, technologiques et juridiques indispensables à une utilisation sûre, respectueuse de l'environnement et économique de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques ;
- de fournir des évaluations faisant autorité et de dégager des convergences de vues sur des questions importantes qui serviront aux gouvernements à définir leur politique nucléaire, et contribueront aux analyses plus générales de l'OCDE concernant des aspects tels que l'énergie et le développement durable des économies bas carbone.

Les domaines de compétence de l'AEN comprennent la sûreté nucléaire et le régime des autorisations, la gestion des déchets radioactifs et du démantèlement, la radioprotection, les sciences nucléaires, les aspects économiques et technologiques du cycle du combustible, le droit et la responsabilité nucléaires et l'information du public. La Banque de données de l'AEN procure aux pays participants des services scientifiques concernant les données nucléaires et les programmes de calcul.

Publié en anglais sous le titre :
Nuclear Law Bulletin No. 107

AVERTISSEMENT

Les informations publiées dans ce bulletin n'engagent pas la responsabilité de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2026

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à neapub@oecd-neo.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Photos de couverture : Cérémonie de ratification, 17 décembre 2021, Centre de conférences de l'OCDE, Paris; Un expert de l'organisme de réglementation scelle un conteneur de type UVBA avant son remplacement (GNS).

Remerciements

Outre les auteurs des articles, l'Agence de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour l'énergie nucléaire (AEN) tient à remercier les personnes nommées ci-dessous pour avoir apporté leur contribution à cette édition du Bulletin de droit nucléaire : M. U. Feldmann (Allemagne) ; M. D. Lobach (Biélorus) ; Mme D. Fischer (Brésil) ; Mme A. Mazur et Mme L. Thiele (Canada) ; M. B. Ayersman et M. E. Michel (États-Unis) ; M. T. Zormpaki (Grèce) ; M. Y. Hashimoto (Japon) ; Mme K. Manczalová (République Slovaque) ; Mme L. Budinova, M. R. Rende Granata et Mme A. van Kalleveen (Commission européenne) ; et Mme J. Silye (Agence internationale de l'énergie atomique).

Les informations transmises à l'AEN par ces personnes représentent seulement les opinions de leurs auteurs et ne prétendent pas refléter les points de vue officiels ou politiques de leurs gouvernements ou d'autres entités.

Table des matières

Souvenirs des négociations relatives aux protocoles de révision des Conventions de Paris et de Bruxelles par Marc Léger	7
---	---

ARTICLES

Importantes évolutions juridiques concernant les agences réglementaires « indépendantes » aux États-Unis et leurs possibles implications pour la Commission de la réglementation nucléaire par Eric Michel	13
--	----

ÉTUDES

Le système juridique slovaque visant à assurer une bonne mise en œuvre de l'aval du cycle du combustible 2e partie : Perspectives de développement par Martin Macáček, Michal Šnírer and Vladimír Slugeň.....	35
---	----

JURISPRUDENCE

Allemagne	49
Droit de préemption fédéral contre compétences des Länder : Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe du 7 décembre 2021 concernant l'interdiction de la manipulation de combustible nucléaire dans les ports de Brême	49
Canada	54
Regan Dow c. Commission canadienne de sûreté nucléaire.....	54
États-Unis	56
Arrêt du circuit de DC concernant le nouveau renouvellement d'autorisation de la centrale nucléaire de Turkey Point.....	56
Décisions de la Commission dans deux procédures d'autorisation d'installations d'entreposage centralisé	57
Décisions juridictionnelles de nouveau renouvellement d'autorisation.....	58
Japon	60
Injonction contre l'exploitation d'une centrale nucléaire en raison de plans d'évacuation insuffisants (Tokai 2).....	60
Poursuites contre les anciens dirigeants de TEPCO pour cause de négligence professionnelle ayant causé des dommages corporels et la mort.....	64

ACTIVITÉS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES NATIONALES

Bélarus	67
Législation, réglementation et instruments généraux.....	67
Brésil	70
Organisation et structure	70

États-Unis	70
Installations nucléaires	70
Organisation et structure	71
Grèce	72
Sûreté nucléaire et protection radiologique (y compris la planification des urgences nucléaires)	72
Gestion des déchets radioactifs	73
République slovaque	74
Installations nucléaires	74
Coopération internationale	74
 ACTIVITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	
Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire	75
Les Protocoles de 2004 portant modification de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles sont entrés en vigueur le 1 ^{er} janvier 2022... 75	
École internationale de droit nucléaire 2021 (EIDN)	76
Réunion du Groupe de travail sur la responsabilité civile et le transport nucléaires (WPNLT) de l'AEN	76
Publications de l'AEN	77
Agence internationale de l'énergie atomique	78
Sûreté nucléaire	78
Sécurité nucléaire	78
Responsabilité nucléaire	79
65 ^e session de la Conférence générale de l'AIEA	79
Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)	82
Activités de la communauté Euratom	82
Nouveau Règlement de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom	83
Règlement sur la taxonomie de l'UE	84
 NOUVELLES BRÈVES	
Notions de base du droit nucléaire international 2022	87
Congrès Inter Jura virtuel 2021	87
 PUBLICATIONS RÉCENTES	
<i>Principles and Practice of International Law</i> (Éditions de l'OCDE, 2022), direction de publication par Kimberly S. Nick et Stephen G. Burns	89
<i>International Arms Control Law and the Prevention of Nuclear Terrorism</i> (Edward Elgar Publishing Limited, 2021), de Jonathan Herbach	92
 LISTE DES CORRESPONDANTS DU BULLETIN DE DROIT NUCLÉAIRE	95

Souvenirs des négociations relatives aux protocoles de révision des Conventions de Paris et de Bruxelles

Par Marc Léger*

J'ai eu la chance, dans mes anciennes fonctions, de pouvoir participer, en tant que membre de la délégation française, à la fois aux discussions qui ont conduit, à partir de 1990, à la révision de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires¹ et, à partir de 1998, à celle de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire² et de la Convention complémentaire de Bruxelles³.

Je suis heureux d'avoir l'occasion, avec l'entrée en vigueur, impatientement attendue depuis 18 ans⁴, des protocoles de révision de ces deux dernières conventions, adoptés en février 2004, de pouvoir témoigner de l'expérience exceptionnelle sur le terrain du droit international et du droit nucléaire à laquelle il m'a été donné de participer. Il ne s'agit pas ici de parler en détail du contenu de ces protocoles, ce qui a été fait dans des articles plus savants, mais d'évoquer les échanges auxquels leurs dispositions ont donné lieu.

On ne peut cependant se livrer à cet exercice de mémoire sans resituer l'adoption de ces protocoles dans une perspective historique, qui trouve son point de départ dans l'accident survenu le 26 avril 1986 sur l'un des réacteurs de la centrale de Tchernobyl, située à l'époque sur le territoire de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS), et a connu plusieurs étapes importantes avant d'aboutir à leur signature en 2004.

-
- * Marc Léger était auparavant Directeur juridique du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). L'auteur est seul responsable du contenu du présent article.
1. Convention de Vienne relative à la responsabilité civile pour les dommages nucléaires (1963), doc. AIEA INFCIRC/500, 1063 RTNU 266, entrée en vigueur le 12 nov. 1977 (la Convention de Vienne) ; Protocole d'Amendement de la Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile pour les dommages nucléaires (1997), doc. AIEA INFCIRC/566, 2241 RTNU 302, entrée en vigueur le 4 oct. 2003 (le Protocole d'amendement de la Convention de Vienne de 1997).
 2. Convention de Paris sur la Responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960, telle que modifiée par le Protocole du 28 janvier 1964, par le Protocole du 16 novembre 1982 et par le Protocole du 12 février 2004, entrée en vigueur le 1er jan. 2022, texte consolidé non officiel disponible à l'adresse : AEN (2017), « Convention de Paris sur la Responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960, telle que modifiée par le Protocole du 28 janvier 1964, par le Protocole du 16 novembre 1982 et par le Protocole du 12 février 2004 », doc. AEN NEA/NLC/DOC(2017)5/FINAL (la Convention de Paris).
 3. Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960, telle que modifiée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964, par le Protocole du 16 novembre 1982 et par le Protocole du 12 février 2004, entrée en vigueur le 1er jan. 2022, texte non officiel consolidé disponible à l'adresse : AEN (2017), « Convention du 31 janvier 1963 complémentaire à la Convention de Paris du 29 juillet 1960, telle que modifiée par le Protocole additionnel du 28 janvier 1964, par le Protocole du 16 novembre 1982 et par le Protocole du 12 février 2004 », Doc. AEN NEA/NLC/DOC(2017)6/FINAL (la Convention complémentaire de Bruxelles).
 4. La principale raison de ce retard est due au fait que l'une des modifications introduites par le protocole de révision de la Convention de Paris touche à la compétence juridictionnelle des États, qui est aujourd'hui une matière relevant de la compétence de l'Union européenne.

Tchernobyl : l'événement déclencheur

Vu les difficultés qui entourent la conclusion d'une convention internationale, quels que soient les motifs qui y ont présidé, les parties signataires sont rarement enclines spontanément à envisager sa révision. Celle-ci est le plus souvent la résultante d'événements extérieurs dont l'importance et l'impact rendent nécessaire d'apporter à cette convention des modifications destinées, selon le vœu général, à en améliorer les dispositions.

Les Conventions de Paris et de Bruxelles n'ont pas échappé à cette règle. Leur révision a fait suite aux réflexions menées par la communauté internationale sur les conséquences qu'il apparaissait indispensable de tirer de l'accident de Tchernobyl. Outre la nécessité de mettre en place un cadre juridique international pour la création et l'exploitation de centrales nucléaires, ce qui a conduit à l'adoption de la Convention sur la sûreté nucléaire⁵ en 1994, cet accident avait montré les limites des régimes de responsabilité civile pour dommage nucléaire (RCN) issus, d'un côté, de la Convention de Paris signée en 1960 dans le cadre de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN) et, de l'autre, de la Convention de Vienne signée en 1963 dans celui de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

Deux constats s'étaient imposés à l'époque. D'une part, ces deux régimes étaient juxtaposés sans aucun lien l'un avec l'autre, ce qui divisait le monde de la RCN entre pays de Paris et pays de Vienne⁶, alors que ces régimes procédaient d'une conception similaire et s'appuyaient sur les mêmes principes. D'autre part, l'accident avait révélé certaines lacunes de leur dispositif, à savoir notamment que les montants de responsabilité s'avéraient très insuffisants par rapport aux dommages potentiels et ne couvraient pas la réparation des atteintes à l'environnement⁷.

À cela s'ajoutait le fait que de nombreux pays utilisant l'énergie nucléaire, à commencer par l'URSS et, à sa suite, les pays d'Europe centrale faisant partie de ce qu'on appelait le bloc communiste, n'avaient adhéré à aucune de ces conventions, privant ainsi certaines populations qui avaient été directement exposées aux retombées de l'accident de Tchernobyl d'une indemnisation potentielle. Mais si cette situation tenait à une décision souveraine de ces États et ne procédait pas d'une déficience intrinsèque des régimes de RCN, il n'en restait pas moins que les régimes de Paris et de Vienne, du fait à la fois de leur coexistence et de leur séparation, ne pouvaient offrir à eux seuls une couverture universelle. L'attractivité de la RCN, dont la vocation universaliste est un élément clé, s'en trouvait gravement amoindrie.

Un premier pas vers un régime mondial de RCN : le Protocole commun

La première démarche qui a été envisagée sur le plan international, peu de temps après l'accident, a consisté, de façon très originale, à créer une passerelle entre les deux régimes. Ce fut l'objet du Protocole commun relatif à l'application de la Convention de Vienne et de la Convention de Paris,⁸ qui a été négocié en quelques mois et, fait exceptionnel, adopté en septembre 1988, soit un peu plus de deux ans après l'accident. Ce protocole a pour objet d'étendre le bénéfice de l'application de celle des deux conventions à laquelle est partie l'État de l'installation (c'est-à-dire celui auquel est rattaché l'accident survenu soit sur une

-
5. Convention sur la sûreté nucléaire (1994), Doc. AIEA INFCIRC/449, 1963 RTNU 293, entrée en vigueur le 24 oct. 1996.
 6. Cette expression vise les états parties à la Convention de Paris ou à la Convention de Vienne.
 7. Même si la notion de « biens » visée par les conventions dans la définition du dommage nucléaire n'excluait pas a priori la réparation de dommages à l'environnement.
 8. Protocole commun de 1988 relatif à l'application de la Convention de Vienne relative à la responsabilité civile pour les dommages nucléaires et de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (1988), Doc. AIEA INFCIRC/402, 1672 RTNU 293, entré en vigueur le 27 avril 1992 (Protocole commun).

installation implantée sur son territoire soit en cours de transport à destination ou en provenance de cette installation) aux États parties à l'autre convention, à la condition cependant que les États concernés aient ratifié ledit protocole. Ainsi les victimes d'un accident survenu dans un pays de Paris peuvent bénéficier de l'indemnisation prévue par cette convention, qu'elles appartiennent à un pays de Paris ou de Vienne, pour autant que ces pays soient liés par le Protocole commun.

Bien que cette convention constitue le maillon qui manquait pour faire de la RCN, fondée sur la Convention de Paris et sur la Convention de Vienne, un régime universel de responsabilité civile, peu d'États y ont immédiatement adhéré. Le fait que les conventions de base, et en particulier la Convention de Vienne qui, dans son état de 1963 prévoit un montant minimal d'indemnisation assez faible, n'aient pas encore été révisées à cette date a sans doute contribué à freiner l'élan que ce nouvel instrument aurait dû, dans son principe même, susciter.

La nécessaire révision de la Convention de Vienne

C'est ainsi que, les réflexions se poursuivant au sein du groupe d'experts auprès de l'AIEA, de nombreux États sont convenus de la nécessité de réviser la Convention de Vienne, qui n'avait connu aucune modification depuis sa signature. Les discussions ont été ouvertes à tous les États membres de l'AIEA alors qu'elles auraient pu être restreintes aux parties signataires. Cela a permis que tous les États puissent y participer, à la fois ceux qui n'avaient pas de programme nucléaire ou ceux qui, bien qu'en ayant, n'avaient pas encore adhéré à l'une des deux conventions en vigueur ainsi que ceux qui avaient adhéré à la Convention de Paris et n'étaient donc pas, en principe, directement intéressés au sort de ces discussions.

Tous les sujets ont été abordés, avec un exceptionnel souci d'approfondissement et d'exhaustivité. Qu'il s'agisse de la notion d'accident ou de dommage nucléaire, du champ d'application géographique de la convention, des transports de matières radioactives, de la compétence juridictionnelle pour les accidents survenant en cours de transport, en particulier maritime (avec l'introduction de la notion de zone économique exclusive), ou du montant de responsabilité financière à la charge non seulement de l'exploitant d'installation nucléaire ou du responsable de transport mais aussi des États. De nombreux groupes de travail ont été créés pour travailler sur ces questions, en marge des séances plénières, à Vienne ou dans d'autres pays hôtes, auxquels les représentants des pays de Paris ont activement participé, et ces groupes ont fait des propositions qui ont permis, sur la base du consensus, de faire avancer les discussions entre États.

Les États parties aux Conventions de Paris et de Bruxelles se sont évidemment interrogés sur l'opportunité d'engager simultanément ou ultérieurement des discussions sur la révision de ces conventions, qui avaient déjà connu dans le passé deux modifications. Très rapidement, la conclusion s'est imposée qu'il était préférable d'attendre l'issue des discussions portant sur la révision de la Convention de Vienne, même s'il était impossible d'avoir une idée de la date à laquelle elles pourraient s'achever.

La Convention sur la réparation complémentaire (CRC) : une nouveauté inattendue

Alors que les discussions au sein de l'AIEA relatives à cette révision s'étiraient quelque peu en longueur, du fait principalement de la complexité technique des sujets abordés, un événement important est survenu tenant à la proposition faite par les États-Unis d'une nouvelle convention ayant un double objet : d'une part, fournir un financement complémentaire, sur le modèle de la Convention de Bruxelles, d'où le nom de la convention, dite « de réparation complémentaire » (CRC), et d'autre part, permettre à tous les États d'y adhérer, qu'ils soient déjà signataires de la Convention de Paris ou de Vienne ou qu'au moment de leur adhésion, ils se soient dotés d'une législation en matière de RCN conforme aux principes posés par ces conventions et rappelés dans une annexe ou qu'avant l'adoption de la CRC, ils disposent d'une législation considérée comme

équivalente, en application d'une clause dite « grand-père » en droit anglo-saxon (similaire à une clause de droits acquis). En pratique, cette clause ne visait que les États-Unis qui, pour des raisons de droit interne, estimaient ne pas pouvoir adhérer ni à la Convention de Paris ni à celle de Vienne. L'implication, soudaine, des États-Unis dans le domaine international de la RCN a incontestablement accéléré le processus de révision de la Convention de Vienne, qui s'est achevé par une conférence diplomatique tenue en septembre 1997 à la fois sur le projet de protocole d'amendement de cette convention et sur celui de la CRC.

Il est impossible en quelques lignes de relater ni la totalité ni l'ampleur des discussions, dont l'un des mérites a été de servir, si l'on peut dire, de rounds de préparation à celles intervenues par la suite au sein des pays de Paris et de Bruxelles. J'ai le souvenir néanmoins de deux sujets âprement débattus : en premier lieu, celui relatif à l'extension de 10 à 30 ans de la durée de prescription du droit à réparation des dommages corporels, qui se présente de prime abord comme une bonne idée mais dont la mise en œuvre se heurte, compte tenu de la durée d'évolution des maladies cancéreuses, à de sérieuses difficultés pratiques ; en second lieu, celui concernant le champ d'application géographique du protocole de révision, lequel permet d'étendre, sous certaines conditions, à des États non-contractants le bénéfice de ses dispositions. Certains États considéraient que cette extension affectait un principe de droit international auquel ils étaient attachés, à savoir la limitation du bénéfice des dispositions conventionnelles aux seuls États contractants. Finalement, un consensus s'est établi au dernier moment sur cette extension, qui constitue aujourd'hui une originalité majeure du régime de la RCN.

La révision de la Convention de Paris

Les négociations menées dans le cadre de l'AIEA s'étant achevées par l'adoption du protocole d'amendement de la Convention de Vienne le 12 septembre 1997⁹, la question s'est à nouveau posée d'une révision des Conventions de Paris et de Bruxelles. A vrai dire, la réponse s'imposait d'elle-même pour plusieurs raisons.

La première peut être qualifiée de politique. La Convention de Paris, qui est le pendant de la Convention de Vienne en tant que convention de base, ne pouvait apparaître en retrait par rapport à cette dernière, vu l'espèce de concurrence latente qui s'était établie entre les deux systèmes conventionnels depuis leur adoption et qui s'était accrue depuis la disparition du bloc communiste. En effet, l'environnement politique avait considérablement évolué après la chute du mur de Berlin et la disparition de l'URSS : les pays nucléaires d'Europe centrale avaient massivement adhéré à la Convention de Vienne¹⁰, et même certains au Protocole commun¹¹, faisant de la Convention de Vienne, le régime doté du plus grand nombre d'États contractants tandis que la Convention de Paris couvrait le plus grand nombre d'installations nucléaires. La seconde raison était juridique, étant donné l'existence du Protocole commun destiné à relier les deux conventions. Il eût été difficile, en effet, d'imaginer qu'un accident survenant dans un pays de Paris pût donner lieu à une indemnisation plus favorable des victimes d'un pays de Vienne, sans parler des difficultés liées à des disparités dans la notion de dommage nucléaire.

Les discussions relatives à la révision des Conventions de Paris et de Bruxelles se sont donc ouvertes en 1998, mais uniquement entre États parties, pour s'achever au tout début de l'année 2004, les protocoles de révision étant officiellement signés à Paris le 12 février. La brièveté de la durée de ces discussions s'explique évidemment par le fait que de nombreux sujets avaient déjà été largement débattus dans le cadre de la révision de la Convention de Vienne. Pour autant, les dispositions nouvelles adoptées par le protocole

9. Protocole d'Amendement de la Convention de Vienne de 1963 relative à la responsabilité civile pour les dommages nucléaires (1997), Doc. AIEA INFCIRC/556, 2241 RTNU 302, entré en vigueur le 4 octobre 2003 (Convention de Vienne de 1997).

10. Entre 1989 et 1998, 12 États d'Europe centrale ont adhéré à la Convention de Vienne.

11. Entre 1990 et 1994, 8 des 12 États précités ont également adhéré au Protocole commun.

d'amendement de cette convention n'ont pas été reprises telles quelles dans la Convention de Paris et plusieurs ont donné lieu à des discussions approfondies (les notions d'accident et de dommage nucléaire, notamment les aspects d'atteinte à l'environnement et de pertes économiques, la portée de la référence au « droit du tribunal compétent », la notion d'installation nucléaire, en particulier à faibles risques, etc.).

Mais c'est évidemment sur les questions relatives aux montants de responsabilité et à l'articulation entre les différentes tranches et leurs responsables respectifs, que s'est focalisée une grande partie des débats. Finalement, un consensus s'est établi sur une augmentation considérable à l'époque du montant à la charge de l'exploitant puisqu'on est passé de 150 millions de DTS, recommandés en 1990, à 700 millions d'euros. Ce chiffre, qui peut paraître « sorti du chapeau » correspond en fait à la capacité du marché de l'assurance, tel qu'on en avait l'idée au travers des déclarations des représentants des assureurs. Pour autant, une fois le protocole signé, les assureurs ont très rapidement contesté la crédibilité assurantielle de ce montant, non seulement en tant que tel mais surtout selon les catégories de dommages retenus dans la nouvelle définition du dommage nucléaire (qu'il s'agisse du « dommage à l'environnement », considéré en soi comme non assurable, ou de l'extension à 30 ans du délai de prescription, rendant impossible, selon eux, toute prévision de gestion des fonds). Heureusement, le temps aidant, les assureurs considèrent aujourd'hui être en capacité de répondre à la totalité des besoins des exploitants. Mon regret, cependant, est que la convention n'ait pas prévu un mécanisme d'actualisation qui aurait permis de s'adapter à l'évolution économique et financière.

En conclusion, deux éléments méritent d'être notés. Le premier est qu'à aucun moment au cours des discussions, les principes sur lesquels a été construit en 1960 le régime de la responsabilité civile pour dommage nucléaire n'ont été remis en cause : qu'il s'agisse de la canalisation de la responsabilité sur l'exploitant, qui trouve d'ailleurs son corollaire en matière de sûreté nucléaire, domaine dans lequel l'exploitant est considéré comme le premier responsable de son installation, ou de la limitation de sa responsabilité, même s'il est permis aux États d'adopter un principe de responsabilité illimitée (comme c'est le cas de l'Allemagne). Ce qui montre, s'il en était besoin, combien la construction juridique faite par nos prédécesseurs il y a plus de 60 ans demeure pertinente. En second lieu, il convient de souligner le fait que les discussions se sont déroulées au sein d'un groupe d'experts de la RCN, dont certains bénéficiaient d'une forte expérience du sujet, ce qui a permis notamment d'accélérer les discussions, et que tous étaient animés par le souci d'améliorer le dispositif en faveur des victimes potentielles d'un accident nucléaire.

Je ne voudrais pas terminer sans évoquer la part prise dans ce résultat par le Comité du droit nucléaire au sein de l'Agence de l'énergie nucléaire. Ses réunions périodiques ont permis non seulement de faire le point à chaque fois de l'avancée des discussions, grâce notamment à l'aide des synthèses ou des études ponctuelles réalisées par son secrétariat, mais aussi ont été l'occasion de rencontres et donc d'échanges, officiels ou informels, entre délégations.

Les protocoles de révision des Conventions de Paris et de Bruxelles signés en 2004 vont donc enfin entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022. Ce dont on ne peut que se réjouir, tout en souhaitant paradoxalement qu'ils ne trouvent jamais à s'appliquer.

Importantes évolutions juridiques concernant les agences réglementaires « indépendantes » aux États-Unis et leurs possibles implications pour la Commission de la réglementation nucléaire

Par Eric Michel*

Introduction

De nombreuses sources du droit nucléaire international, y compris des instruments contraignants comme la Convention sur la sûreté nucléaire (CNS)¹ et la Convention commune sur la sûreté du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (Convention commune)² soulignent l'importance de l'indépendance de l'organisme de réglementation et de la séparation effective de cet organisme de réglementation vis-à-vis d'autres organismes chargés de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire. Depuis sa création en 1974, la Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis (NRC) est qualifiée d'« agence indépendante » au sein de l'État fédéral. L'un des marqueurs de cette indépendance tient au fait que, de droit, les membres de la Commission ne peuvent être renvoyés par le Président en cas de désaccord sur des questions de principe. Toutefois, de récents arrêts de la Cour suprême des États-Unis ont établi que les restrictions posées à la capacité du Président de congédier les responsables de certaines agences étaient incompatibles avec la structure constitutionnelle du pays et donc invalides et sans force exécutoire. À la date de la rédaction de cet article, ces décisions ne concernent que des agences réglementaires indépendantes dirigées par un administrateur unique, non par des organes collégiaux tels que des conseils ou des commissions, comme la NRC. Toutefois, le raisonnement juridique de la Cour balaie un large spectre, et si les conclusions de ces arrêts étaient appliquées à des organismes de réglementation collégiaux (comme le prédisent les juristes) cela remettrait en cause les fondations sur lesquelles repose l'organisation de la NRC depuis sa création. Cela risquerait également d'altérer l'image de l'Agence, qui serait perçue davantage comme un acteur politique ou un promoteur dont les activités seraient étroitement supervisées par le Président, qui est également chargé de fixer les objectifs et les priorités nationales en matière d'énergie.

Dans une première partie de cet article, nous étudierons le « principe d'indépendance » en droit nucléaire international, et définirons les caractéristiques d'un organisme de réglementation nucléaire « effectivement indépendant » à partir de sources contraignantes et non contraignantes. Dans une deuxième partie, nous rappellerons brièvement les origines de

* M. Michel est Juriste principal au sein du Cabinet du Directeur des affaires juridiques de la Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis (NRC). Il est titulaire d'un *Juris Doctor* de la faculté de droit Chicago-Kent, à Chicago, dans l'Illinois, obtenu en 2013, et licencié de la Drake University de Des Moines, dans l'Iowa (2008). Il a obtenu le Diplôme d'université en droit nucléaire international de l'Université de Montpellier en 2019, dans le cadre de l'École internationale de droit nucléaire. Les opinions exprimées dans cet article sont exclusivement celles de l'auteur et ne peuvent être attribuées à la NRC ni au gouvernement des États-Unis.

1. Convention sur la sûreté nucléaire (1994), doc. AIEA INFCIRC/449, 1963 RTNU 293, entrée en vigueur le 24 oct. 1996 (CSN).
2. Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997), doc. AIEA INFCIRC/546, 2153 RTNU 357, entrée en vigueur le 18 juin 2001 (Convention commune).

la NRC, créée en 1974 en tant que commission réglementaire indépendante à partir de la fission de l'organe qui l'a précédée, qui était chargé de responsabilités à la fois réglementaires et promotionnelles. Dans une troisième partie, nous nous intéresserons à l'histoire des « agences indépendantes » aux États-Unis, qui ont émergé au début du XXe siècle comme une solution apolitique et objective à des problématiques réglementaires nouvelles. Dans une quatrième partie, nous nous tournerons vers le présent pour analyser deux récents arrêts de la Cour suprême interprétant la Constitution des États-Unis, qui ont semé le doute quant à la condition *sine qua non* de l'indépendance des organismes de réglementation – la protection légale contre une révocation discrétionnaire. Dans une cinquième partie, nous envisagerons ce qu'une telle perte signifierait pour la NRC et son statut d'organisme de réglementation effectivement indépendant chargé de la santé et de la sûreté nucléaires, avant de nous interroger dans une sixième partie sur les actions qui pourraient être envisagées.

I. Le principe « d'indépendance » en droit nucléaire

La sûreté est un élément primordial du droit nucléaire. On peut même affirmer que le « droit nucléaire » doit son caractère unique et spécifique aux risques sanitaires et de sûreté particuliers inhérents aux utilisations de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants. L'objectif principal du droit nucléaire est d'équilibrer au mieux les risques de ces activités au regard de leurs avantages, mais la sûreté demeure la première des exigences³. Et si la responsabilité première de la sûreté repose sur les épaules du titulaire d'autorisation ou de l'exploitant qui entreprend des activités nucléaires (principe de responsabilité en droit nucléaire)⁴, ces dernières doivent être autorisées préalablement (principe de permission) par une autorité réglementaire nationale « dont les décisions en matière de sûreté ne sont pas soumises à l'ingérence d'entités participant à la mise en valeur ou à la promotion de l'énergie nucléaire » (principe « d'indépendance »)⁵.

Le principe d'indépendance, qui « reflète le consensus de l'expérience en matière de gouvernance nucléaire »⁶, est directement intégré aux instruments juridiques contraignants les plus importants, bien que de manière concise. La CSN, qui établit le cadre internationalement accepté en matière de sûreté et de contrôle réglementaire des centrales nucléaires terrestres, oblige chaque partie contractante à prendre « les mesures appropriées pour assurer une séparation effective des fonctions de l'organisme de réglementation et de celles de tout autre organisme ou organisation chargé de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire »⁷. De même, la Convention commune – « sœur » de la CSN qui établit les principes fondamentaux de sûreté et de contrôle réglementaire concernant le combustible usé et la gestion des déchets radioactifs – oblige les parties contractantes à veiller à une « indépendance effective » de l'organisme de réglementation⁸. À eux seuls, ces principes généraux (indépendance « effective » et séparation « effective » entre les fonctions de

3. Stoiber, C. et al. (2003), *Manuel de droit nucléaire*, AIEA, Vienne, pp. 3-5.

4. CSN, *supra* note 1, art. 9, « Chaque Partie contractante fait le nécessaire pour que la responsabilité première de la sûreté d'une installation nucléaire incombe au titulaire de l'autorisation correspondante et prend les mesures appropriées pour que chaque titulaire d'une autorisation assume sa responsabilité ».

5. Stoiber, C. et al. (2003), *supra* note 3, p. 10-11 (« Étant donné l'importance des risques liés à la technologie nucléaire, les autres intérêts doivent s'incliner devant le jugement indépendant et autorisé de l'organisme de réglementation lorsque la sûreté est en jeu. »).

6. Burns, S. (2012), « *The Fukushima Daiichi Accident: The International Community Responds* », *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 11, no 4, Washington University, St. Louis, p. 757.

7. CSN, *supra* note 1, art. 8(2).

8. Convention commune, *supra* note 2, art. 20(2). Contrairement à la CSN, la Convention commune utilise le terme « indépendance », plutôt que « séparation », car au moment de la négociation de la convention, certains États avaient des structures réglementaires telles que « l'organisation publique chargée de la gestion des déchets compren[ait] un département ou un bureau chargé de la sûreté ». Stoiber, C. (2018), « Le droit nucléaire vu de l'intérieur : réflexions sur l'élaboration des conventions sur la sûreté », *Bulletin de droit nucléaire*, no 100, Éditions de l'OCDE, Paris, p. 71.

réglementation de la sûreté et de promotion des activités nucléaires) suffisent à décrire l'intégralité des composantes d'un organisme de réglementation indépendant dans ces instruments⁹. Les rédacteurs ont évité de définir ou d'expliquer plus avant ces termes pour conserver une certaine souplesse et parvenir à un consensus¹⁰, ce qui est compréhensible compte tenu du grand nombre d'architectures constitutionnelles et de cadres juridiques mis en œuvre par les parties contractantes.

Soucieuse de promouvoir une compréhension partagée du concept d'indépendance du processus décisionnel réglementaire, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a publié un rapport en 2023, préparé par le Groupe consultatif international sur la sûreté nucléaire (INSAG)¹¹, qui recense les mesures et principes de base à respecter. L'AIEA a également publié, dans sa série Normes de sûreté, des orientations concernant les « aspects essentiels » du « cadre d'établissement d'un organisme de réglementation », dont l'indépendance effective fait partie¹². Ce rapport recense trois fonctions de base des organismes de réglementation, qui doivent être exercées « sans pression de la part d'intérêts qui pourraient entrer en conflit avec la sûreté » : 1) l'élaboration et l'adoption d'une « réglementation appropriée, complète et censée » ; 2) la vérification du respect de cette réglementation ; et 3) la coercition et l'imposition de « mesures correctives appropriées » en cas d'écart par rapport au cadre de sûreté établi¹³. Ce document identifie également des « caractéristiques clés » qui doivent être l'apanage des régulateurs indépendants qui exercent ces fonctions, dont notamment une « insensibilité à des influences externes injustifiées »¹⁴. Le rapport de l'INSAG liste également des mesures qui peuvent être prises – par l'organisme de réglementation lui-même ou des décideurs politiques nationaux – pour s'assurer que l'organisme de réglementation est bien équipé pour surmonter toute atteinte à l'indépendance de son processus décisionnel. Parmi celles-ci figure l'établissement d'un cadre juridique approprié qui expose clairement les fondements des « objectifs, principes et valeurs » de l'organisme de réglementation ; « de processus décisionnels réglementaires clairement définis » ; et l'assurance que l'organisme de réglementation dispose des moyens nécessaires (à savoir ressources humaines et compétence programmatique) pour « s'assurer qu'il bénéficie d'un appui scientifique et technique indépendant »¹⁵.

-
9. D'autres instruments non contraignants contiennent des dispositions analogues. Voir, par ex., AIEA (2006) *Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche*, doc. AIEA IAEA/CODEOC/RR/2006, AIEA, Vienne, p. 5 (l'organisme de réglementation « devrait être réellement indépendant des organisations ou organismes chargés de la promotion des technologies nucléaires ou de l'exploitation des réacteurs de recherche ») ; AIEA (2004) *Code de conduite pour la sûreté et la sécurité des sources radioactives*, doc. AIEA IAEA/CODEOC/2004, AIEA, Vienne, p. 8 (chaque État établit un organisme de réglementation « dont les fonctions réglementaires seront réellement indépendantes d'autres fonctions concernant les sources radioactives »).
 10. Voir par ex. Stoiber, C (2018), *supra* note 8, p. 67 (expliquant que le terme « indépendance » n'a pas été utilisé dans le texte de la CSN en raison de son ambiguïté, notamment dans les traductions dans d'autres langues).
 11. AIEA (2003), *Independence in Regulatory Decision Making*, International Nuclear Safety Advisory Group (INSAG)-17, AIEA, Vienne (INSAG-17).
 12. AIEA, (2016), *Cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté*, Normes de sûreté de l'AIEA, Prescriptions générales de sûreté, no GSR Partie 1 (REV.1), AIEA, Vienne. Voir aussi Agence pour l'énergie nucléaire (AEN) (2014), *The Characteristics of an Effective Nuclear Regulator*, Éditions de l'OCDE, Paris, p. 14 (affirmant que « les prescriptions de base en matière d'indépendance de l'organisme de réglementation sont établies par la CSN et le GSR Partie 1 de l'AIEA »).
 13. INSAG-17 (2003), *supra* note 11, pp. 1-2.
 14. *Ibid.*, pp. 3-4. Parmi les autres « caractéristiques clés » figure un processus décisionnel « basé sur la science, des technologies démontrées et une expérience pertinente » accompagnée d'explications claires et rationnelles ; « la cohérence et la prédictibilité » des décisions fondées sur des objectifs de sûreté clairs et des critères techniques et juridiques ; et la « transparence et la traçabilité ».
 15. *Ibid.*, pp. 4-5.

En ce qui concerne d'éventuelles influences externes, qui « peuvent inclure des interactions ou des tentatives injustifiées visant à influencer le processus décisionnel de la part », notamment, « de politiciens ou groupes politiques », le rapport de l'INSAG souligne l'importance du qualificatif « injustifiées »¹⁶. Cela signifie que les auteurs reconnaissent que des contraintes constitutionnelles ou juridiques peuvent avoir pour conséquence qu'« un organisme de réglementation ne soit pas absolument indépendant à tous égards du reste de l'appareil d'État »¹⁷. Néanmoins, pour garantir « la crédibilité et l'efficacité » de l'organisme de réglementation, il convient de s'assurer que toute « orientation et supervision politique » soit clairement définie et limitée par la loi « pour assurer un haut degré d'indépendance professionnelle » du processus décisionnel de l'organisme de réglementation¹⁸.

En somme, « [a]ucune formule ne permet à elle seule d'assurer l'indépendance et la séparation réelles des fonctions des organismes de réglementation dans tous les États »¹⁹. Un organisme de réglementation jouissant d'une indépendance effective est une structure conçue pour élaborer des normes et prendre des décisions de manière transparente - et dotée du pouvoir nécessaire à cet effet - en fonction de considérations de santé et de sûreté, libre de toute interférence induite de la part d'acteurs susceptibles d'avoir des motivations autres que la sûreté (à caractère économique, politique, promotionnel ou autre)²⁰. Il n'y a pas de panacée pour parvenir à ce résultat. L'« indépendance effective », aux fins du droit nucléaire international, doit plutôt se concevoir et se mesurer de manière holistique, sur une échelle variable, en fonction de la présence ou de l'absence d'attributs et de caractéristiques fondamentales, reconnues par la communauté internationale sur la base des bonnes pratiques et de l'expérience. L'indépendance effective de l'organisme de réglementation requiert une « attention vigilante », car une absence d'indépendance effective, si elle persiste, peut avoir des conséquences sérieuses²¹.

L'un des traits distinctifs d'une indépendance effective, qui n'a pas encore été mentionné mais qui est le sujet des parties suivantes de cet article, est le processus de désignation et de révocation du responsable de l'organisme de réglementation. Comme on l'a vu plus haut, la structure et la composition de l'organisme de réglementation nucléaire varient d'un État à un autre, certains optant pour une agence ou un ministère dirigé par une seule personne,

16. *Ibid.*, p. 3.

17. *Ibid.*, p. 2. Voir aussi AIEA (2016), *supra* note 12, p. 6 (« Un organisme de réglementation indépendant ne sera pas complètement coupé des autres organismes publics. ... [L'État] veille néanmoins à ce que l'organisme de réglementation puisse prendre des décisions conformément à son obligation statutaire de pourvoir au contrôle réglementaire des installations et des activités et puisse exercer ses fonctions sans subir de pressions ou de contraintes indues. »).

18. INSAG-17 (2003), *supra* note 11, p. 2. Voir aussi Stoiber, C. et al. (2003), *supra* note 3, p. 31 (« Le fait que l'organisme de réglementation se situe à l'intérieur de la structure administrative d'un autre organisme, ou est supervisé par ce dernier, ne signifie pas nécessairement que cet organisme de réglementation est dénué d'indépendance. La question est de savoir si la séparation effective ou l'indépendance réelle requises des fonctions réglementaires essentielles et de la prise de décision existe bien. »).

19. Stoiber, C. (2003), *supra* note 3, p. 31.

20. AIEA (2016) *supra* note 12, p. 7 (l'organisme de réglementation « est libre de toutes pressions liées au contexte politique ou aux conditions économiques ou de pressions exercées par des services publics, des [exploitants] ou d'autres organismes ») ; AEN (2014), *supra* note 12, p. 21 (« L'indépendance vis-à-vis de toute influence induite de la part de l'industrie nucléaire et des services de l'État qui promeuvent cette industrie est vitale pour l'efficacité de l'organisme de réglementation. »).

21. Voir Burns, S. (2012), *supra* note 6, p. 758 (relatant les « critiques acerbes » adressées à l'organisme de réglementation japonais après l'accident de Fukushima Daiichi, qualifié par le législateur japonais de « catastrophe humaine » résultant de la « collusion » entre l'exploitant et l'organisme de réglementation, dont l'indépendance était une « farce » [citant National Diet of Japan (2010), « The Official Report of the Fukushima Nuclear Accident Independent Investigation Commission »]).

d'autres (comme les États-Unis) pour une commission ou un conseil d'administration²². Quoi qu'il en soit, le ou les dirigeants de cet organisme sont des responsables publics dont la nomination et le mandat sont prévus par la loi. Il en va de même que pour les autres caractéristiques, « le processus de désignation ou de destitution du chef de l'organisme de réglementation ne détermine pas l'indépendance de l'organisme, mais il donne une indication sur la manière dont la fonction de sûreté est considérée dans l'État en question »²³. Lorsque le responsable de l'organisme de réglementation peut « être destitué à la discrétion du Président, du cabinet ou d'un ministre sans donner de raison [...], l'indépendance réelle ou perçue de cette personne sera affectée »²⁴.

II. Les fondations de l'indépendance de la NRC

La NRC a été établie en tant que « commission de la réglementation indépendante » par la loi sur la réorganisation de l'énergie (*Energy Reorganization Act*) de 1974²⁵, qui a aboli l'organisation qui a précédé la NRC, à savoir la Commission de l'énergie atomique (*Atomic Energy Commission - AEC*), dont la création datait de l'aube de l'ère atomique, en 1946, et qui avait pour fonction principale la production de matières fissiles pour le développement et la fabrication d'armes nucléaires²⁶. Les fonctions de l'AEC avaient été légèrement modifiées par la loi sur l'énergie atomique (*Atomic Energy Act*) de 1954, qui avait mis fin au monopole des autorités fédérales sur les technologies nucléaires et avait assigné à l'AEC deux fonctions : encourager le développement commercial de l'énergie nucléaire aux États-Unis et la protection de la sûreté et de la santé de la population en autorisant et en contrôlant les activités nucléaires civiles²⁷. En raison de cette double casquette, l'AEC était sous le feu des critiques dans les années précédant son abolition. Selon un critique de l'époque, « cela revient à confier au renard la garde du poulailler »²⁸. L'une des principales finalités de la loi sur la réorganisation de l'énergie était « d'améliorer la réglementation de l'énergie nucléaire » aux États-Unis en séparant les fonctions réglementaires de l'AEC de ses fonctions de développement et de promotion – en réponse à une critique grandissante selon laquelle il existe une contradiction de principe entre la réglementation par l'AEC du secteur de l'énergie nucléaire et le développement et la promotion de nouvelles technologies pour ce secteur »²⁹.

Pour procéder à cette séparation, la loi sur la réorganisation de l'énergie a transféré à la NRC « toutes les fonctions d'autorisation et de réglementation connexes » de l'AEC³⁰. Les fonctions restantes de l'AEC ont été transférées à l'Energy Research and Development Administration (Administration pour la recherche et développement sur l'énergie – ERDA), nouvellement créée, notamment les responsabilités « d'encouragement et de conduite de recherche et développement, spécialement la démonstration de la faisabilité commerciale et

22. Voir Burns, S. et al., (2002), « *Regulation, licensing and oversight of nuclear activities* », *Principles and Practice of International Nuclear Law*, Éditions de l'OCDE, Paris, pp. 169-70 (dressant la liste des États ayant des agences ou des commissions dirigées collégialement et ceux dont les organismes sont dirigés par un seul directeur ou administrateur). Voir aussi Sexton, K. A. (2015), « Crise, critique, changement : les réformes de la réglementation au lendemain des accidents nucléaires », *Bulletin de droit nucléaire*, no 96, Éditions de l'OCDE, Paris, pp. 35-39.

23. Stoiber, C. et al. (2003), *supra* note 3, p. 31.

24. *Ibid.*, p. 31.

25. Pub. L. No. 93-438, tit. II, article 201, 88 Stat. 1233, 1242 (1974) (codifié dans 42 United States Code (USC) 5841).

26. Mazuzan, G. et S. Walker (1984), *Controlling the Atom: The Beginnings of Nuclear Regulation, 1946-1962*, University of California Press, Berkeley, California, p. 4 ; voir aussi *Atomic Energy Act of 1946*, Pub. L. No. 79 585, 60 Stat. 755 (1946).

27. Mazuzan, G. (1984), *supra* note 26, pp. 24 et 30 ; voir aussi *Atomic Energy Act of 1954*, Pub. L. No. 83-703, 68 Stat. 919 (1954).

28. Walker, S. et T. Wellock (2010), *A Short History of Nuclear Regulation, 1946-2009*, NRC, pp. 47-49.

29. S. Rep. 93-980, 1974 *United States Code Congressional and Administrative News (USCCAN)* 5470, 5471 (1974).

30. 42 USC 5841(f).

des applications pratiques » de l'énergie nucléaire, entre autres sources d'énergie³¹. Quelques années plus tard, les fonctions de l'ERDA ont été transférées au tout nouveau Département de l'Énergie (DOE), ministère qui existe encore aujourd'hui et qui est placé sous la responsabilité d'un ministre qui rend compte directement au Président des États-Unis³².

Par contraste, le Congrès, lorsqu'il a créé la NRC, a accordé aux membres de la Commission une protection légale empêchant leur révocation. S'ils sont nommés par le Président et confirmés par le Sénat³³, une fois en fonctions, ils ne peuvent être révoqués par le Président que pour motif d'« inefficacité, de négligence ou de commission d'un acte illicite »³⁴. Le sens exact de cette phrase n'a jamais été défini précisément, mais c'est la disposition classique relative à la révocation des dirigeants d'agences dites « indépendantes » aux États-Unis depuis plus d'un siècle, puisqu'elle remonte au minimum à l'*Interstate Commerce Commission*, créée en 1887 pour réguler l'industrie ferroviaire américaine naissante³⁵. D'ailleurs, la même disposition, instituée par la loi sur l'énergie atomique de 1946, était applicable à l'AEC et a été transférée à la NRC lors de l'abolition de l'AEC³⁶.

Lorsque le Congrès a créé l'AEC en 1946, et davantage encore lorsqu'il a créé la NRC en 1974, la possibilité d'accorder aux commissions de réglementation dites « indépendantes » une protection contre la révocation était considérée comme un acquis du droit constitutionnel et du droit administratif. Toutefois, cet acquis a été remis en cause et affaibli par un scepticisme (voire un cynisme) judiciaire croissant face à ce que certains considèrent comme une expansion de l'État administratif américain moderne, qui n'aurait pas d'obligation de rendre compte de son action.

III. L'histoire des « agences indépendantes » aux États-Unis

La Constitution des États-Unis divise les institutions fédérales en trois branches égales entre elles (la « séparation des pouvoirs »). L'article premier établit le pouvoir législatif, sous la forme d'un Congrès bicaméral constitué d'une Chambre des représentants et d'un Sénat dotés du pouvoir de voter les lois³⁷ ; l'article 2 établit le pouvoir exécutif, dirigé par un Président chargé d'assurer « l'exécution fidèle » de ces lois³⁸ ; et l'article 3 établit le pouvoir judiciaire, avec à sa tête la Cour suprême, jouissant du pouvoir de résoudre les « litiges ou cas » ressortissant au droit fédéral³⁹. Les agences de réglementation (comme la NRC) sont du ressort du pouvoir exécutif, puisqu'elles sont créées par le pouvoir législatif pour administrer et veiller à la bonne application des lois qu'il adopte (comme la loi sur l'énergie atomique)⁴⁰. Au titre de la « clause de nomination » de la Constitution, le Président a seulement le pouvoir de nommer les chefs des départements de l'exécutif et

31. 42 USC 5813 (2).

32. *Department of Energy Organization Act*, Pub. L. No. 95-91, tit. III, 91 Stat. 565, 577 (1977) (codifié dans 42 USC 7151).

33. Constitution des États-Unis, art. II, section 2, § 2 ; 42 USC 5841(b)(1).

34. 42 USC 5841(e).

35. Sunstein, C. et A. Vermeule (2021), « *Presidential Review: The President's Statutory Authority over Independent Agencies* », *Georgetown Law Journal*, vol. 109, no 3, Georgetown Law, p. 644.

36. Voir loi sur l'énergie atomique, *supra* note 26, article 2(a)(2) ; loi sur l'énergie atomique de 1954, *supra* note 27, article 22(a) (abrogée par la loi sur la réorganisation du secteur de l'énergie de 1974, *supra* note 25, article 104(a)).

37. Constitution des États-Unis, art. I, section 1.

38. *Ibid.*, art. II, section 3, § 5

39. *Ibid.* art. III, section 2.

40. Le Congrès des États-Unis tient également « les cordons de la bourse » au sein de la structure constitutionnelle des États-Unis – aucune dépense ne peut être engagée par le Trésor des États-Unis, notamment les allocations pour le fonctionnement des agences, en l'absence d'une loi adoptée par le Congrès. *Ibid.*, art. I, section 9, § 7. Ce pouvoir est largement reconnu comme étant un outil pour définir ou influencer les priorités des agences réglementaires, car le Congrès peut restreindre l'utilisation des fonds alloués à des fins spécifiques ou peut tout bonnement retenir des fonds relatifs à certaines activités. Voir Congressional Research Service (2021), *Congress's Authority to Influence and Control Executive Branch Agencies*, pp. 14-15. Ce point est traité plus en détail ci-après, dans la Partie VI.

des agences (généralement dénommés « dirigeants principaux »), et ces nominations sont soumises « à l'avis et au consentement » du Sénat⁴¹.

Cependant, la Constitution ne traite pas expressément du pouvoir de révocation de ces fonctionnaires de haut rang. Cette question (qui consiste à savoir si le pouvoir de révocation appartient de manière inhérente au Président, si le consentement du Sénat s'applique à la révocation comme il s'applique à la nomination, ou si le silence de la Constitution signifie que le Congrès jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour adopter des dispositions législatives relatives à la révocation selon qu'il le juge nécessaire) a été examinée dès le début de l'histoire des États-Unis, dans la « Décision de 1789 », quand le Congrès a débattu pour la première fois de la question et de la façon d'inclure dans la législation une disposition relative à la révocation d'un Secrétaire de département (toutefois, il n'est toujours pas évident que la moindre « décision » ait été réellement prise)⁴². Ce qui a fait consensus en premier lieu, c'est que le pouvoir de nomination des dirigeants accordé par la Constitution au Président s'accompagnait d'un pouvoir discrétionnaire de révocation concomitant⁴³. Mais cette théorie constitutionnelle a finalement été contestée au début du vingtième siècle, avec la montée des agences « indépendantes ».

Les commissions réglementaires « indépendantes » ont commencé à se matérialiser aux États-Unis à l'époque de ce que l'on qualifie d'« Ère progressive », une période allant de la fin du XIXe siècle au début du XXe siècle, associée à une industrialisation et une urbanisation, ainsi qu'à des réformes politiques et sociales conséquentes. À cette époque, le Congrès a voté davantage de lois créant des agences « indépendantes », composées « d'administrateurs experts dotés de compétences techniques » qui seraient libres de prendre « des décisions logiques sur la base de données empiriques », loin de la « mêlée politique » et de la « politique partisane »⁴⁴. Cela signifie que la raison d'être des commissions réglementaires indépendantes était d'habiliter de nouvelles agences pour qu'elles se concentrent sur des sujets bien spécifiques, « sans considération pour des intérêts programmatiques concurrents » et en étant « préservées du contrôle politique »⁴⁵. Le Congrès a eu recours à différents outils législatifs pour assurer l'indépendance des agences et promouvoir des processus décisionnels indépendants en leur sein. On peut citer notamment l'obligation d'observer un équilibre partisan dans la nomination des membres des commissions ; un mandat d'une durée définie pour les individus servant au sein d'une commission indépendante ; le pouvoir pour une commission d'ester en justice par elle-même plutôt que de devoir être représentée par le département de la Justice⁴⁶. Certains individus (pas tous) se sont également vu accorder la « pierre de touche juridique » ou une indépendance *sine qua*

41. Constitution des États-Unis, art. II, section 2, § 2.

42. Prakash, S. (2006) « *New Light on the Decision of 1789* », *Cornell Law Review*, vol. 91, no 5, Cornell University, p. 1024 ; voir aussi Birk, D. (2021), « *Interrogating the Historical Basis for a Unitary Executive* », *Stanford Law Review*, vol 73, no 1, Stanford University, p. 188

43. Prakash, S (2006), *supra* note 42, p. 1023 no 10 (citant l'arrêt *Myers c. US*, 272 US 52, 115 (1926), dans lequel la Cour a jugé que « le pouvoir de destitution doit demeurer là où la Constitution l'a placé, entre les mains du Président, en tant qu'élément du pouvoir exécutif, conformément à la Décision législative de 1789 »).

44. Berger, M. et G. Edles (2000), « *Established by Practice: The Theory and Operation of Independent Federal Agencies* », *Administrative Law Review*, vol. 52, no 4, American Bar Association, pp. 1130-31.

45. Datla, K. et R. Revesz (2013), « *Deconstructing Independent Agencies (And Executive Agencies)* », *Cornell Law Review*, vol. 98, no 4, Cornell University, p. 777. Voir aussi Crane, D. (2015), « *Debunking Humphrey's Executor* », *The George Washington Law Review*, vol. 83, no 6, p. 1844 (décrivant « le cœur de la vision progressiste concernant les agences administratives », vues comme « politiquement autonomes et indépendantes, dotées d'une expertise et d'une objectivité uniques en leur genre ») ; Breger, M. (2000), *supra* note 44, p. 1113 (« Selon la théorie traditionnelle, le cœur du métier [des agences indépendantes] est la résolution apolitique, par des experts, de questions réglementaires »).

46. Vermeule, A. (2013), « *Conventions of Agency Independence* », *Columbia Law Review*, vol. 113, no 5, Columbia Law School, pp. 1165, 1168.

non, à savoir une protection légale contre la révocation sauf pour motif « d'inefficacité, de négligence ou de commission d'un acte illicite dans l'exercice des fonctions »⁴⁷.

La création de commissions collégiales a connu une accélération à l'époque du « New Deal », qui a fait suite à la Grande dépression des années 1930, avec l'établissement en quelques années, par le Congrès, de sept agences chargées de réglementer divers domaines nouveaux. On peut citer notamment la Federal Communications Commission (Commission fédérale des communications), chargée de réglementer les services de communication avec ou sans fil ; la Securities and Exchange Commission (Commission des opérations de Bourse) pour protéger les investisseurs financiers des escroqueries et des manipulations des marchés ; et le National Labor Relations Board (Conseil national des relations professionnelles), chargé de la supervision des négociations collectives et de la prévention des pratiques de travail inéquitables⁴⁸. C'est à cette époque, en 1935, qu'un arrêt de la Cour suprême des États-Unis concernant une autre création « technocratique progressiste » de cette période – la Federal Trade Commission (Commission fédérale du Commerce- FTC), établie en 1914 pour réglementer les pratiques commerciales inéquitables et antitrust - a constitutionnalisé le concept d'« agence indépendante » et a ouvert la voie à l'État administratif moderne qui existe aujourd'hui⁴⁹.

Etonnamment, le litige tranché par la Cour suprême dans un arrêt qui fit date n'avait aucun rapport avec le pouvoir substantiel de la FTC, pas plus qu'il n'en avait avec une décision réglementaire qui aurait été prise par la Commission. Tout simplement, un des membres de la FTC (William E. Humphrey) était décédé peu de temps auparavant. Cinq mois avant son décès, le Président des États-Unis (Franklin D. Roosevelt) l'avait limogé, après que M. Humphrey eut délibérément ignoré plusieurs courriers du Président demandant sa démission pour un désaccord de principe. M. Humphrey avait été nommé commissaire par le prédécesseur de Roosevelt pour un mandat de sept ans, et Roosevelt l'avait révoqué cinq ans avant le terme prévu. L'exécuteur testamentaire de M. Humphrey a attaqué les États-Unis, arguant que le limogeage de M. Humphrey était contraire à la loi. Les autorités fédérales durent payer les cinq mois de salaire auxquels M. Humphrey avait droit entre sa révocation induite et son décès. C'est ce qui explique le nom inhabituel de cette affaire qui est devenue le « pilier judiciaire iconique » de l'indépendance des commissions de réglementation : *Humphrey's Executor*⁵⁰.

En l'affaire *Humphrey's Executor*, la Cour suprême a jugé unanimement que le Président des États-Unis ne pouvait révoquer des membres de la FTC qu'en raison d'un des motifs prévus par la loi (« inefficacité, négligence ou commission d'un acte illicite dans l'exercice des fonctions ») et non de manière discrétionnaire pour des motifs de nature politique⁵¹. La Cour s'est fondée sur plusieurs critères. Premièrement, elle a établi que la FTC était conçue pour être non partisane et agir en « totale impartialité », « hors de toute domination ou de tout contrôle politique », et « clairement distincte de tout département du gouvernement – non soumise aux ordres du Président »⁵². Selon la Cour, le rôle du Président se limite à sélectionner les membres de la Commission, qui sont ensuite « libres d'exercer leur jugement sans autorisation ni interférence de quelque gouvernant que ce soit »⁵³. En outre, la Cour a dit que les fonctions de la FTC n'étaient « ni politiques ni exécutives, mais d'une manière prédominante, quasi judiciaires et quasi législatives » ; en d'autres termes, selon la Cour, la FTC ne prenait pas de décisions de nature exécutive nécessitant une supervision du Président, mais était plutôt investie de pouvoirs non-exécutifs comme la publication de rapports à l'intention du Congrès, élaborés de manière objective et non partisane, et l'application des lois via des activités impartiales de nature

47. *Ibid.*, pp. 1166 n. 7, 1170, 1219.

48. Corrigan, P. et R. Revesz (2017), « *The Genesis of Independent Agencies* », *New York University Law Review*, Vo. 92, No 3, New York University, p. 670.

49. Crane, D. (2015), *supra* note 45, pp. 1835-36.

50. *Ibid.* pp. 1836, 1840-42; *Humphreys' Executor v. United States*, 295 US 602 (1935).

51. *Humphrey's Executor*, 295 US 626.

52. *Ibid.*, 624-25.

53. *Ibid.*, 625.

judiciaire⁵⁴. Enfin, la Cour a fait remarquer que l'un des buts de la loi établissant la FTC était de « créer un corps d'experts qui acquerraient de l'expérience au fil de leurs années de service », et qu'il y serait fait obstacle si le Président était libre de révoquer ses membres selon son bon vouloir avant la fin prévue de leur mandat⁵⁵.

Cet arrêt a marqué une sorte de revirement par rapport à l'arrêt rendu en l'affaire *Myers v. United States*, dans lequel la Cour avait jugé, une décennie plus tôt, que le Président pouvait unilatéralement révoquer un directeur de bureau de poste, en dépit de l'existence d'une loi requérant pour ce faire le consentement du Sénat⁵⁶. Dans l'affaire *Myers*, la Cour avait jugé d'une manière générale qu'en vertu de la Constitution, le pouvoir du Président de révoquer des fonctionnaires de haut rang « découlait du pouvoir de nomination », et que « ceux qui sont en charge d'exercer des fonctions gouvernementales et en ont la responsabilité, qui sélectionnent leurs subordonnés, doivent, pour exercer leurs responsabilités, avoir le pouvoir de révoquer les personnes qu'ils nomment »⁵⁷. Dans l'affaire *Humphrey's Executor*, la Cour a justifié le résultat différent auquel elle a abouti en établissant une distinction entre la fonction de directeur de bureau de poste (un fonctionnaire subordonné, aux fonctions « purement exécutives ») de celle de membre de la FTC, qui est un collège d'experts non partisans échappant, par nature, au contrôle du pouvoir exécutif.

L'arrêt *Humphrey* a passé l'épreuve du temps pour devenir un précédent « inébranlable » de l'État administratif⁵⁸, qui a fondé juridiquement le Congrès à créer de nouvelles commissions indépendantes, y compris l'AEC et la NRC, pendant les décennies suivantes. Néanmoins, le raisonnement suivi par la Cour dans l'arrêt *Myers* a également perduré et a été soutenu par des juristes et des professeurs de droit partisans de ce qu'on dénomme la « théorie du pouvoir exécutif unitaire » de la présidence⁵⁹. Les défenseurs de cette théorie argumentent que selon la Constitution, l'intégralité du « pouvoir exécutif » (et non pas une partie seulement) du gouvernement fédéral est conférée au Président uniquement et que, si le Congrès peut créer des bureaux et des départements au sein de la branche exécutive pour assister le Président dans l'exercice de ses responsabilités, ces fonctionnaires subordonnés doivent demeurer soumis à la direction et au contrôle du Président, qui doit pouvoir les révoquer de manière discrétionnaire⁶⁰. Selon cette théorie, les agences indépendantes sont souvent qualifiées de « quatrième branche acéphale du pouvoir » du gouvernement américain, contrôlée par des bureaucrates qui exercent leur pouvoir exécutif sans rendre de compte à qui que ce soit, hors de toute supervision du Président démocratiquement élu⁶¹.

Le principe général énoncé par la Cour suprême dans l'arrêt *Myers*, concernant l'importance du contrôle présidentiel sur ceux qui exécutent les lois, réapparaîtra au fil du temps dans des décisions judiciaires⁶². Notamment pour la NRC (et peut-être d'une manière prophétique, avec le recul), ce principe a refait surface dans une opinion judiciaire dans le cadre de la controverse relative à la tentative du DOE, en 2010, de retirer sa

54. *Ibid.*, 628.

55. *Ibid.*, 625.

56. *Myers*, *supra* note 43.

57. *Ibid.*, p. 119.

58. Crane, D. (2015), *supra* note 45, p. 1838.

59. Birk, D. (2021), *supra* note 42, p. 193. Voir aussi Suinstein, C. et A. Vermeule (2021), « *The Unitary Executive: Past, Present, Future* », *The Supreme Court Review*, The University of Chicago, p. 100 (affirmant que l'arrêt *Myers* est « l'étoile brillante et immuable » des défenseurs modernes de l'exécutif unitaire).

60. Birk, D. (2021), *supra* note 42, p. 193. Voir aussi Breger, M. (2000), *supra* note 44, p. 1156.

61. Voir par ex. Shapiro, I (2020), « *Time to Rein in the Unconstitutional Fourth Branch of Government* », *Administrative & Regulatory Law News*, vol. 45, no 2, American Bar Association, p. 9.

62. Voir par ex. *Bowsher v. Synar*, 478 US 714, 725-26 (1986) (citant *Myers* et jugeant que le Congrès « ne peut se réserver le pouvoir de révoquer un fonctionnaire de haut rang chargé de l'exécution des lois ») ; *Free Enterprise Fund v. Public Company Accounting Oversight Board*, 561 US 477, 492-95 (2010) (citant « l'arrêt de référence en l'affaire *Myers* » et réaffirmant le principe que le Président doit conserver entre ses mains le pouvoir de révocation de ceux qui exécutent les lois).

demande d'autorisation de construction d'un centre de stockage géologique du combustible usé à Yucca Mountain. Le législateur américain a chargé le DOE de construire et d'exploiter un centre de stockage de déchets radioactifs à Yucca Mountain, après autorisation reçue de la NRC⁶³. Le DOE a soumis sa demande d'autorisation de construction à la NRC en 2008, mais en 2010, il a déposé une demande d'annulation de sa demande avec réserve, non pour des motifs liés à la sûreté, mais parce que le site avait été considéré comme une option inadéquate par principe. Une formation collégiale de l'Atomic Safety and Licensing Board (ASLB) de la NRC a déclaré que selon la loi, le DOE n'avait pas le pouvoir de retirer sa demande d'autorisation par principe et a rejeté la demande de retrait⁶⁴. La demande de retrait du DOE a également été attaquée devant les juridictions fédérales, mais l'action a été considérée comme prématurée et rejetée, au motif que la Commission n'avait pas encore examiné la décision de l'ASLB au moment du dépôt de la requête⁶⁵. Toutefois, dans l'arrêt, un juge de la Cour d'appel du circuit de DC a rédigé une opinion pour exprimer sa perplexité quant au fait de savoir « comment nous en sommes arrivés là, d'un point de vue constitutionnel ? » :

Avec un peu de recul, en lisant la Constitution [...] il semble étrange que la Commission de la réglementation nucléaire ait le dernier mot au sein de la branche exécutive sur cette question importante. On aurait tendance à penser que le Président des États-Unis contrôle la branche exécutive et est en position de diriger l'interprétation du droit et l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par toutes les agences de la branche exécutive. [...] On pourrait présumer que la Commission de la réglementation nucléaire rend compte au Président, et non l'inverse. [...] Mais cette conception de la chaîne de commandement constitutionnelle se révèle inexacte en ce qui concerne les agences indépendantes comme la Commission de la réglementation nucléaire – en conséquence de l'arrêt de la Cour suprême en l'affaire *Humphreys' Executor*⁶⁶.

Ces mots sont ceux du juge de circuit Brett Kavanaugh qui, sept ans plus tard, a été promu au rang de juge de la Cour suprême des États-Unis. Quelques années plus tard, le juge Kavanaugh a fait partie de la majorité de la Cour suprême qui a rendu deux arrêts dont la doctrine prédit qu'elle pourrait signaler la disparition imminente des agences « indépendantes » aux États-Unis.

IV. Importants développements judiciaires concernant les « agences indépendantes »

Le premier de ces deux arrêts a été rendu en l'affaire *Seila Law LLC v. Consumer Financial Protection Bureau*⁶⁷, qui concerne une agence indépendante créée par le Congrès en 2010, à la suite de la crise financière mondiale de 2008⁶⁸. Cette agence – le *Consumer Financial Protection Bureau* (Bureau de la protection financière des consommateurs – CFPB) – est chargée de mettre en œuvre diverses lois et de réglementer les activités dans le secteur financier pour assurer la protection des consommateurs, notamment concernant

63. Voir généralement la loi sur la stratégie concernant les déchets nucléaires (*Nuclear Waste Policy Act*) de 1982, telle que modifiée, sous-titre A (codifié dans 42 USC 10131-10145).

64. *In the Matter of US Department of Energy (High-Level Waste Repository)*, LBP-10-11, 71 NRC 609 (2010). L'Atomic Safety and Licensing Board (ASLB) est un collège de juges administratifs autorisé à tenir des audiences en matière d'autorisation, sur les instructions de la NRC ; voir 42 USC 2241).

65. *In re Aiken County*, 645 F.3d 428 (DC Cir. 2011). Plus tard, la Commission a été divisée à parts égales quant à la question de prendre une mesure pour infirmer ou confirmer la décision de l'ASLB, qui a donc été maintenue. *In the Matter of US Department of Energy (High-Level Waste Repository)*, CLI-11-07, 74 NRC 212 (2011). Faute de fonds appropriés, la procédure décisionnelle concernant Yucca Mountain est suspendue depuis 2011.

66. *In re Aiken County*, 645 F.3d, 439-440.

67. 140 S.Ct. 2183 (2020) (*Seila Law*).

68. *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Pub. L. No. 111-203, tit. X, 124 Stat. 1376, 1955 (2010) (codifié aux articles 5481-5603 du Titre 12 USC).

l'enregistrement des crédits, les pratiques de recouvrement des dettes, et pour prévenir toute autre « pratique ou acte injuste, trompeur ou abusif »⁶⁹. Le Congrès a doté cette agence de pouvoirs de coercition importants, comme celui de conduire des enquêtes, de délivrer des citations à comparaître, d'imposer des sanctions administratives et d'intenter des actions civiles devant les juridictions fédérales⁷⁰. Il a également accordé au directeur de cette agence la même protection légale contre la révocation sauf « inefficacité, négligence ou commission d'un acte illicite » que celle qui avait été jugée acceptable des décennies plus tôt dans l'affaire *Humphrey's Executor* ; cependant, un détail (qui s'est révélé crucial) était différent : le CFPB est dirigé par un seul individu, son Directeur, et non par une commission ou un conseil composé de plusieurs membres, comme les agences « indépendantes » traditionnelles⁷¹. En 2017, le CFPB a commencé à enquêter sur les pratiques commerciales d'un cabinet juridique basé en Californie (Seila Law LLC) et lui a enjoint de produire certains registres et de fournir certaines informations. Le cabinet Seila Law a contesté cette demande, arguant que le CFPB n'avait pas le pouvoir d'agir de la sorte car la structure organisationnelle de l'agence était contraire à la constitution, ce qui invalidait sa demande⁷². Le litige a atteint la Cour suprême.

Dans une opinion rédigée par le *Chief Justice* (le président de la Cour), la Cour suprême convient que la structure du CFPB – avec à sa tête un directeur unique dont le mandat est de cinq ans et qui « est doté de pouvoirs exécutifs importants » et ne peut être révoqué par le Président que pour un motif valable – est contraire à la Constitution⁷³. Pour parvenir à cette décision, la Cour s'appuie considérablement sur la théorie de l'exécutif unitaire, affirmant que « selon notre Constitution, le “pouvoir exécutif” – dans sa plénitude – est “confié à un président” qui doit “veiller à ce que la loi soit fidèlement exécutée” », et que « “d'une manière générale”, la Constitution confère au Président “le pouvoir de révoquer ceux qui l'assistent dans l'exécution de sa charge” »⁷⁴. La Cour juge que la direction du CFPB par un directeur unique contrevient à la structure constitutionnelle « soigneusement équilibrée » du pouvoir en « dotant de pouvoirs exécutifs considérables un seul individu qui ne rend compte à personne »⁷⁵. Des individus dotés de pouvoirs exécutifs autres que le Président peuvent « se voir conférer des pouvoirs importants » selon le droit des États-Unis, mais ce pouvoir doit rester, selon la Cour, « soumis à la supervision et au contrôle permanents du Président élu »⁷⁶. Ainsi, la Cour juge que le CFPB peut « continuer à fonctionner, mais son directeur doit, à la lumière de notre décision, pouvoir être révoqué librement par le Président »⁷⁷.

Outre l'opinion majoritaire, l'arrêt contient deux opinions distinctes rédigées par d'autres juges de la Cour pour exprimer leurs vues sur la pérennité de la jurisprudence *Humphrey's Executor*. En effet, la majorité n'a pas invalidé cette jurisprudence, mais a qualifié l'arrêt de 1935 d'« exception reconnue » au « principe général » selon lequel le pouvoir de révocation du Président sur les membres du pouvoir exécutif est absolu⁷⁸. Ce faisant, la Cour décrit le principe juridique de *Humphrey's Executor* et explique qu'il permet au Congrès de prévoir la révocation pour motif valable « d'agences d'experts collégiales qui ne sont pas dotées de pouvoirs exécutifs substantiels »⁷⁹ – ce qui réduit considérablement la portée de l'arrêt *Humphrey's Executor*, alors que l'expression « pouvoirs exécutifs substantiels » n'y apparaît aucunement. Au fond, puisque le CFPB n'est pas une agence à direction collégiale, il n'y avait aucune raison pour que l'opinion majoritaire en

69. Seila Law, *supra* note 67, 2193.

70. *Ibid.*

71. Voir 12 USC 5491.

72. Seila Law, *supra* note 67, 2194.

73. *Ibid.*, 2192.

74. *Ibid.*, 2191 (citant la Constitution des États-Unis, art. II, par. 1, alinéa 1 et *Free Enterprise Fund*, *supra* note 62).

75. *Ibid.*, 2203.

76. *Ibid.*

77. *Ibid.*, 2192.

78. *Ibid.*, 2198.

79. *Ibid.*, 2199.

l'affaire *Seila Law* revisite l'arrêt *Humphrey's Executor*⁸⁰. Cependant, pour les juges Thomas et Gorsuch, ce n'était pas suffisant, et ils avancent dans leur opinion distincte conjointe que la Cour devrait tout simplement renverser la jurisprudence *Humphrey's Executor*, qu'ils qualifient de « précédent erroné » qui donne voie à « un quatrième pouvoir de fait » consistant en des agences indépendantes qui ne rendent compte à personne et représentent « une menace importante pour les libertés individuelles et le système constitutionnel de séparation des pouvoirs et de poids et contrepoids »⁸¹.

Un an plus tard exactement, la Cour a réexaminé la même question lorsqu'elle a tranché l'affaire *Collins v. Yellen*⁸², qui remettait également en cause la constitutionnalité de la structure de la *Federal Housing Finance Agency* (Agence fédérale de financement du logement - FHFA). Le Congrès a créé la FHFA en 2008, au cœur d'une crise nationale du logement et des prêts hypothécaires, dans le but de réglementer étroitement deux des plus importantes institutions financières financées sur fonds publics du pays en vue de stabiliser le marché secondaire des prêts hypothécaires. Peu après sa création, la FHFA a placé ces deux institutions sous tutelle et a transféré une part importante de leur valeur nette vers le Département du Trésor, ce qui a déclenché des procédures judiciaires de la part d'actionnaires privés. Comme dans le cas du CFPB dans l'affaire *Seila Law*, le Congrès avait conçu la FHFA comme une agence indépendante dirigée par une seule personne bénéficiant d'une protection légale contre la révocation⁸³. En l'affaire *Collins*, les plaignants ont avancé que la structure organisationnelle de la FHFA était contraire à la Constitution, comme pour le CFPB dans l'affaire *Seila Law*. La cour suprême leur a donné raison, jugeant que les protections contre la révocation accordées à la FHFA étaient inconstitutionnelles et considérant que cette affaire justifiait une « application évidente de notre raisonnement en l'affaire *Seila Law* »⁸⁴. Les motifs de l'arrêt sont d'ailleurs identiques à ceux du précédent :

Le pouvoir de révocation aide le Président à maintenir un degré de contrôle sur les subordonnés qui lui sont nécessaires pour exercer ses fonctions en qualité de chef de la branche exécutive, et permet de veiller à ce que ceux-ci servent le peuple d'une manière efficace et conforme aux politiques pour la promotion desquelles le peuple est présumé avoir élu le Président. [...] En outre, comme le Président est élu, contrairement aux fonctionnaires des agences, ce contrôle est essentiel pour soumettre les actions de la branche exécutive à un certain degré de responsabilité vis-à-vis des électeurs⁸⁵.

Superficiellement, l'affaire *Collins* semble en effet identique à l'affaire *Seila Law* : deux agences, chacune dirigée par un seul individu plutôt que par une commission et bénéficiant d'une protection légale contre une révocation discrétionnaire du Président. Mais les défenseurs du statut « indépendant » de la FHFA ont cherché à différencier les deux affaires en distinguant les pouvoirs relatifs des deux agences. En l'affaire *Seila Law*, la Cour avait qualifié le CFPB d'agence jouissant « du pouvoir de coercition de l'État à l'égard de millions de citoyens et d'entreprises » via des enquêtes, la publication de normes industrielles, la prise de mesures exécutoires et de sanctions civiles⁸⁶. Par contraste, les partisans de la FHFA arguaient qu'en comparaison, celle-ci exerçait un pouvoir nettement plus limité que le CFPB, sa mission principale étant de réglementer les entreprises bénéficiant de fonds publics, et non de réglementer directement des citoyens individuels⁸⁷. La Cour a jugé que cette distinction n'était pas pertinente, disant que « la nature et l'étendue du pouvoir d'une agence ne sont pas décisives pour déterminer si le Congrès peut limiter le pouvoir du Président d'en révoquer le directeur. [...] Les tribunaux ne sont

80. *Ibid.*, 2206 (“[N]ous ne revisitons pas *Humphrey's Executor* ni aucun autre précédent aujourd'hui »).

81. *Ibid.*, 2111-12.

82. 141 S.Ct. 1761 (2021 (*Collins*)).

83. 12 USC 4512(b)(2) (“Le directeur est nommé pour un mandat de cinq ans, à moins qu'il ne soit révoqué préalablement par le Président pour un motif valable »).

84. *Collins*, *supra* note 82, 1785.

85. *Ibid.*

86. *Seila Law*, *supra* note 67, 2200-01.

87. *Collins*, *supra* note 82, 1784.

pas les mieux placés pour soupeser l'importance relative du pouvoir réglementaire et coercitif de diverses agences, et nous ne pensons pas que la constitutionnalité des restrictions à la révocation repose sur une telle détermination »⁸⁸.

Deux juges qui divergeaient de l'opinion majoritaire en l'affaire *Collins* ont fait remarquer que dans l'arrêt *Seila Law*, la Cour avait déclaré le CFPB inconstitutionnel parce que cette agence exerçait « un pouvoir exécutif important » tout en échappant au contrôle présidentiel⁸⁹. Selon l'un de ces juges, « il convient de noter que ces mots [“pouvoir exécutif important”] n'apparaissent nulle part dans l'arrêt d'aujourd'hui. Au lieu de cela, la Cour semble adopter une position selon laquelle l'exercice d'un quelconque pouvoir exécutif suffit » à rendre inconstitutionnelles les protections contre la révocation⁹⁰.

V. Ce que cela signifie pour la NRC

Revenons au droit nucléaire international : que faut-il penser de ces développements juridiques aux États-Unis, au regard de leur autorité de sûreté indépendante ? La réponse est : « rien », du moins pour l'instant. À ce jour, la Cour suprême n'a pas statué sur la constitutionnalité des protections légales contre la révocation des commissions indépendantes telles que la NRC. Les arrêts *Seila Law* et *Collins* se limitent expressément aux agences indépendantes dirigées par un individu unique. En outre, peu après l'arrêt *Collins*, l'*Office of Legal Counsel* (Bureau des affaires juridiques – OLC) – le service du département de la Justice qui conseille juridiquement le Président et les ministres – a publié un mémoire dans lequel il conclue que, sur la base des arrêts de la Cour suprême, le Président pourrait également révoquer de manière discrétionnaire le directeur de la *Social Security Administration*, autre agence indépendante dirigée par un individu unique jouissant d'une protection légale contre la révocation⁹¹. (Le Président l'a d'ailleurs limogé peu après). Dans cet avis, l'OLC précise expressément que son avis se limite à la *Social Security Administration* et ne concerne pas le directeur de toute autre agence qui ne partage pas une « combinaison de caractéristiques spécifiques » identique, ce qui tendrait à exclure les commissions et conseils indépendants⁹².

Néanmoins, si on lit dans le marc de café – ou, selon les termes de deux universitaires de renom au sujet de pouvoir de révocation du Président, les « enseignes lumineuses »⁹³ – la pérennité de la jurisprudence *Humphrey's Executor* en droit constitutionnel américain est sérieusement remise en cause. Dans l'affaire *Collins*, les partisans de la constitutionnalité de la FHFA ont averti la Cour qu'une décision contraire remettrait en question la légitimité de nombreux autres aspects de l'exécutif fédéral, y compris les agences dirigées par des organes collégiaux. Quelle fut la réponse réelle de la Cour ? « Sans commentaire »⁹⁴. Les juristes sont de plus en plus nombreux à prédire que la jurisprudence *Humphrey's Executor* sera soit très bientôt renversée par la Cour suprême actuelle, soit au moins affaiblie graduellement et à tel

88. *Ibid.*

89. *Ibid.*, 1800-01 (opinion de Kagan, J.) (« Sans même mentionner l'argument du “pouvoir exécutif important” utilisé dans l'arrêt *Seila Law*, la majorité annonce qu'en fait, “la constitutionnalité des restrictions à la révocation” ne “repose” pas sur la “nature et l'ampleur du pouvoir d'une agence” ») ; *ibid.*, 1805 (opinion de Sotomayor, J.) « L'arrêt *Seila Law* ne dit pas qu'une agence indépendante ne peut en aucun cas être dirigée par un individu unique jouissant d'une protection contre la révocation. Cet arrêt dit plutôt, de manière répétée, que la décision adoptée se limite à une agence dirigée par un directeur unique jouissant “d'un pouvoir exécutif important”. »).

90. *Ibid.*, 1808 (opinion de Sotomayor, J.).

91. Voir 42 USC 902(a)(3) ; Office of Legal Counsel (OLC) (2021), « *Constitutionality of the Commissioner of Security's Tenure Protection* », *Memorandum Opinion for the Deputy Counsel to the President*, US Department of Justice.

92. *Ibid.*, p. 10 (Slip op.).

93. Voir Nielson, A. et C/ Walker (2021), « *Congress's Anti-Removal Power* », (projet disponible à l'adresse <https://ssrn.com/abstract=3941605>), p. 3.

94. *Collins*, *supra* note 82, 1787 n. 21 (« Aucune de ces agences n'est partie à cette affaire, et nous ne faisons aucun commentaire sur la constitutionnalité des restrictions à la révocation qui s'appliquent à leurs dirigeants »).

point dépréciée qu'elle n'aura plus aucune pertinence à notre époque, et deviendra le pilier iconique d'une ère révolue, sauvé de la destruction mais ne supportant plus rien⁹⁵.

Si ces prédictions se réalisent, elles seront sans nul doute l'objet parmi les juristes américains de lamentations (ou de réjouissances, selon les cas) quant à « la mort des agences indépendantes », ou quelque chose d'approchant. Et si la jurisprudence *Humphrey's Executor* est renversée et que les protections légales contre la révocation sont annulées dans l'ensemble de la branche exécutive en application de la théorie de « l'exécutif unitaire », cela fragilisera grandement les fondations de la NRC, qui ont été établies il y a plusieurs décennies, puisqu'un des préceptes clés qui sous-tendent la structure organisationnelle de l'agence viendrait à disparaître. En effet, les États-Unis mettent de longue date en exergue les protections légales contre la révocation des membres de la Commission pour démontrer « l'indépendance effective » de la NRC dans leur rapport national au titre de la CSN⁹⁶. Pour la première fois, les membres de la Commission seraient susceptibles d'être limogés en raison de décisions réglementaires ou politiques qui ne seraient pas conformes aux vues ou priorités du Président en exercice, ou pour des raisons purement partisans. Dans un monde post *Humphreys's Excutor*, un tel limogeage serait possible en droit interne, mais soulèverait bien entendu des interrogations significatives quant à « l'indépendance effective » de la NRC, telle qu'elle est prévue par les normes nucléaires internationales⁹⁷. Même en l'absence de révocation, le spectre d'une possible révocation pour motif discrétionnaire remettrait en cause comme jamais auparavant « l'indépendance effective » de la NRC.

Cependant, dans un monde post *Humphrey's Executor*, la NRC resterait inchangée, du moins sur le papier. Sa mission fondamentale, telle que décrite par loi sur l'énergie atomique – la délivrance d'autorisations et la réglementation de l'utilisation civile de matières radioactives d'une manière qui assure une protection raisonnablement suffisante

-
95. Voir par ex., Nielson, A. (2021), *supra* note 93, pp. 3-4 (« Des observateurs de tous bords prédisent que la Cour se prépare à renverser la jurisprudence *Humphrey's Executor*, ou au moins à la limiter à ses faits propres. ») ; Sunstein, C. (2021), *supra* note 59, p. 117 (« Dans l'arrêt *Seila Law*, la Cour accepte de tout cœur la position unitaire ferme, dans une opinion qui semble accepter la jurisprudence *Humphreys' Excutor*, mais fait une lecture de l'affaire si restrictive qu'elle laisse une large place à des contestations de la constitutionnalité de nombreuses commissions de réglementation indépendantes dans leur forme actuelle. ») ; Murphy, R. (2021), « *The DIY Unitary Executive* », *Arizona Law Review*, vol. 63, no 2, University of Arizona James E. Rogers College of Law, p. 446 (La jurisprudence *Humphrey's Executor* et l'indépendance décisionnelle des agences « ne tiennent plus qu'à un fil ».)
96. Voir par ex. NRC (2019), « *The United States of America Eighth National Report for the Convention on Nuclear Safety* », NUREG-1650, Rev. 7, p. 78 (« Le Président ne peut normalement pas orienter les décisions de l'Agence en matière de réglementation. Le Président ne peut révoquer un commissaire de la NRC que pour un motif valable – à savoir « l'inefficacité, la négligence ou la commission d'un acte illicite dans l'exercice des fonctions. ») ; p. 96 (« Compte tenu du statut d'agence réglementaire indépendante de la NRC, ses commissaires, contrairement aux directeurs des agences de rang ministériel comme le DOE, ne peuvent être révoqués par le Président des États-Unis que pour « inefficacité, négligence ou commission d'un acte illicite dans l'exercice de leurs fonctions. »).
97. Voir par ex., MacKenzie, B. (2010), « L'Indépendance de l'Autorité de réglementation nucléaire, l'expérience canadienne », *Bulletin de droit nucléaire*, no 85, Éditions de l'OCDE, Paris, p. 35 (traitant du licenciement de la présidente de la Commission canadienne de sûreté nucléaire en raison du traitement de l'autorisation d'une installation de radioisotopes médicaux, qui a « provoqué, au Canada et au niveau international, un débat quant à savoir si le gouvernement canadien avait, de manière injustifiée, interféré dans l'indépendance de l'autorité de réglementation nucléaire canadienne »).

de la santé et de la sûreté de la population – demeurerait la même⁹⁸. Et la Commission conserverait les autres caractéristiques organisationnelles qui promeuvent une indépendance effective. La principale d'entre elles est la collégialité, qui promeut intrinsèquement la réflexion collective et une délibération et un processus décisionnels fondés sur le consensus⁹⁹. Si un organisme de réglementation dirigé par un directeur unique n'est pas intrinsèquement moins « indépendant » qu'une commission, il est indubitablement plus aisé d'influencer la décision d'un individu que de plusieurs¹⁰⁰. En outre, l'article 200 de la loi sur la réorganisation de l'énergie interdit que plus de trois des cinq membres d'une commission proviennent d'un même parti politique¹⁰¹. Cette obligation d'équilibre entre les partis rend encore plus improbable l'hypothèse qu'un Président nouvellement élu limoge purement et simplement des membres d'une Commission pour des raisons d'opinion politique ou qu'il soit capable de « bourrer » la Commission d'alliés politiques, le Président n'ayant pas la possibilité de remplacer ou d'ajouter des membres ayant sa préférence en fonction de la composition et de l'équilibre de la commission existante. De plus, la Commission dispose d'un pouvoir indépendant d'ester en justice lorsque ses décisions finales concernant l'octroi d'une autorisation ou l'élaboration d'un règlement sont contestées devant les juridictions fédérales. Toute partie à une telle procédure affectée par la décision finale peut déposer une requête en réexamen devant les juridictions fédérales d'appel, où l'Agence est habilitée, de droit, à être représentée par son propre conseil¹⁰². Cela permet de garantir que les vues et les intérêts de la Commission sont représentés et que l'Agence ne dépend pas uniquement d'un représentant qui échapperait à son contrôle lorsque ses décisions sont contestées.

En ce qui concerne « l'indépendance effective » vis-à-vis des entités réglementées, la loi sur la réorganisation de l'énergie interdit aux commissaires d'exercer tout « activité, métier ou emploi » pendant la durée de leur mandat¹⁰³, et les règlements pris par la NRC interdisent à leurs commissaires (et à l'essentiel du personnel) de posséder des actions ou toute autre valeur mobilière émise par des entreprises prenant part à des activités du cycle du combustible nucléaire¹⁰⁴. Cette obligation spécifique à la NRC vient s'ajouter aux lois fédérales généralement applicables aux conflits d'intérêts, qui interdisent à tout fonctionnaire de participer personnellement à toute affaire qui pourrait directement et d'une manière prévisible avoir des répercussions sur leurs intérêts financiers personnels

-
98. 42 USC 2201(b) (dotant la Commission du pouvoir d'établir des normes régissant la possession de matières radioactives « en fonction de ce que la Commission considère comme nécessaire ou désirable pour promouvoir la défense et la sécurité communes et pour protéger la santé ou minimiser les risques pour les personnes et les biens ») ; *ibid.*, article 2232(a) (autorisant la Commission à octroyer des autorisations pour des installations qui produisent ou utilisent des matières fissiles après avoir déterminé que l'installation « sera conforme à la défense et à la sécurité communes et qu'elle assurera une protection suffisante de la santé et de la sûreté de la population »). Voir aussi Ostendorff, W.C. et K.A. Sexton (2013) « La "protection suffisante" après Fukushima : L'élément stable d'un monde changeant », *Bulletin de droit nucléaire*, no 91, Éditions de l'OCDE, Paris, pp. 23-36.
99. Un débat assez intense est survenu après l'accident de la centrale de Three Mile Island sur l'opportunité de restructurer la NRC pour en faire un agence indépendante dirigée par un seul administrateur. Voir Sexton, K.A (2015), *supra* note 22, pp. 42-46. Cette proposition de restructuration globale a finalement été écartée au profit d'autres réformes structurelles donnant plus de pouvoirs à son Président du point de vue du fonctionnement de l'Agence au jour-le-jour et dans des situations d'urgence, tout en préservant les fonctions consistant à élaborer des politiques, ainsi que des règles et des ordres s'imposant à la Commission en tant qu'organe collégial. Voir *Reorganization Plan No. 1 of 1980*, 5 USC Appendix.
100. Voir par ex. *Seila Law*, *supra* note 67, 2243 (opération distincte de Kagan, J.) (« Il est plus aisé de faire faire ce qu'on veut à une personne qu'à un troupeau. [...] Il en va de même dans les bureaucraties. Une structure collégiale réduit la responsabilité vis-à-vis du Président car il est plus difficile pour ce dernier de superviser, d'influencer – ou de limoger, si nécessaire – un groupe de cinq commissaires ou plus, plutôt qu'un seul directeur. »).
101. 42 USC 5841(b)(2).
102. 28 USC articles 2342, 2344, 2348.
103. 42 USC 5841(e).
104. 5 *Code of Federal Regulations* (CFR) 5801.103

ou sur ceux de leur conjoint(e) ou enfant¹⁰⁵. En d'autres termes, la loi impose aux commissaires d'être des fonctionnaires à temps plein, sans liens financiers actifs ou passifs avec les entreprises qu'ils réglementent¹⁰⁶.

La Commission a également un processus décisionnel transparent, ce qui est une caractéristique clé de l'effectivité de l'indépendance réglementaire identifiée dans le rapport INSAG 2003¹⁰⁷. La Commission publie toutes ses décisions juridictionnelles, ses règlements et documents de cadrage dans des formats publics accessibles, conformément à la loi sur la liberté de l'information (*Freedom of Information Act*)¹⁰⁸. En application de la loi sur la procédure administrative (*Administrative Procedure Act*), la Commission a l'obligation de publier tous ses projets de règlements afin de les soumettre aux commentaires des parties prenantes intéressées avant finalisation¹⁰⁹. Lorsque la Commission agit en qualité d'instance juridictionnelle (par ex. lorsqu'elle supervise des audiences contradictoires relatives à une autorisation ou à une sanction), il lui est interdit d'avoir avec des personnes extérieures à l'Agence des communications portant sur le fond du dossier, à moins de les communiquer officiellement à toutes les parties¹¹⁰. Enfin, la Commission a l'obligation, en application de la loi sur la transparence (*Sunshine Act*), de tenir toutes ses réunions plénières en public, avec annonce préalable et rédaction de compte rendu, sauf exception applicable¹¹¹. Cela signifie que la Commission exerce son activité de manière publique et transparente, via des canaux de communication ouverts avec les titulaires d'autorisations et autres parties prenantes¹¹².

Si la Cour suprême jugeait finalement que toutes les protections légales contre la révocation dont bénéficient les fonctionnaires de haut rang de la branche exécutive sont inconstitutionnelles, l'image de la Commission auprès du public serait vraisemblablement entachée, mais l'impact réel sur l'indépendance effective de l'Agence dans son fonctionnement quotidien serait limité. La logique constitutionnelle des récents arrêts *Seila Law* et *Collins* est qu'aucun fonctionnaire de haut rang ne peut jamais être réellement « indépendant » du Président, qui est chargé de superviser intégralement la mise en œuvre et l'exécution des lois du pays et doit être en capacité de révoquer à sa guise toute personne en laquelle il n'a plus confiance. Selon la Cour suprême, le fait de centraliser la responsabilité ultime du système administratif entre les mains de cet unique représentant élu protège les libertés individuelles et protège les citoyens d'une « quatrième branche » du pouvoir qui pécherait par excès de zèle et ne rendrait de comptes à personne. Même si

105. 18 USC 208; 5 CFR 2635.402.

106. Voir AIEA (2016), *supra* note 12, p. 7 (« Le personnel de l'organisme de réglementation n'a aucun intérêt direct ou indirect dans les installations et activités ou dans les parties autorisées si ce n'est celui qu'il doit porter à la réglementation. »).

107. INSAG-17, *supra* note 11, p. 9 (« La transparence est un moyen de promouvoir l'indépendance du processus décisionnel réglementaire et de démontrer cette indépendance aux politiciens, titulaires d'autorisations et autres parties prenantes, ainsi qu'au grand public. [...] Cela permet de satisfaire à l'obligation de responsabilité de l'organisme de réglementation vis-à-vis du public, dont il a pour mission de protéger la santé et la sûreté. »).

108. 5 USC 552(a), (b) (qui impose aux agences fédérales de faciliter la mise à disposition de ces documents).

109. 5 USC 553.

110. 10 CFR 2.347.

111. 5 USC 552.b.

112. NRC (2021), « *Principles of Good Regulation* », www.nrc.gov/about-nrc/values.html (consulté le 22 Mars 2022) (« L'indépendance n'implique pas l'isolement. Les faits et opinions doivent être sollicités ouvertement auprès des titulaires d'autorisations et des personnes intéressées. [...] Les décisions finales doivent reposer sur une évaluation impartiale et objective de toutes les informations disponibles, être documentées et dûment motivées. »)

ce raisonnement peut se défendre, ce qui est contesté¹¹³, il peut avoir des conséquences non désirées à l'époque actuelle, marquée par une forte polarisation partisane et une défiance croissante envers les institutions gouvernementales. Le Président est indéniablement vu, pour le meilleur ou pour le pire, comme un symbole partisan. Si les commissaires étaient présentés comme des « subordonnés » du Président, semblables aux autres membres de son gouvernement ou de ses conseillers les plus proches, la population pourrait plus facilement voir la Commission comme un organisme partisan et perdre confiance en ses décisions en matière de santé et de sûreté, qu'elle pourrait considérer comme des gestes de déférence à l'égard d'un Président auquel la Commission est redevable et dans les bonnes grâces duquel elle souhaite rester¹¹⁴.

Cet aspect est susceptible d'être aggravé par l'entremêlement croissant entre la NRC et le DOE ces dernières années, si ces deux organes sont finalement « responsables » auprès du même individu. Il est manifeste que la NRC et le DOE ont toujours entretenu des liens étroits, depuis la naissance de ces deux agences, qui a résulté de la fission de l'AEC en 1974. La NRC a un pouvoir d'autorisation et de réglementation sur certains types d'installations du DOE, notamment les réacteurs exploités en vue de démontrer leur adaptation à un usage commercial¹¹⁵. Les deux agences – l'une réglementaire, l'autre promotionnelle – ne sont pas étrangères l'une de l'autre en matière d'énergie nucléaire et d'activités dans ce domaine, et la législation les rapproche de plus en plus l'une de l'autre, notamment en ce qui concerne le développement de technologies de réacteurs avancés et les objectifs de décarbonation.

Ainsi, en 2018, le Congrès a voté la loi sur l'innovation dans le domaine de l'énergie nucléaire (*Nuclear Energy Innovation Capabilities Act*), pour faciliter et accélérer le développement de technologies de réacteurs nucléaires avancés¹¹⁶. Ce texte impose au DOE d'établir un programme de subvention en vue de couvrir partiellement la redevance perçue par la NRC auprès des développeurs de réacteurs avancés qui sollicitent l'examen de leurs conceptions dans le cadre de demandes d'autorisations¹¹⁷. La loi sur l'investissement dans les infrastructures et l'emploi (*Infrastructure Investment and Jobs Act*) de 2021, récemment adoptée, octroie plus de 3 milliards USD au DOE jusqu'en 2027 pour poursuivre son programme de démonstration de réacteurs avancés, qui propose des possibilités de financement aux demandeurs qui développent des technologies de réacteurs avancés susceptibles d'être autorisées par la NRC et d'être exploitées commercialement dans les sept ans qui suivent¹¹⁸. Cette même loi a également débloqué et alloué au DOE 6 milliards USD d'ici à 2026 pour établir un « programme de crédit pour le nucléaire civil » en vertu duquel les propriétaires ou exploitants de réacteurs existants peuvent solliciter des crédits pour les aider à poursuivre l'exploitation de leurs installations s'ils répondent à certains critères, économiques notamment¹¹⁹. Lorsqu'il a créé ce programme, le DOE a indiqué que toute nouvelle fermeture d'un réacteur du parc nucléaire existant aux États-Unis menacerait « l'objectif national d'électricité décarbonnée d'ici à 2035 et coûterait au pays des milliers d'emplois qualifiés »¹²⁰. L'une des conditions requises

113. Voir par ex. Schweber, H. (2021), « *The Roberts Court's Theory of Agency Accountability: A Step in the Wrong Direction* », *Belmont Law Review*, Vol. 8, No. 2, pp. 495-496 (« Dire que sans menace de révocation il n'y a pas d'obligation de rendre de comptes, c'est ignorer les réalités du fonctionnement de l'administration et le système d'avancement. Les Présidents peuvent récompenser comme ils peuvent punir ; les fonctionnaires sont préoccupés par leur carrière future comme par leur poste actuel ; le Congrès a la capacité de modifier les règles de fonctionnement d'une agence à tout moment. »).

114. Stoiber, C. et al. (2003), *supra* note 3, p. 28 (« Les organismes de réglementation dirigés par des personnes dont on pense qu'elles doivent leur poste à leur orientation politique peineront à maintenir le moral des troupes en interne et la confiance du public à l'extérieur. »).

115. 42 USC 5842.

116. Pub. L. no 115-248, 132 Stat. 3154 (2018).

117. *Ibid.*, article 3. La NRC a pour obligation légale de récupérer les coûts associés à l'octroi d'autorisations et aux procédures d'inspection via la collecte d'une redevance.

118. Pub., L. no 117-58, article 41002, 135 Stat. 1127 (2021).

119. *Ibid.*, article 40323.

120. « *Notice of Intent and Request for Information Regarding Establishment of a Civil Nuclear Credit Program* », 87 Fed. Reg. 8570 (15 fév. 2022).

pour que les centrales bénéficient des crédits du DOE est que la NRC détermine qu'elle a « une assurance raisonnable que le réacteur nucléaire continuera à être exploité conformément au référentiel de sûreté actuel » et qu'il « ne pose pas de risque important du point de vue de la sûreté »¹²¹. Soyons clairs, ces objectifs politiques n'ont rien d'inapproprié ou d'intrinsèquement problématique, mais le fait est que des montants importants sont fournis via le DOE, à un moment crucial pour l'industrie nucléaire américaine, pour développer de nouvelles technologies qui devront être autorisées par la NRC ou pour soutenir financièrement des activités existantes qui doivent être contrôlées par la NRC. Il est impératif pour sa crédibilité que la NRC reste libre et capable de prendre ses décisions en matière de santé et de sûreté sans pression ou contrainte indue exercée en raison de considérations économiques ou politiques. Toute pression de ce type – réelle ou présumée – exercée sur la NRC pour parvenir à des résultats positifs et assurer un retour sur ces investissements financiers considérables¹²² porterait gravement atteinte à son statut et à sa réputation d'organisme de réglementation effectivement indépendant.

VI. Solutions envisageables

En termes de solutions, si la Cour suprême allait jusqu'à renverser la jurisprudence *Humphrey's Executor* et à invalider la protection légale contre la révocation dont bénéficient les membres de la Commission, il n'y aurait aucun moyen de contrer directement sa décision et de restaurer cette caractéristique traditionnelle qu'est l'indépendance de l'Agence. Une telle décision serait fondée sur une interprétation de l'article II de la Constitution, domaine dans lequel la Cour suprême a le dernier mot (à moins de modifier la Constitution, ce qui est difficilement praticable). D'autres solutions éventuelles pour, à tout le moins réagir à une telle décision, comme la possibilité de conditionner la décision de révocation du Président à l'approbation d'autres organes, pourraient également être impossibles selon le droit constitutionnel établi. C'est la voie qui a été choisie au Japon lors de la récente restructuration de l'organisme de réglementation nucléaire, mais elle n'est pas envisageable aux États-Unis¹²³.

Il est possible que le Congrès joue un rôle plus actif dans la prescription des priorités réglementaires de la NRC si des préoccupations se font jour quant à son indépendance réelle vis-à-vis du Président. Après tout, si la logique est que le Président a le pouvoir de limoger tous les fonctionnaires de haut rang à sa guise parce qu'il est constitutionnellement chargé de « veiller à ce que les lois soient fidèlement exécutées », le Congrès demeure l'organe qui écrit la loi et établit la politique nationale via la législation. Le Congrès pourrait, par exemple, commencer à ordonner plus directement à la NRC d'entreprendre certaines activités via ses lois de finance (domaine dans lequel il « exerce un contrôle quasiment intégral » sur les agences)¹²⁴ ou en votant des lois imposant à la NRC d'entreprendre des activités réglementaires spécifiques pour limiter un pouvoir discrétionnaire qui pourrait être indûment influencé par des considérations étrangères à

121. Pub. L. no 117-58, article 40323(c)(2)(A)(ii)(III).

122. Voir par ex. Meyer, R. (2021) « Nuclear is Hot, for the moment », www.theatlantic.com/science/archive/2021/11/nuclear-power-hot-moment/620665 (consulté le 23 mars 2022) (citant la ministre de l'énergie Jennifer Granholm, qui a déclaré « Nous sommes très optimistes au sujet de ces réacteurs nucléaires avancés. [...] À dire vrai, nous avons investi des sommes importantes dans la recherche-développement de ces technologies. »).

123. Myers, *supra* note 43. Au Japon, le président et les commissaires de l'Autorité de réglementation nucléaire (NRA) indépendante sont nommés par le chef du pouvoir exécutif (le Premier ministre), avec l'assentiment des deux chambres du Parlement. Néanmoins, pour révoquer le président ou les commissaires, le consentement des deux chambres du Parlement est requis, ainsi que l'opinion de la NRA avant la révocation. Loi pour l'établissement de l'Autorité de réglementation nucléaire (NRA), no 47, 27 juin 2012, art. 7(1), 9.

124. *Congressional Research Service* (2021), *supra* note 40, p. 14.

la santé et à la sûreté¹²⁵. Toutefois, si cela n'est pas fait avec précaution et en laissant une large marge de manœuvre à la NRC pour exercer son jugement, on pourrait aboutir à une situation où l'on remplace une influence injustifiée de l'exécutif par une influence injustifiée du législatif¹²⁶. Autrement, le Congrès pourrait accroître son contrôle et imposer à la Commission des obligations de reddition de comptes plus strictes, afin de surveiller plus étroitement ses activités¹²⁷.

Par ailleurs, le Congrès pourrait modifier les protections légales contre la révocation (pas uniquement pour la NRC, mais pour toutes les agences indépendantes) et obliger le Président à motiver toute décision de révocation d'un fonctionnaire que le Congrès a souhaité isoler de toute influence indue. Ce n'est pas une idée révolutionnaire ; le Congrès a déjà établi de telles obligations de motivation dans la loi sur les inspecteurs généraux (*Inspector General Act*) de 1978¹²⁸. Les inspecteurs généraux sont des « fonctionnaires indépendants et objectifs » nommés par le Président sur une base non partisane pour conduite des audits et des enquêtes sur les agences de la branche exécutive afin de prévenir les malversations, le gâchis et les excès des programmes et du fonctionnement de l'administration. Un inspecteur général peut être révoqué par le Président sans restriction, mais ce dernier doit « motiver cette révocation par écrit » au Congrès dans un délai de 30 jours¹²⁹. Les Présidents rechignent généralement à révoquer un inspecteur général, ce qui s'explique peut-être par cette obligation contraignante de motivation¹³⁰. Un Président dont le motif de révocation d'un représentant d'un organisme de réglementation « indépendant » serait impopulaire, peu convaincant ou impropre hésiterait probablement à procéder à la révocation s'il savait qu'il allait devoir expliquer ses raisons au Congrès, ce qui pourrait occasionner une perte de capital politique. Le Sénat pourrait également se montrer réticent à confirmer un remplacement lorsqu'un motif insatisfaisant aurait été fourni, ce qui limiterait l'intérêt de la révocation. Il n'y a aucune raison de penser que les arrêts *Seila Law* ou *Collins* pourraient invalider une telle obligation de motivation, puisqu'elle n'empêcherait pas le Président de révoquer des fonctionnaires.

Enfin, comme nous l'avons expliqué dans la première partie, l'un des attributs fondamentaux d'un organisme de réglementation effectivement indépendant est la capacité à élaborer et à adopter « des règlements appropriés, exhaustifs et cohérents » sans pression

125. Ces dernières années, le Congrès a voté des textes de loi établissant des priorités et activités spécifiques. Voir par ex., *Further Consolidated Appropriations Act, 2020*, Pub. L. no 116-94, div. C, tit. IV, 133 Stat. 2683 (enjoignant à la NRC de dépenser « pas moins de » 15,478 millions USD alloués pour l'exercice budgétaire 2020 pour « les activités liées au développement de l'infrastructure réglementaire pour les technologies nucléaires avancées ») ; *Nuclear Energy Innovation and Modernization Act*, Pub. L. no 115-439, tit. I, article 103, 132 Stat. 5571 (enjoignant à la NRC d'établir, au plus tard fin 2027, un « cadre réglementaire technologiquement inclusif pouvant être utilisé de manière optionnelle par les exploitants/propriétaires de réacteurs nucléaires avancés présentant une nouvelle demande d'autorisation pour un réacteur »).

126. Voir AIEA (2016), *supra* note 12, p. 7 (« Aucune responsabilité ne sera imposée à un organe de réglementation si elle est susceptible de compromettre l'exercice de ses responsabilités en matière de réglementation de la sûreté des installations ou activités ou d'entrer en conflit avec celui-ci. »).

127. La Commission compare et témoigne régulièrement devant des commissions ou sous-commissions parlementaires diverses et variées pour discuter de questions relatives au budget de l'Agence, à des sujets spécifiques ou à ses activités générales de contrôle. Parmi ces commissions figurent la commission de l'Environnement et des Travaux publics du Sénat ; la commission des Crédits budgétaires du Sénat ; la sous-commission de l'Énergie et des Eaux ; la commission de l'Énergie et du Commerce de la Chambre des représentants, la sous-commission de l'Énergie et la sous-commission de l'Environnement et du Changement climatique.

128. Pub. L. no 95-542, 92 Stat. 1101 (codifié dans 5 USC Appendix).

129. *Ibid.*, article 3(b).

130. Nielson, A. (2021), *supra* note 93, p. 31 (donnant des exemples d'occasions où les Présidents ont soit renoncé à révoquer un inspecteur général « face à l'opposition du Congrès », soit été confrontés à « une forte pression politique »).

indue au regard de considérations autres que la sûreté¹³¹. À cet égard, une autre solution pour renforcer l'indépendance de la Commission dans un monde post *Humphrey's Executor* consisterait à ce que le Président s'engage à ne pas soumettre la NRC au processus centralisé d'examen réglementaire interagences de la branche exécutive connu sous l'appellation de « processus EO 12866 ». Le décret présidentiel 12866 (EO 12866) a été pris par le Président Clinton en 1992 pour « réformer le processus réglementaire et le rendre plus efficace » en permettant « une planification et une coordination » améliorées au sein des agences de la branche exécutive s'agissant de l'émission de projets de règlements et de règlements finaux¹³². Il impose aux agences de la branche exécutive de soumettre des projets pour toute « action réglementaire importante » proposée, ainsi qu'une évaluation des coûts et avantages potentiels de ladite action, au Bureau de l'information et des affaires réglementaires (*Office of Information and Regulatory Affairs - OIRA*), qui est un bureau d'assistance réglementaire du cabinet (*Executive Office*) du Président¹³³. Une « action réglementaire importante » est, notamment, toute action susceptible d'avoir un effet sur l'économie des États-Unis de 100 millions USD ou plus, ou « un effet néfaste » important sur l'économie¹³⁴. Dans le cadre du processus EO 12866, l'OIRA examine et communique les actions envisagées par certaines agences aux autres agences de la branche exécutive intéressées pour s'assurer que ces actions sont cohérentes avec les priorités du Président, « ne sont pas contraires aux politiques ou actions d'une autre agence » et sont, d'une manière générale, conformes aux autres principes du décret présidentiel, notamment la prévention de coûts réglementaires « inacceptables ou déraisonnables ». Bien que l'OIRA n'approuve ni ne désapprouve officiellement aucune action, le décret présidentiel empêche les agences de prendre des règlements avant d'avoir répondu aux préoccupations soulevées lors du processus d'examen. Les « agences indépendantes », dont la NRC, ont toujours été exemptées de ce processus d'examen, mais cela n'a pas empêché les discussions et même les critiques fréquentes quant au caractère approprié de cette exemption¹³⁵.

En 2019 l'OLC a publié un mémoire concluant que le Président a le pouvoir d'enjoindre aux agences indépendantes de se conformer à l'EO 12866 s'il le souhaite¹³⁶. Les appels à ce que le Président réexamine ou supprime cette exemption historique de l'examen par l'OIRA ne feront que s'intensifier si les dirigeants des agences perdent tous le bénéfice des protections légales contre la révocation. Néanmoins, la NRC procède déjà à sa propre analyse coûts-avantages, selon les besoins, lorsqu'elle prend des décisions ou qu'elle envisage des solutions réglementaires de remplacement¹³⁷. Le fait de soumettre les déterminations de la NRC en matière de santé et de sûreté à un processus d'examen centralisé et applicable à toute la branche exécutive reposant expressément sur des considérations de nature économique risque de susciter des préoccupations importantes quant à la possibilité que le processus décisionnel soit indûment influencé par de telles considérations.

131. INSAG-17, *supra* note 11, p. 1.

132. « *Regulatory Planning and Review* », 58 Fed. Reg. 51, 735 (30 sept. 1993).

133. *Ibid.*, article 6.

134. *Ibid.*, article 3(f).

135. Voir, par ex., Coglianese, C. (2018), « *Improving Regulatory Analysis at Independent Agencies* », *American University Law Review*, vo. 67, no 3, American University Washington College of Law, p. 742 (« Les agences réglementaires indépendantes font l'objet de critiques considérables en raison de l'absence de réalisation d'analyses coût-avantages approfondies, ou ne serait-ce que suffisantes. ») ; Dooling, B. (2020), « *Bespoke Regulatory Review* », *Ohio State University*, pp. 703-705 (mentionnant des juristes universitaires et des praticiens du droit qui ont demandé à ce que les agences indépendantes soient soumises au processus d'examen de l'OIRA).

136. OLC (2019), « *Extending Regulatory Review Under Executive Order 12866 to Independent Regulatory Agencies* », *Memorandum Opinion for the Counsel to the President*, US Department of Justice.

137. Voir NRC (2020), « *Regulatory Analysis* », www.nrc.gov/about-nrc/regulatory/rulemaking/regulatory-analysis.html (consulté le 22 mars 2022).

Conclusion

De récents arrêts de la Cour suprême des États-Unis ont soulevé des questions juridiques considérables quant à la constitutionnalité de la protection accordée aux dirigeants d'agences réglementaires indépendantes vis-à-vis d'un pouvoir de révocation discrétionnaire du Président et quant à la possibilité juridique de la mettre en œuvre. Toutefois, à l'heure où nous écrivons ces lignes, les arrêts de la Cour suprême se limitent expressément aux agences indépendantes dirigées par un individu unique et ne s'appliquent pas aux organes de réglementation à direction collégiale, comme la NRC. Si cette jurisprudence reposant sur la théorie de « l'exécutif unitaire » aboutit à ce que de plus en plus de juristes prévoient – à savoir le renversement de la jurisprudence *Humphrey's Executor* et l'annulation des protections légales contre la révocation dont bénéficient les dirigeants de toutes les agences indépendantes, y compris celles à direction collégiale – les fondations sur lesquelles repose la NRC depuis près de 50 ans en seraient profondément ébranlées. Tout ne serait pas perdu, et même sans ces protections légales, la Commission, en tant qu'institution, conserverait certaines des principales qualités et attributs d'un organisme de réglementation de la santé et de la sûreté indépendant. Mais dans un monde post *Humphrey's Executor*, où ce pilier crucial aurait été supprimé, il incomberait à tous les acteurs – le Congrès, le Président et la NRC elle-même – de prendre des mesures appropriées pour préserver ce statut aux yeux de la population et de la communauté internationale.

Le système juridique slovaque visant à assurer une bonne mise en œuvre de l'aval du cycle du combustible

2e partie : Perspectives de développement

par Martin Macáček, Michal Šnírer et Vladimír Slugeň*

I. Introduction

L'industrie nucléaire est consciente de la nécessité de trouver aujourd'hui des solutions aux besoins de demain en matière de démantèlement, de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé. L'état final concernant le combustible usé et les déchets radioactifs sera atteint en utilisant les capacités techniques actuelles et à venir, mais il repose sur le système juridique actuel, qui est bien établi et prévoit l'accumulation de fonds au long des décennies à venir. D'un point de vue technique, toutes les installations nucléaires existantes peuvent être démantelées à l'aide des technologies actuelles. La question des fonds est plus épineuse, car chaque pays met en œuvre des systèmes différents pour assurer le financement et la réalisation de ses projets. En effet, l'adoption de stratégies pour l'aval du cycle du combustible est la résultante des spécificités nationales en termes d'architecture juridique, de capacités économiques et d'évolution historique du secteur nucléaire.

Comme nous l'avons expliqué dans la 1^{ère} partie de cette étude, intitulée « description de l'état actuel »¹, la République slovaque a établi son dispositif pour l'aval du cycle nucléaire (DACN) en 1995. Ce dernier est en vigueur et n'a cessé d'évoluer depuis lors. Son fondement juridique, la loi relative au fonds national pour le nucléaire (FNN) (loi n° 308/2018 Coll.), continue d'assurer la sécurité et la stabilité financières sur le long terme pour la mise en œuvre du DACN sur une durée de 50 à 100 ans ; elle est la pierre angulaire de la planification et de l'application du DACN. La loi relative au FNN est organiquement liée à deux autres textes législatifs : la loi relative à l'énergie atomique (loi n° 541/2004 Coll.) et la loi relative à la protection radiologique (loi n° 87/2018 Coll.). Ensemble, ces textes établissent un écosystème juridique sain et bien structuré.

Le FNN a été créé par la loi en tant que « fonds public ». Il s'agit d'un fonds commun de créances détenu par l'État. Cela garantit son existence à long terme, puisque son fondateur est l'entité la plus durable qui soit : la République slovaque elle-même. Par définition, tous les fonds publics doivent conserver leurs finances au sein du Trésor national (une banque publique), qui gère le budget de l'État et les finances de toutes les agences et organes étatiques. Ce dispositif vise à garantir une bonne gestion des fonds et à s'assurer que la « banque » où sont déposés les fonds ne fera pas faillite ou ne cessera pas d'exister.

* Martin Macáček est Spécialiste Senior du démantèlement pour Emirates Nuclear Energy Corporation (ENEC) et doctorant à l'Institut de génie nucléaire et physique de l'Université de technologie de Slovaquie. Michal Šnírer est doctorant à l'Institut de génie nucléaire et physique de l'Université de technologie de Slovaquie. Vladimír Slugeň est professeur dans le domaine de l'énergie nucléaire à l'Institut technique nucléaire et physique de l'Université de technologie de Slovaquie. Il est également membre du Conseil des gouverneurs du Fonds national pour le nucléaire.

1. Macáček, M., V. Slugeň et M. Šnírer, « Le système juridique slovaque visant à assurer une bonne mise en œuvre de l'aval du cycle du combustible ; 1^{ère} partie : description de l'état actuel », Bulletin de droit nucléaire, no 105, Éditions de l'OCDE, Paris, pp. 86-93.

Les deux décennies d'existence du FNN ont démontré qu'un système créé pour durer un siècle doit être capable d'évoluer avec le temps. L'expérience de la mise en œuvre du FNN montre que les modifications étudiées dans la première partie de cette étude ont atteint leur but et que la législation actuelle offre une solution durable et fonctionnelle répondant aux besoins du secteur de l'énergie nucléaire à long terme. Néanmoins, il est possible d'apporter d'autres améliorations ; elles seront analysées dans la seconde partie de cette étude, qui porte sur de petites modifications qui peuvent être faites aujourd'hui, entraînant des conséquences importantes dans les décennies à venir.

II. Domaines de développement juridique

La préparation et la rédaction de la loi relative au FNN ont été menées à bien de 2015 à 2018, sur la base de l'expérience acquise. Néanmoins, la réflexion mondiale portant sur le financement de l'aval du cycle du combustible a connu une évolution majeure entre 2015 et 2020, notamment en ce qui concerne les objectifs, la sécurité et l'optimisation financière, les implications techniques, les obligations et les parties prenantes. Par ailleurs, pendant cette même période, le principe pollueur-payeur, qui est le fondement du DACN, a été réexaminé à l'échelon international. En outre, les opinions d'experts de secteurs d'intérêt général autres que le nucléaire (social, économique, environnemental) sont désormais prises en considération dans les décisions portant sur des aspects non techniques du développement de l'infrastructure du DACN. Les « parties prenantes concernées » ne sont plus seulement les individus de zones ou de municipalités directement affectées. C'est la société dans son ensemble qui est devenue une partie prenante.

De ce fait, les six domaines suivants de la législation slovaque relative au DACN seront appelés à évoluer :

- la définition « étroite » (conservatrice) du principe pollueur-payeur ;
- l'absence de prise en compte d'imprévus financiers dans les calculs actuels du coût futur du démantèlement ;
- la gestion ultraconservatrice des fonds accumulés dans le FNN ;
- le caractère exécutoire de l'obligation de verser 100 % de la contribution prévue au FNN en cas de mise à l'arrêt prématurée d'une installation nucléaire ;
- les préoccupations relatives à la gestion des connaissances liées au départ des professionnels concernés d'une entité juridiquement autorisée à mettre en œuvre des activités du DACN sur la période 2025-2045 ;
- l'existence d'un fonds nucléaire sous la forme d'un fonds commun de créances public.

A. La définition restrictive du principe pollueur-payeur

Le principe pollueur-payeur vise à établir un lien de responsabilité direct entre les dommages sociaux et environnementaux et les producteurs qui en sont à l'origine. Ce principe est également utilisé pour faire peser sur les exploitants d'installations nucléaires la responsabilité du démantèlement de celles-ci, ainsi que la gestion et le stockage du combustible usé et des déchets radioactifs. « S'il incombe à l'État de s'assurer que les conséquences de sa politique énergétique n'auront pas de répercussions négatives sur les générations actuelles ou futures, dans la quasi-totalité des pays, les exploitants/propriétaires de centrales nucléaires ont la responsabilité de financer la totalité des coûts de démantèlement »². Cette responsabilité (qui prend la forme de contributions financières) est toujours répercutée sur le prix final du produit (l'électricité) ; au bout du compte, elle est canalisée financièrement vers les consommateurs.

2. AEN (2003), *Démantèlement des centrales nucléaires: Politiques, stratégies et coûts*, Éditions de l'OCDE, Paris, p. 49.

L'accumulation continue des fonds versés par les exploitants contribue au respect d'une autre norme environnementale : en application du principe de développement durable, les générations actuelles ont un devoir de vigilance à l'égard des générations futures. Naturellement, l'exploitation d'une installation nucléaire est une entreprise de long terme (elle dure souvent de 40 à 60 ans, et aux États-Unis, certaines installations ont été autorisées à être exploitées pendant 80 ans). Par conséquent, nombre d'activités relatives au cycle de vie d'une centrale nucléaire (démantèlement, traitement et stockage du combustible usé et des déchets radioactifs) ne seront menées que dans un avenir lointain, après la fermeture de l'installation. En outre, les propriétés physiques du combustible usé récemment déchargé d'un réacteur sont telles que celui-ci ne peut pas être stocké immédiatement (bien que l'obstacle principal soit l'absence de sites de stockage appropriés). C'est pourquoi les générations actuelles doivent, pour le bien des générations futures, s'assurer non seulement que le combustible usé et les déchets radioactifs sont gérés et entreposés d'une manière sûre, mais aussi qu'un fonds de démantèlement est créé et abondé durant toute la phase d'exploitation et qu'il sera disponible quand il sera nécessaire.

Néanmoins, la montée en puissance de la participation du public aux processus décisionnels via les dispositifs de participation des parties prenantes s'est accompagnée de l'exigence d'une définition plus complexe et plus inclusive du principe pollueur-payeur. L'exploitant n'est plus considéré comme le seul « pollueur » ; tous ceux qui bénéficient de ses activités (qu'on peut qualifier de fourniture d'une électricité sûre, économique, fiable, diversifiée, neutre en carbone et sans émissions), c'est-à-dire le grand public, peuvent également être considérés comme des pollueurs. Il est donc obligatoire que le public, qui a autorisé l'installation de la centrale nucléaire lors de l'évaluation des incidences sur l'environnement (EIE) et des processus de participation du public en prévision des bénéfices attendus (source d'électricité fiable, emplois à haut niveau de revenu et à forte valeur ajoutée, développement de l'économie régionale, développement technologique et cognitif, etc.) commence également à reconnaître et à accepter qu'il partage une part de la responsabilité générale pour la pollution générée.

Outre la responsabilité financière de l'exploitant, d'autres formes de responsabilité doivent être analysées : la responsabilité de la population d'accepter l'existence nécessaire (par ex. : choix du site, exploitation) des installations de l'aval du cycle du combustible : centres de traitement des déchets radioactifs et, surtout, sites de stockage des déchets radioactifs et du combustible usé. Les exploitants ne peuvent généralement influencer directement que le coût du démantèlement de l'installation elle-même ; l'État ou le fonds nucléaire, quant à eux, ne peuvent pas décider unilatéralement de l'emplacement futur d'un site de stockage. Le choix d'un site est devenu une question sociétale dont le traitement peut s'étendre sur une durée supérieure à celle de la durée de vie d'un exploitant, et qui dépend avant tout, non pas de facteurs techniques ou économiques, mais plutôt d'opinions sociales et politiques. Dans la mesure où l'entité qui a le plus important pouvoir d'influence ou de persuasion dans ce domaine est l'État, celui-ci doit intervenir et prendre sa part de responsabilité dans la définition et l'imposition de limites vis-à-vis de l'industrie. Seuls le gouvernement et le Parlement, en leur qualité d'organes exécutifs et législatifs prépondérants, ont la légitimité, la capacité et la compétence nécessaires pour répartir équitablement les responsabilités entre l'exploitant, le grand public et l'État lui-même.

La répartition des responsabilités est, d'une manière ou d'une autre, présente dans tous les systèmes juridiques, mais ceux-ci se contentent souvent de désigner les entités responsables de procurer les moyens financiers et celles qui peuvent, dans des circonstances spécifiques, utiliser les fonds accumulés. Ainsi, la nécessité de modifier la législation relative à l'aval du cycle du combustible de la République slovaque s'explique par le déséquilibre existant en termes de contrôle et de responsabilité pour l'absence d'exécution, par des parties concernées spécifiques, d'activités qui leur ont été assignées. Dans le DACN slovaque actuel, les parties et les responsabilités sont les suivantes :

- a. Les exploitants d'installations nucléaires (les entreprises SE³ et JAVYS⁴) doivent verser au FNN des contributions qui serviront au démantèlement futur de leurs installations, à l'entreposage et au traitement du combustible usé et des déchets radioactifs, ainsi qu'à leur (futur) stockage. Le périmètre des activités des exploitants est rigoureusement régi par la loi, et le bon accomplissement des devoirs qui leur sont imposés sont soumis au contrôle permanent de plusieurs autorités publiques. Le versement des contributions financières au FNN est l'obligation principale d'un point de vue financier, mais le non-respect des autres obligations peut entraîner des sanctions claires et immédiates, prévues par la loi.
- b. JAVYS, en qualité d'exploitant d'installations de l'aval du cycle, est mandatée par la loi pour mettre en œuvre toute activité relevant du DACN en République slovaque, à savoir démantèlement, traitement et stockage des déchets radioactifs, entreposage du combustible usé, choix d'un site pour un futur centre de stockage géologique de déchets radioactifs (DGR), et exploitation des installations existantes du DACN. Elle communique sur ces activités avec les parties prenantes et a pour obligation de construire un DGR. Néanmoins, plus le commencement de ces activités se situe dans un avenir lointain, moins elles sont directement exécutoires.
- c. Le gouvernement de la République slovaque, qui est à la tête du pouvoir exécutif, prend les décisions économiques, sociales et politiques clés relatives aux activités actuelles et futures de l'aval du cycle nucléaire. Il met en œuvre ses décisions via les ministères et d'autres organes gouvernementaux spécialisés. Sur la base des recommandations du gouvernement, le Parlement slovaque peut adopter de nouvelles lois et a également doté le ministère de l'Économie du pouvoir de charger l'entreprise JAVYS de mettre en œuvre toutes les activités de l'aval du cycle nucléaire. Le ministère de l'Économie de la République slovaque est l'actionnaire unique de JAVYS.
- d. Toutefois, si JAVYS a été chargée par le gouvernement et le Parlement d'exécuter les activités de l'aval du cycle nucléaire pour le compte de l'État, sa forme juridique est seulement celle d'une société publique par actions. En tant que telle, elle n'est pas dotée des pouvoirs nécessaires pour mener à bien les obligations qui sont les siennes. Elle s'appuie pour cela sur le gouvernement, qui doit élaborer une feuille de route claire pour le développement de l'aval du cycle nucléaire, qui sera ensuite utilisée pour communiquer avec les parties prenantes et aider à partager l'opinion du public. Ainsi, tandis que les responsabilités directes du gouvernement ne sont pas toujours évidentes, la responsabilité de l'exécution et du contrôle reste intégralement entre ses mains (le gouvernement nomme les membres du Conseil d'administration de JAVYS via le ministère de l'Économie).
- e. Le fonds nucléaire national est l'organe chargé de calculer les besoins financiers futurs des activités de l'aval du cycle nucléaire, l'accumulation des fonds, leur gestion et leur usage. Toutefois, dans la mesure où les organes clés du FNN sont collectifs (Conseil des gouverneurs, Conseil de supervision) on ne peut invoquer aucune responsabilité directe ou personnelle. Par ailleurs, la loi relative au FNN définit de nombreuses actions que les organes du FNN doivent mener, mais elle n'est pas directement exécutoire. Par exemple, le FNN a l'obligation légale de présenter au gouvernement tous les six ans une mise à jour de la Politique nationale et du Programme national. Néanmoins, la loi ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect de cette obligation. De ce fait, l'accent est placé sur les activités actuelles ou à court terme, que les organes de supervision peuvent facilement contrôler, mais sans avoir connaissance des plans à plus long terme. La mise en œuvre des engagements de plus long terme peu contraignants et selon des jalons ambigus fait donc l'objet d'une vérification générale uniquement.

3. SE est l'abréviation de Slovenske elektrarne, a.s. (Compagnie d'électricité slovaque), principal producteur d'électricité en République slovaque.

4. JAVYS est l'abréviation de Jadrova a vyradovacia spolocnost, a.s. (Entreprise nucléaire et de démantèlement). JAVYS est une entreprise détenue à 100 % par l'État.

Compte tenu de ce qui précède, il est évident que le principe pollueur-payeur ne peut pas être appliqué seulement aux exploitants nucléaires en République slovaque (c'est-à-dire que toutes les obligations financières, économiques, techniques, sociales, environnementales, etc., ne peuvent être remplies que par l'exploitant ou par l'entité spécifiquement désignée pour mettre en œuvre le DACN). Les exploitants n'ont tout simplement pas le pouvoir juridique ou les outils nécessaires pour mener à bien ces activités. Par conséquent, le principe pollueur-payeur doit être compris et appliqué sur la base des principes suivants :

- a. La responsabilité première de l'exploitant au titre du DACN est de fournir les moyens financiers pour toutes les activités de ses installations de l'aval du cycle nucléaire. Il conserve cette responsabilité finale, qui ne peut être transférée.
- b. Le démantèlement relève de la responsabilité de l'exploitant. Néanmoins, la loi prévoit qu'il transfère cette obligation à une entité désignée (c'est-à-dire à l'entreprise JAVYS, chargée du démantèlement). Le pouvoir d'utiliser les fonds du démantèlement est également transféré à la nouvelle entité. Tout transfert de la possession juridique du site est à la discrétion du législateur ou de l'exploitant.
- c. L'obligation de fournir des infrastructures du DACN – c'est-à-dire de construire et d'exploiter des centres de traitement, d'entreposage et de stockage des déchets radioactifs et de combustible usé – doit être déléguée au sujet le plus compétent et jouissant de la position technique et juridique la plus éminente pour mettre en œuvre ces activités. En République slovaque, cette entité est la société de démantèlement JAVYS, qui doit partager la responsabilité avec le gouvernement.

Sur la base de l'analyse ci-dessus, la République slovaque doit reconnaître la nécessité d'imposer des obligations spécifiques et quantifiables, avec des jalons et des dates butoir définies pour toutes les parties concernées, y compris le public⁵ et le gouvernement. Ces obligations devraient être listées dans la Politique nationale et le Programme national, dont la mise à jour est en cours⁶. Le gouvernement n'est pas seulement l'autorité décisionnelle, qui définit les tâches des entités qui lui sont subordonnées via le Programme national, il est aussi lui-même l'un des sujets, chargé de certaines obligations. Il doit donc accepter et s'acquitter de sa part de devoirs spécifiques.

-
5. Par exemple, le 16 février 2022, l'actionnaire majoritaire de SE, Slovak Power Holding, a signé un protocole d'accord avec les ministères slovaques de l'Économie et des Finances concernant l'application de mesures extraordinaires visant à compenser l'effet de l'augmentation des prix de l'électricité pour certains groupes de consommateurs. Au moment de la signature de ce protocole, le prix de l'électricité avait atteint 140 EUR par MWh. Le protocole d'accord prévoit qu'un nombre défini de térawattheures produits par la centrale nucléaire nouvellement construite Mochovce 3 (qui devait commencer à être exploitée en 2022) seront réservés à certains groupes de consommateurs au prix de 61,20 EUR. Communiqué de presse de SE, « *Akcionári elektrární sa s vládou dohodli na zmiernení dopadov rastu cien elektriny* » (Les actionnaires de centrales ont convenu avec le gouvernement d'atténuer les effets de l'augmentation des prix de l'électricité) (16 février 2022), disponible à l'adresse : www.seas.sk/tlacove-spravny/memorandum-elektrarne-vlada-cena-elekriny. L'acceptation de cet avantage s'accompagne d'une obligation morale pour le public d'accepter l'implantation et l'exploitation d'infrastructures correspondantes du DACN, y compris un centre de stockage géologique.
 6. La mise à jour de la Politique nationale et du Programme national est prévue en 2022 et sera soumise en 2023 à une mission d'examen par les pairs du programme ARTEMIS (Service d'examen intégré portant sur la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé, le déclassement et la remédiation) de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

B. Absence d'imprévu financier dans le calcul actuel des coûts de démantèlement futurs

Selon la Convention commune, l'État est responsable en dernier ressort de la mise en œuvre des activités de l'aval du cycle du combustible⁷. Dans la mesure où ces activités doivent être assurées et reprises par l'État, il est essentiel que l'exploitant lui apporte la sécurité financière nécessaire. L'accumulation des fonds se fait au fil du temps, via les contributions obligatoires des exploitants.

La République slovaque conserve le droit de déterminer le montant des fonds qui seront nécessaires pour couvrir les activités du DACN. La loi relative au FNN prévoit que le montant des contributions obligatoires « sera déterminé par le gouvernement par un décret établi sur proposition du ministère de l'Économie »⁸. Ce montant est proposé par le ministère de l'Économie sur la base d'un calcul effectué par le conseil des gouverneurs du FNN (cet organe calcule ce montant en coopération avec l'exploitant des centrales nucléaires, SE, et l'exploitant des installations du DACN, JAVYS).

Le montant des contributions (c'est-à-dire les paiements et prélèvements obligatoires) doit être réévalué :

- chaque fois qu'une mise à jour de la Politique nationale et du Programme national est approuvée ;
- lorsque les conditions techniques, économiques ou juridiques changent ;
- à la demande du titulaire d'autorisation d'exploitation d'une installation nucléaire.

C'est le pouvoir le plus important, mais aussi la responsabilité la plus grande, de ceux qui ont la charge du FNN, car il est extrêmement difficile de planifier de manière appropriée une mise en œuvre future. Soixante années de collecte de contributions obligatoires (pour les nouvelles centrales et installations nucléaires) représentent une responsabilité exceptionnelle pour ce qui serait potentiellement le projet le plus long de quelque pays que ce soit.

L'histoire montre que les exigences relatives aux rayonnements, à la santé, la sûreté et aux questions sociales augmentent avec le temps, ce qui conduit à une hausse des coûts supérieure aux prévisions faites à un moment donné. Le risque premier à ce stade est que la loi relative au FNN ne prescrit de calculer qu'un montant spécifique de coûts pour les activités futures planifiées de l'aval du cycle du combustible, et ne prévoit des mesures de précaution que pour des « inconnues prévues ». Ces dispositions ne couvrent pas les « inconnues imprévues » futures, comme le risque d'un accident nucléaire, qui peut survenir jusqu'à la dernière minute de l'exploitation, mais aussi après celle-ci, pendant le démantèlement, ce qui augmenterait fortement les coûts attendus à l'origine.

Dans ce contexte, le gouvernement allemand a fait preuve d'une bonne capacité de jugement et de courage politique lorsqu'il a restructuré le système de financement de son DACN en 2016, afin d'assumer la responsabilité de la construction d'un DGR pour toutes les centrales nucléaires du pays. Les autorités ont accepté de prendre cette responsabilité uniquement à la condition que tous les exploitants paient une « prime de risque » supplémentaire spéciale destinée à couvrir tous les risques inconnus futurs, en plus du montant déjà recueilli et transféré à l'État. Cette prime de risque représente une augmentation de 35,47 % des coûts supportés individuellement par chaque exploitant pour ses installations selon le calcul initial. Ce n'est qu'après le paiement complet de cette prime de risque que les exploitants allemands seront complètement libérés de toute

7. Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997), Doc. AIEA INFCIRC/546, 2153 RTNU 357, entrée en vigueur le 18 juin 2001 (Convention commune), paragraphe vi) du préambule, « réaffirmant que c'est à l'État qu'il incombe en dernier ressort d'assurer la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs »

8. Loi no 308/2018 Coll., art 1er, par. 10(4).

responsabilité future quant au financement suffisant du DACN et de la construction et de l'exploitation futures d'un DGR. Le montant provisionné par les exploitants allemands jusqu'au moment du transfert était de 17,93 milliards EUR, et cette « prime de risque » additionnelle représentait 6,17 milliards EUR supplémentaires. En dépit de ce surcoût ponctuel conséquent, l'industrie nucléaire allemande a accepté le nouveau système sans réserve et a effectué tous les paiements requis, y compris les 6,17 milliards EUR supplémentaires, dans les délais prévus, en 2017⁹.

La législation japonaise a introduit un autre mécanisme de fonctionnement bien pensé. L'accident de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi, en 2011, a conduit ce pays à réviser de fond en comble sa législation en matière de sûreté nucléaire. En matière de financement du DACN, le Japon a adopté le modèle « 40 + 20 ». Le principe est que toutes les centrales nucléaires sont autorisées à fonctionner pendant 40 ans. Avant la fin de la période d'exploitation autorisée, l'exploitant d'une installation peut demander, sous réserve du respect de critères de sûreté, une prolongation unique d'une durée maximale de 20 ans. Au plus tard, après 60 ans d'exploitation, les centrales nucléaires devront être mises à l'arrêt et démantelées. Néanmoins cette nouvelle législation a également fixé une règle novatrice selon laquelle d'ici à la fin de la 40^e année d'exploitation, toute installation nucléaire devra avoir accumulé 100 % du montant estimé de sa part dans les activités de l'aval du cycle du combustible. Si la prolongation d'exploitation d'une installation nucléaire est autorisée, le montant sera vérifié, réévalué et, si nécessaire, augmenté et complété pendant la période de prolongation (maximum 20 ans).

Pour assurer un niveau maximal de sûreté nucléaire et radiologique en République slovaque, il est donc nécessaire de procéder à une modification similaire de la loi relative au FNN. Cette modification devra introduire les notions de responsabilité égale et de vigilance dans la planification, en prévoyant que « le montant proposé des contributions volontaires soit constitué de deux parties : les coûts futurs calculés actuellement, y compris la réserve rationnelle (base), et une réserve extraordinaire représentant au moins 30 % de la base calculée ». Ces deux parties devront également avoir été intégralement versées suffisamment en amont de la date prévue pour la mise à l'arrêt de l'installation y afférente.

On peut présumer que les exploitants seront réticents à toute augmentation de leurs contributions volontaires, qui entame leurs bénéfices. Néanmoins, dans l'intérêt de la durabilité du DACN, ainsi que de la sûreté nucléaire et radiologique et de la nécessité de sécuriser des ressources financières suffisantes pour de telles activités, cette modification est cruciale. En outre, du point de vue de l'État et de la société, cette contribution additionnelle peut être considérée comme une « prime d'assurance » que l'État applique en raison de son acceptation, dans le temps présent, de ses responsabilités futures face à des risques imprévus (par exemple, en cas de banqueroute ou de cessation d'activité d'un exploitant).

Dans certains cas, la loi considère l'omission de toute action comme un « acte » en soi, ce qui s'accompagne d'une responsabilité. Dans le cas de la République slovaque et du FNN, la question, en termes de responsabilité, devrait être de savoir « qui paiera pour les activités du DACN si la valeur absolue des fonds accumulés ne couvre pas 100 % des dépenses réelles » ? En créant le système législatif actuel pour couvrir le financement futur du DACN, l'État a conclu un accord social *sui generis* avec les exploitants et la population, que l'État devra respecter dans le futur : l'État définit les coûts, les exploitants les paient, et l'État se charge de toutes les activités si le montant requis a été intégralement versé. Il est donc dans l'intérêt bien compris de l'État, ainsi que de la société dans son entier, de disposer des outils nécessaires et suffisants le moment venu, puisque la législation prévoit expressément que « le titulaire de licence n'est pas responsable de la gestion des fonds versés dans le Fonds nucléaire national »¹⁰.

9. AEN (2021), *Ensuring the Adequacy of Funding Arrangements for Decommissioning and Radioactive Waste Management*, Éditions de l'OCDE, Paris, p. 132.

10. Loi no 308/2018 Coll., art. 1, par. 3(1).

C. La gestion ultraconservatrice des fonds accumulés dans le FNN

Dans chaque pays doté d'un administrateur central des fonds consacrés au DACN, celui-ci a l'obligation de faire preuve de vigilance dans l'exercice de ses fonctions et de veiller à investir les fonds de manière prudente et raisonnable afin de démontrer sa considération pour les sommes dont la gestion lui est confiée. Toutefois, tous les pays doivent accepter un équilibre entre investissement sans risque et investissement profitable, l'absence de risque pouvant conduire à une absence de rendement, voire à un rendement négatif. Tout comme l'industrie nucléaire n'adopte pas une approche universelle dans l'exercice de la sûreté nucléaire, les États ne devraient pas non plus adopter une stratégie universelle d'investissement des fonds collectés. Pour cette raison, la République slovaque doit commencer à autoriser l'investissement des fonds gérés non seulement dans des instruments financiers sans risque disponibles via le Trésor, mais aussi dans des véhicules financiers légèrement plus risqués, mais toujours bien connus et bien établis.

La dernière décennie a été caractérisée par des rendements extrêmement faibles (parfois négatifs) des instruments soi-disant sans risque (alors que la valeur des actions a été multipliée). Cette réalité a démenti les hypothèses initiales des États selon lesquelles des instruments sans risques suffiraient à couvrir les coûts prévus du DACN. Aussi, il convient d'adopter des stratégies d'investissement différentes au cours de la période totale d'accumulation des fonds, avec un profil de risque plus élevé au départ, et plus faible dans les dernières phases. Naturellement, l'horizon du déboursement approchant, il sera nécessaire de troquer les investissements les plus risqués contre d'autres, plus conservateurs. Mais la stratégie actuelle, selon laquelle les fonds du FNN sont investis uniquement dans des dépôts à terme du Trésor, est inefficace. Si l'argent n'est pas « perdu » en raison d'investissements défavorables, il se déprécie en réalité chaque jour en raison de l'inflation.

Ainsi, il conviendrait de préparer différentes stratégies d'investissement pour des sous-comptes individuels correspondant à des installations nucléaires spécifiques gérées par le FNN slovaque, sur la base de la date estimée de la fin de leur exploitation. Diverses stratégies devraient être adoptées pour : les installations en cours de démantèlement (centrales nucléaires A1 et V1) ; les installations en cours d'exploitation (centrale nucléaire V2, dont le début du démantèlement est prévu en 2045, et EMO 1 et 2, dont le démantèlement doit commencer en 2060) ; et les installations en cours de construction (EMO 3 et 4 [proches du début d'exploitation])¹¹. Une approche diversifiée de ce type permettrait au FNN de gérer les fonds qui lui sont confiés d'une manière plus efficace, plus sûre et financièrement plus avantageuse.

Pour conclure, le principal objectif d'une approche conservatrice de la gestion des fonds accumulés en lien avec les activités du DACN est de prévenir un mésusage ou des décisions de gestion erronées durant la période d'accumulation. Toutefois, le plus grand enjeu en matière de sécurisation de fonds suffisants pour les activités futures du DACN n'est pas la protection de ces fonds, mais plutôt une stratégie d'investissement de long terme inefficace.

D. Force exécutoire de l'obligation financière faite à l'actionnaire de l'exploitant de payer 100 % du montant des contributions au FNN en cas d'arrêt prématuré de l'exploitation d'une installation nucléaire

On présume généralement que les exploitants de centrales nucléaires n'ont aucun intérêt à arrêter prématurément l'exploitation, car cela diminuerait les bénéfices prévus sur la durée de vie de leur centrale. Pourtant, l'histoire récente a montré que l'exploitation d'une centrale nucléaire pouvait, dans certaines circonstances, devenir économiquement désavantageuse, ce qui conduit l'exploitant à envisager une fermeture prématurée. D'autres facteurs peuvent intervenir dans une telle décision, tels que la pression politique

11. De plus amples détails concernant les installations nucléaires en République slovaque sont disponibles dans Macásek, M., V. Slugeň et M. Šnirer (2020), *supra* note 1, Figure 1, p. 87.

ou sociale, l'évolution des conditions économiques ou de marché, la faillite ou la dissolution de la société exploitante, ou une modification des objectifs personnels du propriétaire. Cependant, selon la législation slovaque existante, la part restante du montant total prévu au regard du DACN ne sera recueillie que lors du paiement final, au terme de la période d'exploitation initialement prévue pour l'installation.

Pour tenir compte de cette situation, où un exploitant décide unilatéralement de mettre à l'arrêt prématurément une installation nucléaire, la loi relative au FNN prévoit ce qui suit :

Si le titulaire d'une autorisation d'exploitation d'une installation nucléaire [...] met à l'arrêt prématurément cette installation en vue de son démantèlement avant la date butoir spécifiée dans le plan maître de démantèlement applicable [...] à la suite d'une décision unilatérale ou pour des motifs de sûreté fondés sur une décision de l'Autorité [de réglementation nucléaire], l'exploitant remboursera au fonds nucléaire ses contributions obligatoires [...] pour un montant correspondant aux coûts estimés totaux de la part [concernant le DACN] de l'installation concernée, à partir de la date de sa mise à l'arrêt¹².

En cas de non-paiement des contributions ou redevances obligatoires, la loi relative au FNN prévoit une sanction de l'exploitant, déterminée conformément à la loi n° 523/2004 Coll. relative aux règles financières de l'administration publique, comme suit : « En cas d'infraction à la discipline financière [...], l'auteur est passible d'une taxe correspondant au montant de la contribution due, augmentée d'une pénalité journalière de 0,1 % du montant total dû jusqu'à paiement complet. »¹³ Cette construction juridique repose sur l'hypothèse que l'exploitant ou le propriétaire sera désireux et capable de payer la contribution restante. Pourtant, il existe un risque que l'exploitant ou le propriétaire ne soit pas capable, voire pas désireux, de payer la somme due augmentée des frais de pénalité au FNN.

Dans un tel cas, la loi relative au FNN devrait être modifiée de façon qu'en plus de la responsabilité de la personne juridique – l'exploitant – il soit aussi nécessaire d'établir la responsabilité personnelle des individus – membres de son organe statutaire (le conseil d'administration de l'exploitant). Une telle évolution de la législation serait naturelle, puisque les organes statutaires agissent au nom de l'entreprise (l'exploitant) et ont pour devoir de veiller à ce que celle-ci soit capable de satisfaire à ses obligations et de respecter le niveau de sûreté nucléaire requis.

Dans la mesure où le transfert de la contribution calculée au FNN dans son intégralité crée un risque de dommage nucléaire pour la santé, les biens et l'environnement, il conviendrait aussi de déterminer directement la responsabilité pénale de l'exploitant en application de la loi n° 91/2016 Coll. relative à la responsabilité pénale des personnes juridiques, ainsi que la responsabilité pénale de personnes physiques (c'est-à-dire les membres du conseil d'administration de l'exploitant), en application du code pénal, loi n° 300/2005 Coll.

Ainsi, dans un tel cas, il serait nécessaire de procéder conformément au code de procédure pénale, loi n° 301/2005 Coll., en raison de la commission d'une infraction pénale consistant en la gestion non autorisée de déchets, en application de l'article 302 du code pénal, qui prévoit que « toute personne qui, même par négligence, se débarrasse de déchets [...] en contravention aux règlements contraignants sera punie d'une peine d'emprisonnement [...] ». La procédure prévue par l'article 302 du code pénal est justifiée par le fait que l'exploitant, en décidant la mise à l'arrêt anticipée et le non-paiement de 100 % des contributions prévues au DACN « se débarrasse de déchets [...] en contravention avec les règlements contraignants applicables ».

12. Loi no 308/2018 Coll. Art. I, par. 10(5).

13. Loi no 523/2004 Coll., partie 9, art. 31(4).

Une telle approche est aussi conforme à l'article 5(1)(e) de la Directive Euratom sur les déchets radioactifs, qui prévoit que :

Les États membres établissent et maintiennent un cadre national législatif, réglementaire et organisationnel [...] qui attribue les responsabilités et prévoit la coordination entre les organismes compétents. Le cadre national prévoit [...] (e) des mesures d'exécution, y compris la suspension des activités et la modification, l'expiration ou la révocation d'une autorisation, assorties, le cas échéant, de solutions alternatives conduisant à une plus grande sûreté[.]¹⁴

L'article 9, intitulé « Ressources financières » prévoit en outre que : « Les États membres veillent à ce que le cadre national impose que les ressources financières suffisantes soient disponibles, le moment venu, pour la mise en œuvre des programmes nationaux visés à l'article 11, en particulier pour la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs, en tenant dûment compte de la responsabilité des producteurs de combustible usé et de déchets radioactifs. »¹⁵

E. Gestion des connaissances et départ des professionnels compétents d'une entité juridique légalement autorisée à mettre en œuvre des activités du DACN pendant la période 2024-2045

Selon les dispositions des paragraphes 11 et 12 de l'article 4 de la loi atomique n° 541/2004 Coll., le démantèlement de centrales nucléaires et la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs sont la prérogative exclusive de JAVYS, qui a été désignée directement par la République slovaque comme entité juridique responsable de ces activités en dernier ressort. Les infrastructures actuellement disponibles et l'expérience en matière de démantèlement sont concentrées au sein de cette unique entreprise. Cette organisation vise à assurer les compétences suffisantes et la mise en œuvre future d'autres activités du DACN.

Les estimations de coûts préparées tiennent compte de ce dispositif, en partant du principe que l'information, les connaissances, l'expérience et le personnel de JAVYS qui sont disponibles aujourd'hui le seront pleinement quand viendra le temps du démantèlement d'autres centrales nucléaires. Néanmoins, un examen plus attentif du dispositif, notamment en ce qui concerne les projets de démantèlement programmés, montre que le processus pour un démantèlement sûr et efficace est exposé à un risque important dans les décennies à venir.

Ce risque tient à l'écoulement, dans le pire des scénarios, d'une durée pouvant atteindre 20 ans entre la finalisation d'un projet de démantèlement et le début du suivant, qui s'accompagne d'une perte des compétences et de l'expérience professionnelle ainsi que de la main-d'œuvre qualifiée en raison de ce long délai. Un autre risque est lié à la planification potentiellement inefficace associée à la construction de nouvelles installations de traitement des déchets radioactifs. Cela est dû au calendrier suivant :

- le démantèlement de V1, à Bohunice, doit se terminer d'ici à la fin de 2025, et le traitement des déchets radioactifs d'ici à la fin de 2027 ;
- le démantèlement de A1, à Bohunice (effectué par un sous-traitant, non par JAVYS) doit être achevé d'ici à la fin de 2033.

Toutefois, selon le Programme national en vigueur, le projet de démantèlement suivant (V2 à Bohunice) commencera en 2045. Il y a donc une période de 20 ans (et seulement 12 ans dans le meilleur des cas, si l'on tient compte du démantèlement de A1) pendant laquelle aucune activité de démantèlement n'aura lieu en République slovaque. Pendant

14. Directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs, JO L 199 du (2 août 2011), pp. 48-56 (Directive sur les déchets radioactifs).

15. *Ibid.*

ce laps de temps, le personnel, ses connaissances et son expérience, disparaîtront. Le démantèlement de la tranche A1 à Bohunice aidera à réduire cette période, mais la méthode de mise en œuvre est spécifique et très différente de la conception technique et de l'inventaire radioactif du reste du parc nucléaire de la République slovaque.

La législation ne peut pas définir les actions que JAVYS ou le FNN devront mener pour préserver les connaissances du personnel existant ou pour assurer son développement durant la période de 12 à 20 ans où aucune activité de démantèlement ne sera menée en République slovaque. Par conséquent, le FNN, en tant que principal auteur et garant de la viabilité de la Politique nationale et du Programme national, a la responsabilité de préparer la prochaine mise à jour du Programme national, de manière qu'il contraigne JAVYS, chargée de mettre en œuvre le démantèlement, à poser des jalons spécifiques et vérifiables en vue de l'établissement d'un système de gestion des connaissances. En outre, le FNN devra s'assurer que JAVYS prend les mesures nécessaires pour organiser ses activités, en coordination avec d'autres exploitants nucléaires et les universités, afin que cet écart ait aussi peu que possible de conséquences négatives sur le niveau élevé de connaissances et d'expérience constaté actuellement.

F. L'existence d'un fonds nucléaire sous la forme d'un fonds public à but spécifique

La législation a toujours défini le FNN comme un « fonds public » (c'est-à-dire un fonds commun de créances établi par une loi spécifique votée par le Parlement pour accomplir des tâches essentielles incombant à l'État), qui fait par définition partie du budget de l'État. La loi prévoit que ce fonds public n'est pas responsable des dettes de l'État et que ce dernier n'est pas responsable des dettes du fonds. Si ce statut de fonds public du FNN permet d'assurer une protection maximale (par l'État) des fonds accumulés, il n'est pas sans risque.

D'une part, l'État, qui est responsable en dernier ressort de la mise en œuvre complète, correcte, sûre et économiquement efficiente des activités du DACN, a un intérêt naturel à établir un système qu'il puisse contrôler de manière absolue, afin de veiller à la bonne utilisation des fonds sur une longue période. À cet égard, la création d'un fonds nucléaire sous forme de fonds public détenu par le Trésor est l'option la plus sûre pour conserver les ressources en sécurité (physiquement et juridiquement). Mais d'autre part, le fonds nucléaire faisant partie intégrante des « finances publiques » et de la « richesse » nationale, ses importants volumes financiers ont un impact direct et visible sur l'aspect capitalistique du budget de l'État. Par conséquent, il a un effet sur la préparation du budget de l'État, conformément aux exigences applicables aux déficits budgétaires.

Ces aspects sont indépendants l'un de l'autre et ont des effets positifs dans plusieurs domaines économiques et budgétaires en même temps, mais ils peuvent aussi offrir des moyens de manipuler la politique budgétaire publique pour financer d'autres activités publiques aux dépens du financement du DACN. Cela ne sous-entend en aucun cas un mésusage des ressources du FNN à des fins autres que celles explicitement définies et rigoureusement contrôlées. Le risque, toutefois, est de mettre en avant le montant total des fonds disponibles du FNN pour respecter une limite budgétaire donnée au moment de la préparation annuelle du budget de l'État, notamment au regard du montant du déficit budgétaire qui peut être accepté. Si le volume des fonds déposés dans le FNN est suffisant pour permettre l'approbation d'un déficit budgétaire plus élevé, le gouvernement pourrait choisir de retarder les paiements de dépenses prévues du FNN pour la période budgétaire concernée, notamment en ralentissant les activités concernant l'aval du cycle nucléaire et donc en fournissant des montants inférieurs à ceux prévus pour l'année à venir.

Ceci est dû au fait que le gouvernement et le Parlement doivent d'abord approuver le budget de l'État ; après cela, le FNN ne peut utiliser que le montant des fonds spécifiquement approuvé. Toutefois, cela peut ne pas correspondre à la réalité du DACN pour une année donnée, puisque le DACN dépend de la programmation pluriannuelle définie par le Programme national. Les activités et leur calendrier sont approuvés par l'Autorité de réglementation nationale dans l'autorisation de démantèlement et doivent être disponibles en application de la Directive du Conseil 2011/70/Euratom.

Les indicateurs utilisés pour le suivi des projets de démantèlement montrent que lorsque la disponibilité des fonds nécessaires a fluctué en raison d'une décision unilatérale d'une tierce partie, ces projets ont été affectés par l'insuffisance des fonds : extension de la durée du projet, surcoût des travaux en raison des arrêts et redémarrages, hausse des coûts du fait de périodes de maintenance prolongées de la zone contrôlée. À cause de l'arrêt et de la reprise des travaux, les ouvriers ont reçu des doses plus importantes que celles prévues par le plan de protection radiologique, et leur santé a été affectée. Dans le même temps, l'existence d'une installation nucléaire pour laquelle les travaux de démantèlement sont interrompus engendre un risque plus élevé d'événement radiologique et pose une menace pour la population et l'environnement dans leur ensemble.

Ainsi, on peut affirmer que l'un des déterminants clés d'un démantèlement réussi est la disponibilité d'un flux financier constant et prévisible, conforme à la planification, tant en termes de montants que de chronologie. Par conséquent, l'État devrait se donner comme priorité d'éliminer les sources de conflits, même théoriques.

III. Conclusion

La République slovaque a établi la législation nécessaire concernant l'aval du cycle du combustible depuis 1995, la principale mise à jour depuis cette date étant la loi relative au FNN de 2018, qui continue d'offrir une solution fiable et pratique conforme aux besoins de l'industrie. Cela a résulté en une bonne acceptation du système par toutes les parties concernées : exploitants, régulateurs et population.

Cependant, le nouveau système doit évoluer et être actualisé constamment pour tenir compte des modifications de l'environnement international et de l'amélioration des connaissances. Sur la base des connaissances actuelles, nous estimons que plusieurs améliorations supplémentaires peuvent être apportées, mais que le dispositif tel qu'il a été conçu est généralement bien conçu. Les éléments qui doivent encore être actualisés devront faire l'objet d'une réflexion attentive, car chacun des détails mentionnés ci-dessus doit être considéré sous différents angles de vue.

Le système actuel définit les rôles et responsabilités de toutes les parties concernées, d'une manière généralement efficace et exhaustive. Néanmoins, la sensibilité croissante de la société vis-à-vis des questions juridiques, sociales, économiques et environnementales a montré qu'un certain changement de perspective serait nécessaire sur plusieurs points. Ces modifications devront être acceptées par tous les participants, y compris les organes des niveaux les plus élevés : gouvernement, ministères concernés, Autorité de réglementation nucléaire et Conseil des gouverneurs du FNN. Il serait injustifié d'attendre que les tâches relatives au DACN soient mises en œuvre uniquement par l'intermédiaire des activités de deux sociétés commerciales par actions : l'une responsable de l'exploitation des réacteurs nucléaires (SE) et l'autre du démantèlement, en sa qualité d'exploitant de centres d'entreposage du combustible usé et d'installations de traitement et de stockage de déchets radioactifs (JAVYS).

La reconnaissance de la nécessité d'attribuer les responsabilités aux entités compétentes est un des éléments clés de la durabilité du système de financement et d'implémentation du DACN slovaque ; des améliorations doivent être apportées dans ce domaine. Les points principaux qu'il faut prendre en compte pour assurer et renforcer la sûreté nucléaire et radiologique sont les suivants :

- le principe pollueur-payeur doit être interprété, non de manière restrictive, mais au contraire élargi. Tout comme il est nécessaire d'assigner aux entités compétentes les activités relatives au DACN, ces entités, ainsi que la société dans son ensemble, doivent accepter leur part de responsabilité dans la mise en œuvre ;
- les responsabilités individuelles de l'implémentation des activités du DACN doivent être assignées aux participants qui ont une légitimité et des compétences avérées ;

- le système permettant de définir les propriétés du DACN et son financement est complexe. Les coûts futurs calculés aujourd'hui ne sont pas des valeurs absolues, mais correspondent à un montant déterminé sur la base des connaissances scientifiques et techniques actuelles, ainsi que des valeurs sociales et politiques actuelles présentes, qui peuvent évoluer au fil du temps. Il est essentiel de prévoir des marges de manœuvre pour tenir compte d'« inconnues imprévisibles » ;
- un système durable de financement du DACN est un système conçu pour s'adapter aux évolutions futures. Des modifications peuvent survenir dans quantité de domaines clés, notamment les solutions techniques, les emplacements, les coûts, la performance des investissements financiers, la non-existence de l'exploitant, un accident nucléaire, l'émergence de nouveaux groupes d'intérêt dans la population, etc.

Le principe pollueur-payeur doit être envisagé d'une manière plus nuancée, pour équilibrer de nouveaux droits du public dans le cadre des processus décisionnels pertinents (le processus de l'EIE, les droits politiques actifs et passifs, etc.) et de nouvelles obligations imposées aux populations (par ex., l'obligation morale d'accepter l'implantation d'un centre de stockage géologique).

Le risque associé à l'arrêt prématuré d'une installation nucléaire qui n'a pas encore payé intégralement ses contributions au FNN doit être traité expressément. Pour cette raison, il est nécessaire d'adopter un modèle similaire à ceux du Japon ou de l'Allemagne, où les fonds définis (y compris la réserve substantielle pour les inconnues imprévisibles) seraient collectés par le FNN au début du dernier tiers de la durée de vie prévue de l'installation nucléaire, au plus tard. Il serait aussi important d'affiner la législation pour pouvoir exercer des poursuites pénales contre des individus – membres des organes statutaires des exploitants, ainsi que des propriétaires des exploitants – en cas de non-respect de leurs obligations financières.

JURISPRUDENCE

Allemagne

Droit de préemption fédéral contre compétences des Länder : Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe du 7 décembre 2021 concernant l'interdiction de la manipulation de combustible nucléaire dans les ports de Brême¹

I. *L'interdiction de la manipulation de combustible nucléaire dans les ports de Brême*

En janvier 2012, le gouvernement du Land de Brême (le Sénat) a décidé de modifier sa loi sur l'exploitation portuaire (*Bremisches Hafenbetriebsgesetz*), publiée le 6 février 2012. Le nouvel article 2(3) a « désaffecté »² les ports maritimes de la ville de Brême et de la ville de Bremerhaven au regard du chargement, du déchargement et du transbordement de combustible nucléaire. Ainsi, après cette modification, la manipulation de combustible nucléaire n'était plus autorisée dans aucun des deux ports. Toutefois, la loi prévoyait des exceptions.

Cette décision n'était pas motivée par des considérations relatives à la sûreté ou à la sécurité, mais uniquement par des préoccupations politiques. L'intention du Land de Brême était de n'avoir recours qu'à des énergies renouvelables et de forcer les autorités fédérales à accélérer le revirement énergétique amorcé.

Cette décision a établi un précédent pour plusieurs raisons :

- aucun port maritime allemand n'avait jamais été désaffecté relativement à aucune marchandise ;
- l'utilisation de routes ou chemins de fer par un Land pourrait également être désaffectée au regard de marchandises spécifiques ;
- les ports maritimes pourraient être désaffectés à l'avenir concernant certaines marchandises, par exemple le charbon ou les bois tropicaux. Il avait déjà été suggéré que le Sénat du Land de Brême désaffecte les ports au regard de la manipulation d'armes conventionnelles ;

-
1. Contribution de Mme Ulrike Feldman, Conseillère juridique depuis 1980 chez Kerntechnik Deutschland e.V. (KerD), qui est une fusion entre Wirtschaftsverband Kernbrennstoff-Kreislauf und Kerntechnik e.V. (Association du cycle du combustible nucléaire allemand et de l'industrie des technologies nucléaires) et Deutsches Atomforum e.V. (Forum atomique allemand). Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position de KernD.
 2. L'affectation (*Widmung*) est un terme juridique qui signifie qu'un caractère d'utilité publique est conféré à un bien public appartenant à un Land. Par ce processus, un bien public d'un Land (une voie de chemin de fer, un parking, une route ou un port, par ex.) devient un « bien d'utilité publique ». L'affectation définit les fins publiques et le périmètre de l'espace concerné. La désaffectation est le processus inverse. En principe, une désaffectation partielle est également possible. L'affectation et la désaffectation peuvent être le résultat d'actes officiels ou implicites. La désaffectation, en tant qu'*actus contrarius*, doit toujours respecter, dans sa forme, celle de l'affectation.

- d'autres *Länder* dotés de grands ports maritimes sur la côte allemande pourraient suivre l'exemple du *Land* de Brême. En avril 2012, le gouvernement de Hambourg a évoqué la désaffectation de son port concernant la manipulation de combustible nucléaire, mais – pour le moment – il n'a pas suivi l'exemple de Brême. Des considérations similaires ont fait l'objet de débats à Cuxhaven, un port maritime de Basse-Saxe.

Néanmoins, le *Land* de Brême a modifié sa loi sur l'exploitation portuaire et donc, selon l'industrie nucléaire allemande, il :

- ne tient pas compte de la compétence fédérale en matière d'énergie nucléaire, y compris de protection radiologique et de transport de substances radioactives, prévue à l'article 73(1)16 de la Loi fondamentale de l'Allemagne (*Grundgesetz*)³ ;
- ne tient pas compte du principe non écrit, mais constitutionnel cependant, de « loyauté fédérale » des *Länder* à l'égard de l'État fédéral (*Bundestreue*) ;
- contrevient à l'article 93 du Traité Euratom, qui interdit « les droits de douane à l'importation ou à l'exportation et les taxes d'effet équivalent »⁴ ;
- contrevient à l'article 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui interdit les « restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union [européenne] »⁵.

II. Le droit de contester les lois

L'article 94(1)2 de la Loi fondamentale prévoit que le gouvernement fédéral, le gouvernement d'un *Land* ou au moins un quart des membres du *Bundestag* (Assemblée fédérale) peuvent saisir la Cour constitutionnelle fédérale en cas de doute quant à la compatibilité d'une loi fédérale ou d'une loi d'un *Land* avec la Loi fondamentale. Par conséquent, le gouvernement fédéral, représenté par le ministère fédéral de l'Environnement, de la Conservation de la nature et de la Sécurité nucléaire aurait pu attaquer le *Land* de Brême devant la Cour constitutionnelle et aurait dû le faire pour

-
3. En Allemagne, la séparation des pouvoirs entre la Fédération et les *Länder* est régie par les articles 70 à 74 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949, telle que modifiée par la loi du 29 septembre 2020, *Bundesgesetzblatt* (BGBl) [Bulletin officiel fédéral] I p. 2048, qui est la Constitution de la République fédérale d'Allemagne. La Loi fondamentale établit une distinction entre les compétences législatives exclusives de la fédération et les compétences législatives concurrentes. L'article 71, « Pouvoir législatif exclusif de la Fédération » de la Loi fondamentale prévoit que : « Dans le domaine de la compétence législative exclusive de la Fédération, les *Länder* n'ont le pouvoir de légiférer que si une loi fédérale les y autorise expressément et dans la mesure prévue par cette loi. » L'article 72(1) intitulé « Compétence législative concurrente de la fédération » indique que : « Dans le domaine de la compétence législative concurrente, les *Länder* ont le pouvoir de légiférer aussi longtemps et pour autant que la Fédération n'a pas fait par une loi usage de sa compétence législative. » Les sujets relevant de la compétence exclusive de la Fédération sont énumérés à l'article 73. L'énergie nucléaire est mentionnée à l'article 73(1)14 : « La Fédération a la compétence législative exclusive dans les matières ci-dessous : [...] production et utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, construction et exploitation d'installations servant à ces fins, protection contre les dangers occasionnés par la libération d'énergie nucléaire ou par des radiations ionisantes, et élimination des substances radioactives. » Les sujets relevant de compétences législatives concurrentes de celle de la Fédération sont énumérés à l'article 74. L'exploitation minière (y compris de l'uranium) est l'un des nombreux domaines économiques mentionnés à l'article 74(1)11.
 4. Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (1957), 298 RTNU 167, entré en vigueur le 1er janvier 1958 (Traité Euratom) (dernière version consolidée dans le Journal officiel de l'Union européenne (JO) C 203 (7 juin 2016), p. 36).
 5. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, OK C 202 (7 juin 2016), p. 70 (version consolidée).

défendre sa compétence législative exclusive. Néanmoins, pour des motifs de nature politique, le gouvernement fédéral n'a pas agi. Toujours pour des motifs politiques, aucune action n'a été intentée contre la loi relative à l'exploitation des ports de Brême par le gouvernement d'un *Land* ni par les membres du Bundestag.

En application de l'article 140(1) de la Constitution d'État de la ville hanséatique libre de Brême⁶, lu conjointement avec l'article 24 de la loi sur la Cour d'État de Brême, soit le Sénat, soit le *Bürgerschaft* du *Land* de Brême (l'Assemblée du *Land* de Brême) ou au moins un cinquième du nombre statutaire de membres du *Bürgerschaft* ou d'une entreprise de droit public du *Land* de Brême peuvent, en cas de doute quant à l'interprétation de la Constitution de l'État, intenter une action devant la Cour d'État de Brême.

En mai 2012, s'agissant de l'énergie nucléaire, mais surtout du principe de port universel envers lequel Brême s'est engagée depuis de nombreuses générations et qui, avec l'interdiction du chargement et du déchargement de combustible nucléaire dans les ports du *Land* de Brême, était remis en cause, le parti chrétien-démocrate du *Land* de Brême a engagé une action devant la Cour constitutionnelle de Brême pour demander à celle-ci d'examiner la constitutionnalité de la modification de la loi relative à l'exploitation des ports. Le 12 avril 2013, la Cour a rejeté la demande à une courte majorité – quatre juges contre trois –, jugeant que la Cour constitutionnelle de Brême est compétente seulement pour déterminer si la loi du *Land* de Brême est conforme à la Constitution du *Land* de Brême ; elle ne l'est pas pour juger de la constitutionnalité des lois de Brême vis-à-vis de la Constitution fédérale⁷. Cela signifie que la Cour constitutionnelle de Brême n'a tranché que la question de la recevabilité de la requête du parti chrétien-démocrate ; non pas celle de la constitutionnalité fédérale de la modification de la loi relative à l'exploitation des ports de Brême. Selon la Cour constitutionnelle de Brême, cette dernière question relève de la compétence de la Cour constitutionnelle fédérale.

Dans leur opinion dissidente, les trois juges avancent qu'en raison de l'article 64 de la loi constitutionnelle de Brême, le *Land* de Brême doit non seulement respecter la loi constitutionnelle du *Land* de Brême, mais également la loi constitutionnelle fédérale. Dans cet article 64, le *Land* de Brême déclare qu'il fait partie de la République fédérale d'Allemagne⁸. Ainsi, en tant que « partie d'un tout », Brême accepte le principe de la loi constitutionnelle fédérale. Les trois juges ont donc émis l'opinion selon laquelle la Cour constitutionnelle de Brême a non seulement le droit, mais aussi le devoir de vérifier que la loi du *Land* de Brême, notamment la loi relative à l'exploitation des ports, est conforme à la Constitution fédérale.

N'ayant juridiquement aucune certitude que l'action des chrétiens-démocrates de Brême devant la Cour constitutionnelle du *Land* de Brême serait couronnée de succès, l'industrie nucléaire allemande a décidé d'intenter une action judiciaire parallèlement à la procédure se déroulant devant la Cour d'État de Brême. Trois sociétés – AND (Advanced Nuclear Fuels GmbH), GNS (Gesellschaft für Nuklear-Service GmbH) et Orano NCS GmbH – ont fait part de leur souhait d'intenter une action ; néanmoins aucune voie de recours ne permettait à ces sociétés de contester directement le nouvel article 2(3) de la loi relative à l'exploitation des ports de Brême devant la Cour constitutionnelle fédérale. Au lieu de cela, elles devaient engager une action devant les juridictions administratives.

Dans la mesure où la loi relative à l'exploitation des ports de Brême prévoit des exceptions à l'interdiction du chargement, du déchargement et du transbordement de combustible nucléaire, la première étape était de demander au Sénat de Brême d'accorder de telles exceptions. Comme on pouvait s'y attendre, ces demandes d'exemption ont été

6. Constitution d'État de la Ville hanséatique libre de Brême du 21 octobre 1947, telle que modifiée par la loi du 11 mai 2021, *Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen (Brem.GBl.)* [Gazette juridique de Brême] p. 475.

7. *Bremen Staatsgerichtshof (BremStGH)*, 12 avr. 2013, St 1/12, E 8, 198 ff.

8. Cette déclaration n'est pas présente dans toutes les constitutions des *Länder*.

rejetées au printemps 2013⁹. Après ces rejets, la voie était libre pour des procédures en première instance devant le tribunal administratif de Brême.

III. La décision du tribunal administratif de Brême (Première instance)

Au printemps 2013, ANF, GNS et Orano NCS ont engagé une action devant le tribunal administratif de Brême pour contester le rejet des demandes d'exceptions à l'interdiction de la manipulation de combustible nucléaire dans les ports de Brême. Ils ont argué que ces rejets avaient été prononcés en infraction à la compétence exclusive de la Fédération prévue aux articles 71 et 73(1)14 de la Loi fondamentale concernant les questions relevant du domaine de l'énergie nucléaire, et violaient également le principe fondamental de loyauté fédérale (*Bundestreue*). En juillet 2015, le tribunal administratif de Brême a tranché en faveur des demandeurs, jugeant que l'interdiction de la manipulation de combustible nucléaire à Brême était inconstitutionnelle et que le principe de loyauté fédérale avait été violé¹⁰. Le tribunal a donc décidé de soumettre la question de la constitutionnalité de l'interdiction de la manipulation de combustible nucléaire dans les ports de Brême à la Cour constitutionnelle fédérale, estimant qu'elle est seule compétente pour prendre une telle décision concernant le périmètre de la compétence et la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité d'une norme juridique établie par un *Land*.

IV. L'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale

Dans un arrêt du 7 décembre 2021, publié le 11 janvier 2022, la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré l'interdiction de la manipulation de combustible nucléaire dans les ports de Brême incompatible avec la Loi fondamentale, et par conséquent nulle et non avenue¹¹. La Cour a jugé que le *Land* de Brême n'avait pas la compétence législative nécessaire pour adopter une telle interdiction, puisque la Fédération dispose de la compétence exclusive d'adopter une législation concernant l'utilisation de l'énergie nucléaire. Dans la mesure où la loi relative à l'exploitation des ports de Brême traite avant tout de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, le *Land* de Brême n'est pas autorisé à légiférer en la matière.

Dans ses considérations relatives au pouvoir exclusif de la Fédération d'adopter des lois relatives à l'énergie nucléaire, la Cour a souligné que l'utilisation de l'énergie nucléaire nécessitait inévitablement de transporter des matières radioactives. Par conséquent, le transport de matières nucléaires est inclus dans le pouvoir législatif exclusif de la Fédération. Par ailleurs, la Cour a précisé que les *Länder* sont compétents pour voter des lois régissant leur propriété ou leurs « actifs à vocation publique ». En ce qui concerne les ports, les *Länder* sont en principe libres de déterminer le périmètre de l'utilisation à laquelle ils sont affectés ; les *Länder* ne sont pas obligés d'établir ou d'exploiter des ports disposant d'une infrastructure particulière ou affectés à un périmètre particulier. Toutefois, comme la Cour l'a souligné, il n'est pas permis aux *Länder* – sous prétexte de régir l'affectation de certains actifs – de créer des dispositions qui, sur le fond, reviennent à adopter une

9. En réaction aux demandes d'exemption des trois sociétés d'énergie nucléaire, le parti de gauche du *Land* de Brême a déposé une demande devant le *Bürgerschaft* (Assemblée de Brême) pour procéder à une autre modification de la loi relative à l'exploitation des ports de Brême pour préciser que le transport de combustible nucléaire pour lequel les trois sociétés demandaient des exceptions était interdit. En novembre 2013, l'Assemblée du *Land* de Brême a rejeté la demande du parti de gauche, au motif que le Sénat avait déjà rejeté les demandes d'exemptions.

10. *Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen*, 9 juillet 2015, 5 K 171/13.

11. *Bundesverfassungsgericht (BVerfG)* (Cour constitutionnelle fédérale), Décision du second Sénat du 7 décembre 2021, BvL 2/15, Responsabilité nucléaire. 1-111, ECLI:DE:BVerfG:2021:ls20211207.2bvl000215 ; BVerfG, Communiqué de presse « L'interdiction de la manipulation (chargement, déchargement et transbordement) de combustible nucléaire dans les ports de Brême est incompatible avec la Loi fondamentale », BVerfG Communiqué de presse no 1/2022 (11 janvier 2022), www.bundesverfassungsgericht.de/shreddocs/pressemitteilungen/en/2022/bvg22-001.html.

législation dans des domaines relevant de la compétence exclusive de la Fédération en matière d'énergie nucléaire¹².

La Cour constitutionnelle fédérale a aussi clairement établi que les compétences réparties établies par la Loi fondamentale et par la loi sur l'énergie atomique interdisent à un *Land* de restreindre partiellement l'affectation d'un port, ou même de fermer un port – sous réserve que cette décision d'un *Land* ne touche pas avant tout à des sujets pour lesquels la Fédération jouit d'une compétence exclusive. Décidée sous l'impulsion de la forte détermination des Verts de l'Assemblée de Brême de devancer la Fédération en sortant du nucléaire, l'interdiction votée par le *Land* de Brême violait clairement la compétence législative exclusive de la Fédération en matière d'énergie nucléaire.

En outre, la Cour a jugé que – tout en interdisant la manipulation de combustible nucléaire pour des motifs politiques concernant la sortie progressive de l'énergie nucléaire et en raison d'une gestion du risque différente de celle de la Fédération – le *Land* de Brême contrevenait à l'article 4 de la loi sur l'énergie nucléaire, qui prévoit que le transport de combustible nucléaire est en principe permis sous réserve du respect de dispositions strictes relatives à la sûreté. Avec cet arrêt, la Cour constitutionnelle fédérale confirme totalement la position juridique du tribunal administratif de Brême et, bien entendu, celle des trois demandeurs.

Peu après la publication de cet arrêt, le Sénat de Brême a déclaré que, conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale, la loi relative à l'exploitation des ports de Brême serait modifiée. En outre, le Sénat de Brême a reconnu l'argument des demandeurs en faveur d'une détermination selon laquelle la loi relative à l'exploitation des ports de Brême n'impose pas d'approbation pour le chargement, le déchargement et le transbordement dans les ports du *Land* de Brême.

Le 16 février 2022, le tribunal administratif de Brême a accueilli favorablement les prétentions des demandeurs dans son jugement.

V. Conclusion

Avec cet arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale, il est clairement établi qu'aucune approbation n'est nécessaire pour le chargement, le déchargement ou le transbordement dans les ports de Brême. L'arrêt de la Cour confirme également le principe de la vocation universelle des ports de Brême (principe du port universel) et est applicable non seulement dans les ports de Brême, mais également dans tout autre port d'Allemagne. Il convient désormais de se livrer à une analyse juridique pour déterminer si l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale aura des conséquences sur l'auto-restriction concernant la manipulation de combustible nucléaire dans le port de Hambourg, que les opérateurs portuaires de Hambourg ont acceptée (sous forte pression du Sénat de Hambourg).

12. Il n'est pas surprenant de constater que des conflits de compétence surviennent aussi dans d'autres pays à structure fédérale. Tous les pays organisés en fédération ne disposent pas d'une constitution écrite régissant aussi précisément les compétences du gouvernement fédéral et celles des entités fédérées que celle de l'Allemagne (voir *supra* note 3). En Allemagne, par exemple, l'exploitation minière de l'uranium relève de la compétence législative concurrente. *Ibid.* Comme la Fédération a voté la loi fédérale sur l'exploitation minière, les *Länder* ne sont pas autorisés à voter leur propre loi en la matière. Aux États-Unis, cependant, l'affaire *Virginia Uranium, Inc v. Warren*, 139 S. Ct. 1894 (17 juin 2019), a montré que juridiquement, la situation n'est pas claire quant à savoir si la loi fédérale prime sur celle des états en matière d'exploitation minière de l'uranium. Néanmoins, dans des cas où il existe une marge d'interprétation pour déterminer si la réglementation d'un état s'inscrit dans un domaine dans lequel les autorités fédérales jouissent de la compétence législative ou ont fait usage de leur compétence législative, les critères qui sont évalués (comme le lien factuel entre l'intérêt prioritaire présenté par l'uniformité de la réglementation fédérale, voir Congressional Research Service (CRS) (2019), *Federal Preemption: A Legal Primer*, pp. 17, 28, disponible à l'adresse : <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45825>, ou les méthodes classiques d'interprétation, voir *ibid.* p. 28) semblent assez comparables.

Canada

Regan Dow c. Commission canadienne de sûreté nucléaire

En juin 2021, la Cour d'appel fédérale du Canada a rendu un arrêt qui illustre le rôle de l'organisme de réglementation nucléaire dans le contexte de l'action d'un lanceur d'alerte allégué au sein d'une entité réglementée¹³. En 2017, une employée d'un des titulaires d'autorisation de la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN) s'est plainte auprès de la CCSN, alléguant que son ancien employeur, le titulaire d'autorisation, avait pris des mesures disciplinaires contre elle pour avoir communiqué à la CCSN des informations concernant la conduite de l'entreprise. En application de l'article 48(g) de la loi sur la sûreté et la réglementation nucléaire (LSRN, ou la Loi)¹⁴, commet une infraction quiconque « prend des mesures disciplinaires contre une personne qui aide la Commission, un inspecteur ou un fonctionnaire désigné ou qui leur donne des renseignements dans le cadre de ses fonctions sous le régime de la présente loi ». C'est en invoquant cette disposition de la Loi que l'appelante a allégué que la CCSN avait des obligations à son égard, en tant que lanceuse d'alerte. L'appelante alléguait notamment que le titulaire d'autorisation avait mis fin à son contrat de travail en raison des informations qu'elle avait communiquées à la CCSN concernant les actes de son employeur en relation à un dommage environnemental allégué.

La CCSN a instruit la plainte. Ne trouvant aucun élément de preuve confirmant les allégations ou motivant des poursuites en raison d'une infraction à la LSRN, la CCSN a informé la plaignante qu'elle ne donnerait pas suite à sa plainte. La plaignante a saisi la Cour fédérale pour qu'elle réexamine la décision de la CCSN. La Cour fédérale a rejeté la demande de réexamen judiciaire (dénommé contrôle judiciaire au Canada), jugeant que la plaignante n'avait pas qualité pour présenter une demande de réexamen, car elle n'était pas directement touchée par la décision.

La Cour fédérale a fait observer dans son jugement que la conduite d'un organisme administratif ne fait pas naître de droit de présenter une demande de réexamen judiciaire si la conduite attaquée « n'a pas pour effet de porter atteinte à des droits, d'imposer des obligations juridiques ni d'entraîner des effets préjudiciables »¹⁵. En d'autres termes, si le règlement de la plainte n'a aucun effet juridique ou pratique indépendant sur la plaignante elle-même, celle-ci ne peut en demander le réexamen. La Cour fédérale a reconnu que la plaignante n'avait pas suggéré que des obligations juridiques lui avaient été imposées en l'espèce et que, si elle avançait que sa réputation professionnelle avait pu être entachée, elle n'avait fourni à la cour aucun élément de preuve du fait que l'objet de sa plainte avait entaché sa réputation professionnelle de quelque manière que ce soit. La Cour a également déterminé que le règlement de la plainte n'avait pas privé la plaignante d'un recours juridique qu'elle aurait pu autrement actionner, et a donc jugé qu'elle n'avait pas qualité pour présenter cette demande de réexamen judiciaire.

Il est important de noter que la Cour a également validé la position de la CCSN selon laquelle celle-ci n'a pas le pouvoir d'ordonner une réparation de nature personnelle à la partie qui a fait l'objet d'une mesure disciplinaire illégale. La cour fédérale a confirmé que la disposition relative aux infractions de la LSRN et les pouvoirs de la CCSN se distinguent nettement des pouvoirs d'autres tribunaux administratifs du Canada, comme le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, qui, en application de la loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles¹⁶, peut

13. *Regan Dow c. Commission canadienne de sûreté nucléaire*, 2021 CAF 117

14. S.C. 1997, c. 9.

15. *Regan Dow c. Commission canadienne de sûreté nucléaire*, 2020 CF 376, par. 9 (citant *Air Canada c. Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347, [2013] 3 RCF 605, par. 28 et 29 ; *Bernard c. Close*, 2017 CAF 52, par. 2 ; *Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 194, par. 29 ; *Administration de pilotage des Laurentides c. Corporation des Pilotes de Saint-Laurent Central Inc*, 2019 CAF 83, par. 31).

16. LC 2005, c. 46.

ordonner la réparation du préjudice individuel subi par la personne qui a été victime de représailles pour avoir dénoncé un acte présumé répréhensible. Cette loi impose au Commissaire à l'intégrité du secteur public de « recevoir et examiner les plaintes à l'égard des représailles, enquêter sur celles-ci et y donner suite » (article 22(i)). En application des paragraphes (1), (2) et (3) de l'article 19.4, le Commissaire « statue sur la recevabilité de la plainte » et doit envoyer par écrit sa décision motivée au plaignant s'il juge la plainte irrecevable. Cela est conforme au but de cette loi, qui est notamment de protéger les fonctionnaires qui divulguent des actes répréhensibles et d'offrir des mesures de réparation aux lanceurs d'alerte qui ont fait l'objet de représailles¹⁷.

Ici, même si la CCSN avait conclu à l'existence d'éléments de preuve établissant la perpétration d'une infraction à la LSRN par le titulaire d'autorisation et qu'elle avait formellement mis ce dernier en accusation, la plaignante n'aurait toujours pas pu obtenir de réparation à titre personnel de la part de la CCSN. La cour est d'accord avec la CCSN pour dire que le règlement de la plainte n'a pas empêché la plaignante de se prévaloir d'autres types de recours en droit relativement à son emploi aux LNC, dont une poursuite pour licenciement injustifié.

La plaignante a interjeté appel de la décision de la Cour fédérale devant la Cour d'appel fédérale. En confirmant la décision de la juridiction inférieure, la Cour d'appel fédérale a confirmé l'interprétation faite par la CCSN et la juridiction inférieure de la LSRN et de sa disposition relative aux infractions à l'article 48(g). La Cour a dit, concernant le régime réglementaire et les pouvoirs de la CCSN :

Les mesures que la CCSN peut prendre en lien avec des allégations d'infraction à l'alinéa 48(g) de la LSRN sont conformes à l'objet de la LSRN, qui est de réglementer l'industrie nucléaire, et non de régler des différends entre employeurs et employés. La CCSN dispose de divers moyens en cas d'inobservation de la LSRN, notamment les ordonnances, la révocation de licences et de permis, les sanctions administratives pécuniaires et les poursuites judiciaires. Les mesures de réglementation et d'application de la loi prévues dans la LSRN ont une incidence sur les droits et les intérêts des entités réglementées, mais pas sur ceux de leurs employés personnellement. La CCSN n'est pas habilitée à siéger en qualité d'arbitre pour régler des différends entre des parties privées, pas plus qu'elle n'a le pouvoir d'accorder réparation à ceux qui déposent des plaintes externes¹⁸.

Cette affaire est importante pour l'organisme de réglementation nucléaire canadien, car l'arrêt confirme son rôle vis-à-vis d'un lanceur d'alerte présumé travaillant pour un de ses titulaires d'autorisation et soutient fermement l'opinion selon laquelle le régime de réglementation nucléaire n'offre pas de protection des lanceurs d'alerte en ce qui concerne les employés des titulaires d'autorisations¹⁹.

La Cour d'appel fédérale estime que « rien dans la LSRN ne confère de droits aux lanceurs d'alerte, ni ne prévoit quelque forme de réparation ou de recours pour les personnes dans la situation de [la plaignante] »²⁰. Elle ajoute que « le rôle de la CCSN dans

17. Les arrêts de la cour fédérale et de la Cour d'appel fédérale font référence à la loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles et aux obligations qu'elle impose, et comparent les dispositions qui indiquent l'existence d'un régime de protection des lanceurs d'alerte à celles de la LSRN. 2020 CF 375, par. 15 ; 2021 CFA 117, par. 31 et 38.

18. *Regan Dow*, 2021 CAF 117, para. 36, *supra* note 1.

19. L'approche réglementaire de la CCSN concernant la culture de sûreté des titulaires d'autorisations, telle qu'elle figure dans le Document réglementaire REGDOC-2.1.2, Culture de sûreté, insiste sur l'importance de la promotion d'un engagement collectif en faveur de la sûreté qui comprend une attitude de questionnement et un engagement à l'égard de l'excellence dans la réalisation de toutes les activités importantes du point de vue de la sûreté. CCSN (2018), Système de gestion : Culture de sûreté, REGDOC-2.1.2, ver. 10, CCSN, Ottawa. Cette demande de réexamen judiciaire ne concernait pas ces considérations importantes.

20. *Regan Dow*, 2021 CAF 117, par. 24, *supra* note 1.

l'examen de possibles infractions à la LSRN s'apparente davantage à celui de la police chargée de faire enquête sur des actes criminels, et les pouvoirs de ses enquêteurs, durant la conduite d'enquêtes sur des infractions, ont de nombreux points en commun avec ceux des services policiers. La décision de la CCSN de poursuivre ou non une entité réglementée ne touche pas directement un plaignant »²¹. Elle relève également que « [l]es seules parties "directement touché[es]" par les décisions de faire enquête ou d'intenter des poursuites en cas d'infractions sont celles soupçonnées d'avoir enfreint la loi, [le titulaire d'autorisation] en l'espèce, et celles chargées de faire enquête ou d'intenter des poursuites »²².

Cet arrêt de la Cour d'appel fédérale confirme que la disposition relative aux infractions vise à prévenir et à punir un titulaire d'autorisation qui prendrait des mesures contre un lanceur d'alerte présumé et donc vraisemblablement à décourager les représailles de sa part. La Cour confirme toutefois que cette disposition ne constitue pas véritablement un dispositif de protection des lanceurs d'alerte et qu'elle ne peut pas l'être, car la LSRN ne prévoit aucune mesure de réparation concernant l'employé/le lanceur d'alerte.

États-Unis

Arrêt du circuit de DC concernant le nouveau renouvellement d'autorisation de la centrale nucléaire de Turkey Point

Le 4 mars 2021, La Cour d'appel fédérale du circuit du district de Columbia (circuit de DC) a rejeté une demande d'examen déposée par trois organisations environnementales concernant le renouvellement par la Commission de la réglementation nucléaire (NRC) des autorisations d'exploitation de deux réacteurs nucléaires dans l'état de Floride.

L'affaire concerne la centrale nucléaire de Turkey Point et la première délivrance par la NRC d'un « nouveau renouvellement d'autorisation » (*subsequent licence renewal* – SLR). L'article 103 de la loi sur l'énergie atomique (Atomic Energy Act – AEA) de 1954 autorise la NRC à délivrer une première autorisation d'exploitation de réacteur nucléaire d'une validité pouvant atteindre 40 ans. La réglementation de la NRC permet le renouvellement de ces autorisations pour une durée de 20 ans au-delà du terme de la première autorisation et ne limite pas le nombre de fois où une autorisation peut être renouvelée. L'exploitant de la centrale de Turkey Point (Florida Power & Light Company, FPL) avait précédemment sollicité et obtenu un renouvellement pour 20 ans de ses deux autorisations d'exploitation de réacteur. En janvier 2018, FPL a déposé une demande sollicitant l'approbation d'un second renouvellement pour une durée de 20 ans de ses autorisations – un « nouveau » renouvellement d'autorisation – pour prolonger l'exploitation autorisée de la centrale au-delà de 2053.

Trois organisations environnementales ont souhaité intervenir dans la procédure concernant Turkey Point, en sollicitant une audience concernant les incidences sur l'environnement de l'utilisation continue du canal de refroidissement de la centrale et en contestant le caractère suffisant de l'analyse effectuée par le personnel de la NRC, d'une possible contamination des eaux souterraines lors de la période proposée de prolongation de l'exploitation. Après une série de décisions du Conseil de sûreté atomique et d'autorisation (Atomic Safety and Licensing Board - ASLB) de la NRC, cette demande d'audience a été rejetée. L'ASLB a jugé que la Déclaration d'incidence sur l'environnement préparée par le personnel de la NRC fournissait suffisamment d'informations (qui, selon les organisations, faisaient défaut) et que les organisations avaient contesté injustement la validité des analyses génériques des incidences environnementales précédemment codifiées par la NRC dans sa réglementation.

21. *Ibid.* par. 41.

22. *Ibid.*

Après que l'ASLB a rejeté les demandes d'audience des organisations et a mis fin à la procédure, le personnel de la NRC a octroyé les autorisations renouvelées à FPL. En application de la réglementation de la NRC, l'approbation par le personnel a été immédiatement effective, bien qu'expressément sujette à révision ou révocation future « en cas de recours administratif ou judiciaire ». Alors que les recours administratifs qu'elles avaient engagés étaient toujours pendants, ces organisations ont également sollicité un réexamen judiciaire de la décision d'octroi des autorisations prise par le personnel.

En l'affaire *Friends of the Earth v. NRC*, le Circuit de DC a rejeté les demandes de réexamen judiciaire des organisations, les jugeant prématurées²³. Selon la loi des États-Unis, seules les « décisions définitives » d'autorisation prises par la NRC peuvent être contestées devant les juridictions fédérales. Le Circuit de DC a jugé que les organisations environnementales ne pouvaient demander un réexamen judiciaire alors que leur recours administratif contre la décision de refus d'audience était pendant. Aussi, la cour a rejeté leur demande, qualifiée d'« irrémédiablement prématurée », car aucune « décision définitive » n'avait été rendue dans la procédure. À la date de la rédaction de cet article, le recours administratif des organisations est pendant devant la Commission.

Décisions de la Commission dans deux procédures d'autorisation d'installations d'entreposage centralisé

La NRC a rendu deux décisions juridictionnelles dans deux procédures distinctes de demande d'autorisation de construction et d'exploitation d'installations d'entreposage centralisé (*consolidated interim storage facility* – CISF) destinées à l'entreposage de combustible usé. Ces deux procédures avaient précédemment été closes par le Conseil de sûreté atomique et d'autorisation (ASLB), et dans chacune d'entre elles, les mêmes demandeurs – Fasken Land and Minerals, Ltd. et Permian Basin Land and Royalty Owners (ensemble, Fasken) – ont sollicité une réouverture du dossier et ont soulevé de nouveaux arguments sur la base de ce qu'ils estimaient être de nouvelles informations. Dans les deux cas, la Commission a rejeté les demandes de Fasken.

La première procédure concerne la demande de Holtec International en vue de la construction et de l'exploitation d'une installation d'entreposage centralisé dans le sud-est du Nouveau-Mexique. Fasken avait précédemment demandé à intervenir dans la procédure, mais en mai 2019, l'ASLB avait rejeté sa demande d'audience²⁴. Fasken a interjeté appel de cette décision et a demandé la réouverture du dossier de l'affaire pour soumettre des arguments nouveaux ou mis à jour concernant l'affectation des sols et les droits miniers aux alentours de l'installation proposée. Fasken avançait que l'installation proposée aurait des conséquences sur le développement minier dans la région, puisqu'il ne pourrait pas se poursuivre d'une manière sûre à proximité d'une installation d'entreposage centralisé, et que le personnel de la NRC n'avait pas suffisamment analysé cette question d'une façon indépendante.

Le 28 avril 2021, la Commission a rejeté le recours de Fasken et la demande de réouverture du dossier de la procédure close²⁵. La Commission a confirmé la décision de l'ASLB selon laquelle ces nouveaux arguments étaient inopportuns car ils n'étaient pas fondés sur des informations préalablement indisponibles et ne soulevaient pas « une question d'une gravité exceptionnelle » justifiant leur admission tardive²⁶. La Commission a également rejeté la demande de Fasken tendant à la réouverture de la procédure pour trancher des questions relatives à l'analyse par le personnel de la NRC de l'affectation des sols, des droits et restrictions sous et autour de l'installation proposée. Fasken prétendait

23. *Friends of the Earth et al. v. US Nuclear Regulatory Commission*, no 20-1026 (DC Cir. 2021).

24. *Holtec International (HI-STORE Consolidated Interim Storage Facility)*, LBP-19-4, 89 NRC 353 (2019).

25. *Holtec International (HI-STORE Consolidated Interim Storage Facility)*, CLI-21-07, 93 NRC __ (28 avril 2021) (slip op.).

26. *Ibid.* slip op., 13.

que la réouverture du dossier était justifiée par la mise au jour d'informations nouvelles et matériellement différentes sous la forme de commentaires publics concernant le projet de Déclaration d'impact environnemental faits par des parties situées à proximité de l'installation d'entreposage centralisé, y compris des exploitants pétroliers et gaziers. La Commission a rejeté la demande au motif que Fasken n'avait pas démontré que l'information était matériellement différente de celle qui était préalablement disponible et que Fasken n'avait pas soulevé de question environnementale susceptible de faire une différence matérielle dans la procédure²⁷.

La seconde procédure concerne la demande d'autorisation de construction et d'exploitation d'une installation d'entreposage centralisé à Andrews County, au Texas, déposée par Interim Storage Partners LLC (ISP)²⁸. Fasken a demandé la réouverture de la procédure sur la base de ce qu'elle estime être de nouvelles informations concernant le caractère suffisant de l'analyse environnementale effectuée par le personnel de la NRC des voies de transport vers et depuis l'installation proposée. L'ASLB a jugé que ce nouvel argument contre la délivrance de l'autorisation n'était pas fondé sur des informations nouvelles et matériellement différentes, et qu'il aurait pu être invoqué dès le départ²⁹. L'ASLB a aussi jugé que cet argument était virtuellement identique à celui qui avait précédemment été jugé irrecevable et qu'il ne soulevait donc pas de question environnementale ou de sûreté suffisamment importante pour justifier la réouverture de la procédure. Fasken a fait appel de cette décision devant la Commission. Le 22 juin 2021, la Commission a confirmé la décision de l'ASLB et a rejeté la demande de réexamen de Fasken³⁰.

Le 13 septembre 2021, la NRC a délivré à ISP l'autorisation de construction et d'exploitation d'une installation d'entreposage centralisé à Andrews County, au Texas. Cette autorisation permet à l'entreprise de recevoir et d'entreposer jusqu'à 5 000 tonnes de combustible usé pendant 40 ans.

À la date de la rédaction de cet article, l'autorisation délivrée par la NRC est contestée par les autorités de l'état du Texas devant la cour d'appel fédérale du cinquième circuit. Le Texas avance que l'entreposage de combustible usé sur le site est illégal, en application d'une nouvelle loi votée dans cet état. Cette procédure est en cours. En outre, plusieurs demandeurs dans les procédures engagées devant la Commission, dont Fasken, qui ont vu leurs demandes rejetées par celle-ci ont déposé des demandes de réexamen judiciaire devant le circuit de DC, qui ont été jointes en une seule et unique procédure, qui est également pendante.

La décision de la NRC concernant la demande d'Holtec doit être rendue en janvier 2022. Plusieurs des demandeurs qui ont contesté l'autorisation accordée à ISP devant le circuit de DC ont déposé des demandes de réexamen de la décision concernant Holtec. Ces demandes ont également été jointes, et l'affaire est en suspens dans l'attente de la décision de l'Agence concernant cette demande d'autorisation.

Décisions juridictionnelles de nouveau renouvellement d'autorisation

Le Conseil de sûreté atomique et d'autorisation (Atomic Safety and Licensing Board - ASLB) de la NRC a récemment rendu deux décisions de refus d'intervention dans des procédures d'octroi de nouveau renouvellement d'autorisation (*subsequent licence renewal*). Dans les deux cas, l'ASLM a jugé que les arguments des demandeurs ne satisfaisaient pas aux critères de recevabilité de la NRC.

27. *Ibid.* slip op., 20.

28. Interim Storage Partners LLC (WCS Consolidated Interim Storage Facility), LBP-19-7, 90 NRC 31 (23 août 2019).

29. Interim Storage Partners LLC (WCS Consolidated Interim Storage Facility), LBP-21-2, 93 NRC __ (29 janvier 2021) (slip op.).

30. Interim Storage Partners LLC (WCS Consolidated Interim Storage Facility), CLI-21-09, 93 NRC __ (22 juin 2021) (slip op.).

La première procédure concerne une demande soumise par Virginia Electric and Power Company (VEPCO) en vue d'un second renouvellement d'une durée de 20 ans de ses autorisations d'exploitation de deux réacteurs nucléaires de la centrale nucléaire de North Anna, en Virginie. Plusieurs organisations environnementales ont présenté des demandes d'audience, contestant certaines parties de la demande de nouveau renouvellement d'autorisation de VEPCO en raison du fait qu'elle ne traite pas de l'importance environnementale du séisme de Mineral, en Virginie, en 2011. Ces demandeurs prétendent que le séisme de Mineral de 2011, d'une magnitude de 5,8 et dont l'épicentre était situé à une faible distance de l'installation, a démontré l'existence d'un risque important qu'un séisme d'une magnitude supérieure à la capacité de résistance pour laquelle les réacteurs sont dimensionnés survienne durant la période d'exploitation prolongée autorisée.

Le 29 mars 2021, l'ASLB a rejeté la demande d'audience au motif que l'impact sur la sûreté du séisme de Minéral de 2011 avait déjà été pleinement évalué par VEPCO et le personnel de la NRC³¹. Plus spécifiquement, un examen post-incident et une évaluation probabiliste des risques sismiques portant sur le séisme de 2011 avaient montré que le dimensionnement de l'installation permettait d'en poursuivre l'exploitation. De ce fait, la demande de nouveau renouvellement d'autorisation de VEPCO intégrant ces conclusions était conforme à la réglementation de la NRC. À la date de rédaction de cet article, un recours formé contre cette décision est en cours devant la Commission.

La seconde décision de l'ASLB concerne une demande soumise par NextEra Energy Point Beach, LLC (NextEra) concernant un second renouvellement pour une durée de 20 ans de ses autorisations d'exploitation de deux réacteurs nucléaires de la centrale nucléaire de Point Beach, dans le Wisconsin. Des médecins de Social Responsibility Wisconsin ont déposé une demande d'audience en vue d'avancer plusieurs arguments pour contester le caractère suffisant et l'exactitude des informations relatives à la sûreté et à l'environnement fournies par NextEra dans sa demande d'autorisation.

Le 26 juillet 2021, l'ASLB a rejeté la demande d'audience de l'organisation³². En ce qui concerne les questions environnementales soulevées, l'ASLB a jugé qu'un argument (selon lequel NextEra avait omis d'envisager des aéroréfrigérants comme solution de remplacement raisonnable au système de refroidissement sans recyclage) était irrecevable car, selon la réglementation, la NRC ne peut pas remettre en question les choix de systèmes de refroidissement d'une centrale qui ont été approuvés par d'autres agences fédérales ou d'état compétentes en matière de permis d'utilisation des ressources en eau. L'ASLB a également déclaré irrecevable l'autre argument environnemental du demandeur (selon lequel NextEra n'avait pas évalué comme il se doit d'autres sources d'énergies renouvelables en solution de remplacement au renouvellement de l'autorisation) car celui-ci n'a pas démontré qu'une telle solution de remplacement était raisonnable à cette échelle de production. En ce qui concerne les questions soulevées en matière de sûreté, l'ASLB a jugé que les deux arguments étaient irrecevables car ils soulevaient des questions qui sortaient du périmètre de la procédure de renouvellement d'autorisation. L'ASLB a jugé qu'un argument relatif à la sûreté (concernant la fragilisation neutronique dans la cuve sous pression du réacteur) constituait une contestation interdite de la réglementation de la NRC régissant les calculs de fragilisation, ainsi qu'une contestation interdite de la conformité de l'installation avec son référentiel de sûreté actuel. Les autres arguments relatifs à la sûreté (selon lesquels l'installation présente un fort risque d'accident de turbine) ont aussi été jugés irrecevables en ce qu'ils consistent en une remise en question non permise de la conception d'origine de l'installation. À la date de rédaction de cet article, un recours a été formé contre la décision de l'ASLB et est en cours d'examen devant la Commission.

Le 4 mai 2021, le personnel de la NRC a octroyé un nouveau renouvellement d'autorisation à VEPCO, autorisant l'exploitation de deux réacteurs nucléaires de la centrale nucléaire de Surry, en Virginie, jusqu'en 2052 et 2053. La NRC a aussi reçu en août

31. Virginia Electric and Power Company (North Anna Power Station, Units 1 and 2), LBP-21-04, 93 NRC __ (29 Mar. 2021) (slip op.)

32. NextEra Energy Point Beach, LLC (Point Beach Nuclear Plant, Units 1 and 2), LBP-21-05, 93 NRC __ (26 July 2021) (slip op.).

2021 une demande de nouveau renouvellement d'autorisation pour la centrale nucléaire de St. Lucie, en Floride, qui est examinée par le personnel de la NRC. À ce jour, la NRC a octroyé de nouveaux renouvellements d'autorisation pour trois réacteurs nucléaires.

Japon

Injonction contre l'exploitation d'une centrale nucléaire en raison de plans d'évacuation insuffisants (Tokai 2)

Depuis l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi (l'« accident de Fukushima »), plusieurs actions en justice ont été engagées pour obtenir des injonctions relatives à l'exploitation de centrales nucléaires. Ainsi, le 18 mars 2021, le tribunal de district de Mito a rendu une injonction concernant Japan Atomic Power Company (JAPC) tendant à interdire l'exploitation de la centrale nucléaire Tokai 2, à l'arrêt depuis l'accident de Fukushima de mars 2011. Les précédentes décisions concernant d'autres centrales nucléaires se concentraient sur l'existence d'un risque spécifique d'accident grave dans les centrales concernées. En l'espèce, le tribunal de district de Mito a rendu une injonction après avoir jugé que les plans d'évacuation en cas d'accident nucléaire étaient insuffisants.

L'injonction rendue dans cette affaire diffère des affaires précédentes en ce qu'elle indique explicitement que l'insuffisance des plans d'évacuation suffit à elle seule à rendre une injonction. Le tribunal a jugé que les cinq niveaux de défense devaient être pleinement mis en œuvre en application du principe de défense en profondeur. Si l'un de ces niveaux de défense est manquant ou insuffisant, la centrale nucléaire ne peut pas être considérée comme sûre et présente donc un danger spécifique pour la vie et la santé des résidents de ses environs. En outre, les plans d'évacuation élaborés par les autorités locales sur la base des Lignes directrices relatives à la réponse aux urgences nucléaires (les Lignes directrices) ont été évalués en fonction de leur efficacité réelle.

I. Les plans d'évacuation dans le système juridique japonais

Selon les Principes fondamentaux de sûreté³³ de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le principal moyen de prévenir et d'atténuer les conséquences des accidents est l'application du concept de défense en profondeur³⁴. Pour que ces principes soient contraignants, ils doivent être incorporés à la réglementation locale et/ou nationale. Au Japon, les Règles standard d'approbation des installations prévues par la loi sur la réglementation des réacteurs imposent la mise en œuvre des trois premiers niveaux de défense pour les « installations soumises à des normes de conception », et de ceux correspondant aux quatrième et cinquième niveaux pour les « installations présentant un risque d'accident grave ».

Par ailleurs, les éléments correspondant au cinquième niveau de défense, comme la préparation des plans d'évacuation, sont énumérés dans la loi fondamentale sur la gestion des catastrophes (loi sur les catastrophes) et la loi relative aux mesures spéciales concernant la préparation aux urgences nucléaires (loi sur la préparation aux urgences). L'Autorité de réglementation nucléaire (NRA) ne les impose pas pour l'octroi d'une

33. AIEA (2006), *Principes fondamentaux de sûreté*, Série Normes de sûreté de l'AIEA, no SF-1, AIEA, Vienne.

34. *Ibid.*, p. 13, par. 3.31. La « défense en profondeur » fait généralement référence à la préparation de plusieurs barrières répondant à des objectifs définis (niveaux de défense), chaque barrière devant fonctionner de manière indépendante et efficace pour protéger les populations des effets nocifs.

autorisation d'installation d'un réacteur³⁵. Ces lois imposent aux autorités locales et nationales, ainsi qu'aux exploitants nucléaires, de prendre les mesures suivantes.

Les autorités nationales ont la charge de prendre des mesures détaillées en matière de préparation aux urgences au titre des lois sur les catastrophes et sur la préparation aux urgences. Le Conseil central de gestion des catastrophes, au sein du cabinet du Premier ministre, élabore un plan maître de gestion des catastrophes, et la NRA définit les aspects spécialisés et techniques des Lignes directrices pour assurer la bonne mise en œuvre des dispositions relatives à la préparation aux urgences nucléaires par les autorités locales et nationales ainsi que par les exploitants nucléaires.

Les autorités locales³⁶ ont la charge d'élaborer et de mettre en œuvre au niveau local des plans de gestion des catastrophes en cas d'urgence nucléaire, en se fondant sur le plan maître de gestion des catastrophes et les Lignes directrices. Ce sont les conseils préfectoraux de gestion des catastrophes qui se chargent de cela dans chaque préfecture. En outre, ils préparent des plans d'évacuation à l'échelle de la Préfecture pour des habitants de la « Zone d'action préventive » (ZAP)³⁷ et de la « Zone d'action urgente de protection » (ZAUP)³⁸ et définissent les voies et moyens d'évacuation pour chaque municipalité. D'une manière similaire, les conseils municipaux de gestion des catastrophes élaborent des plans de gestion des urgences et d'évacuation à l'échelle des municipalités, conformément au plan défini à l'échelle préfectorale. Ainsi, c'est sur les autorités locales que repose principalement la charge de l'élaboration des plans d'évacuation.

Les exploitants nucléaires préparent des plans d'action en cas d'urgence pour chaque site nucléaire afin de mettre en œuvre les dispositions relatives à la préparation aux urgences nucléaires de la loi sur la préparation aux urgences.

Les Lignes directrices définissent les zones prioritaires de préparation aux urgences que sont les ZAP et les ZAUP, pour lesquelles des plans d'évacuation doivent être élaborés. Pour préparer l'évacuation en fonction de la progression d'un accident, les Lignes directrices définissent un niveau d'action d'urgence³⁹ servant de référence, qui classe les urgences comme suit : alertes, urgences à l'échelle d'un site et urgences générales. Les Lignes directrices précisent quelles mesures de protection doivent être préparées et comment elles doivent être mises en œuvre dans la ZAP, la ZAUP et hors de la ZAUP, sur la base des classifications du niveau d'action d'urgence. Les autorités nationales, y compris la NRA, soutiennent les autorités locales dans l'élaboration des plans d'évacuation⁴⁰. Cette

-
35. L'autorisation d'installation d'un réacteur est l'une des trois autorisations nécessaires pour construire et exploiter un réacteur nucléaire au Japon. Elle concerne notamment les conditions d'implantation du réacteur, la conception de ce dernier, certains critères techniques et les ressources financières de l'exploitant.
 36. Les autorités locales comprennent les préfetures et les municipalités. Les préfetures sont des zones relativement plus grandes, qui sont constituées de municipalités. Elles sont chargées de l'administration régionale, ainsi que des activités qui ne peuvent pas être gérées au niveau municipal.
 37. La ZAP est une zone où des mesures de protection, telles que des évacuations, sont prises par précaution avant rejet de matières radioactives. Elle couvre approximativement un cercle d'un rayon de 5 km autour d'une centrale nucléaire.
 38. La ZAUP est une zone où des mesures de protection, comme la mise sous abri, l'évacuation et l'administration préventive de tablettes d'iode stable sont prises pour limiter les risques d'exposition aux rayonnements en cas d'urgence générale. Elle couvre approximativement un cercle d'un rayon de 30 km autour d'une centrale nucléaire.
 39. Par exemple, une urgence générale est déclarée dans le cas où tous les systèmes de mise à l'arrêt d'un réacteur nucléaire sont inopérants alors qu'une mise à l'arrêt d'urgence de ce réacteur est nécessaire.
 40. Par exemple, les résidents de la ZAP seraient évacués avant rejet de matières nucléaires si un accident dans une centrale nucléaire était hautement susceptible d'avoir des effets radiologiques sur le public (à savoir une urgence générale). Les résidents de la ZAUP s'abriteraient pour limiter les effets du rejet radiologique et prendraient des mesures de protection, comme un relogement temporaire si la dose de rayonnements était supérieure à un certain niveau après rejet de matières nucléaires.

élaboration ne se fait pas une fois pour toutes, les municipalités doivent constamment réviser leurs plans en fonction des tests qu'elles effectuent, notamment des exercices de simulation de catastrophes.

II. Résumé de l'affaire

Les habitants résidant aux alentours de la centrale nucléaire Tokai 2 ont engagé une action contre JAPC et ont sollicité une injonction en raison d'une violation des droits de la personne des résidents causée par l'exploitation de la centrale⁴¹.

III. La décision du tribunal

Le tribunal a jugé que si l'un des cinq niveaux de défense en profondeur est déficient ou insuffisant, il existe un risque spécifique de violation des droits de la personne. S'il a estimé que la sûreté de la centrale nucléaire était raisonnable pour les quatre premiers niveaux de défense, il a conclu que le cinquième niveau était insuffisant⁴². En conséquence, il a considéré qu'il existait un risque spécifique et a rendu une ordonnance enjoignant la non-exploitation de la centrale nucléaire. Sur la question des plans d'évacuation, le raisonnement du tribunal soutenant sa décision est le suivant :

▪ A. Lignes directrice concernant le site d'implantation

Avant l'accident de Fukushima, les lignes directrices concernant le site d'implantation étaient utilisées pour déterminer si le site était adapté à une implantation, car elles faisaient partie des documents contenant des critères d'examen pour la délivrance d'une autorisation d'installation d'un réacteur. L'une des exigences de ces lignes directrices était qu'une zone d'un rayon déterminé autour d'un réacteur nucléaire soit définie comme une zone de faible densité de population, de façon que les résidents qui y vivent puis facilement mettre en œuvre des activités de prévention des catastrophes. Depuis l'accident de Fukushima, la NRA n'a pas adopté ces lignes directrices comme critères, car le système de préparation aux urgences a été significativement renforcé par la loi sur les catastrophes et la loi sur la préparation aux urgences, et l'on a considéré qu'elles n'étaient pas efficaces pour une réelle prévention des catastrophes. Pour la même raison, le tribunal a jugé que la décision de la NRA de ne pas adopter ces lignes directrices concernant le site d'implantation n'était pas déraisonnable.

Néanmoins, il est difficile pour les centaines de milliers de résidents des alentours de la centrale nucléaire d'évacuer immédiatement la zone en cas de situation d'urgence caractérisée par un rejet anormal de matières radioactives. Il apparaît également évident que l'évacuation de zones densément peuplées est difficile, puisqu'un accident peut s'accompagner de catastrophes naturelles, comme cela a été le cas lors de l'accident de Fukushima. Il est donc peu probable que des plans d'évacuation pratiques et efficaces puissent être élaborés, alors même que les zones situées aux alentours du réacteur nucléaire sont densément peuplées et que ces plans pourraient assurer le cinquième niveau de défense en profondeur.

41. Un individu touché peut solliciter une injonction de mettre fin à un acte illégal sur la base de ses droits de la personne, à savoir le droit à la vie et à la santé.

42. Selon le Groupe international pour la sûreté nucléaire (INSAG) de l'AIEA, l'objectif du niveau 5 est l'atténuation des conséquences radiologiques de rejets importants de matières radioactives, et le meilleur moyen de la mettre en œuvre est d'avoir un dispositif de réponse aux urgences hors site adéquat. INSAG (1996), *Défense en profondeur en sûreté nucléaire*, INSAG-10, AIEA, Vienne, p. 6.

▪ B. Les plans d'évacuation

1. Cadre décisionnel

Pour que le cinquième niveau de défense soit atteint, il ne suffit pas qu'un plan d'évacuation ait été élaboré, il faut qu'un plan d'évacuation efficace ait été défini et qu'une structure soit établie pour le mettre en œuvre. Par ailleurs, il existe diverses manières de déterminer quelles conditions préalables doivent être retenues pour élaborer le plan, en fonction des circonstances géographiques et résidentielles. À cet égard, la loi sur la préparation aux urgences requiert de l'ARN qu'elle établisse les mesures de base à prendre en matière de préparation aux urgences et les critères de base pour délimiter les zones pour lesquelles les Lignes directrices doivent prévoir des mesures d'urgence nucléaire. Les autorités locales élaborent des plans de gestion des catastrophes et des plans d'évacuation sur la base des Lignes directrices ; on peut donc dire que ces dernières fixent les règles principales relatives au cinquième niveau de défense.

Les Lignes directrices fixent les niveaux et les zones d'urgence, et les plans d'évacuation font l'objet de décisions selon des jalons définis pour chaque zone et chaque niveau d'urgence. La fixation de plans d'évacuation selon des étapes prédéfinies est raisonnable, puisqu'elle est basée sur les normes internationales fixées par l'AIEA et qu'il y a une différence en termes de niveaux de risque d'exposition entre la ZAP et la ZAUP et les zones situées au-delà de la ZAUP. Par conséquent, pour atteindre le cinquième niveau de défense, il faut qu'existent des plans d'évacuation pratiques et efficaces, ainsi qu'un système permettant de les mettre en œuvre, y compris pour un accident nucléaire qui serait causé par une catastrophe naturelle. Si ces deux éléments n'existent pas, il y a un risque spécifique pour les résidents de la ZAP et de la ZAUP.

2. L'efficacité du plan d'évacuation

Dans la préfecture d'Ibaraki, où se trouve la centrale nucléaire Tokai 2, les municipalités situées dans la ZAP et la ZAUP indiquent qu'environ 64 000 personnes résident dans la ZAP et 874 000 dans la ZAUP, soit un total approximatif de 940 000 personnes susceptibles d'être évacuées. Il en résulte l'identification des problèmes suivants.

a) Les personnes susceptibles d'être évacuées

En principe, les résidents de la ZAP doivent évacuer hors de la ZAUP à l'aide de leurs véhicules individuels, mais s'ils partent tous en même temps, on peut facilement anticiper une saturation des itinéraires d'évacuation. En outre, si les résidents de la ZAUP évacuent volontairement de manière désordonnée, cela causera des encombrements importants qui rendront difficile une évacuation rapide. Par conséquent, il est nécessaire de prendre des mesures de protection pour les résidents de la ZAUP afin d'assurer une mise sous abri sûre, un suivi des mesures d'urgence, des systèmes rapides de transmission de l'ordre d'évacuation et des systèmes de filtrage des évacuations. En outre, les habitants de la ZAUP doivent être informés que leur sûreté peut être assurée en prenant des mesures similaires à celles prises pour évacuer les résidents de la ZAP et de la ZAUP étape par étape.

b) L'état d'élaboration du plan d'évacuation

Le plan d'évacuation à l'échelle de la préfecture d'Ibaraki a été élaboré en mars 2015 ; toutefois, seules 5 des 14 municipalités situées dans la ZAP et la ZAUP ont défini leurs plans d'évacuation, et ces municipalités ont des populations relativement peu importantes. En outre, elles sont toutes dans la ZAUP, ce qui suggère qu'il n'est pas facile pour les municipalités densément peuplées d'élaborer des plans d'évacuation praticables.

Par exemple, Mito City, la capitale de la préfecture d'Ibaraki, abrite la population la plus importante susceptible d'être évacuée (près de 270 000 personnes). La ville a préparé un projet de plan d'évacuation ; néanmoins, les autorités municipales n'ont pas encore été en mesure d'indiquer explicitement quand elles finaliseraient leur plan, car les destinations d'évacuation pour les résidents sont d'autres villes situées hors de la ZAUP, dans la préfecture d'Ibaraki, ainsi que dans les préfectures de Tochigi, Gunma, Chiba et Saitama,

et une coordination avec ces villes et préfectures est nécessaire sur de nombreux points. En outre, le projet existant ne définit pas les abris, les points relais, les lieux de ralliement temporaires et les itinéraires d'évacuation.

c) *Le contenu du plan d'évacuation élaboré*

Les plans d'évacuation devraient prévoir l'éventualité que des maisons soient détruites et que des routes soient coupées en raison d'un séisme de grande envergure. Cependant, les plans élaborés ne traitent pas spécifiquement la question des abris disponibles si des maisons sont détruites, ni celle des moyens d'informer les résidents sur les routes disponibles, qui est considérée comme devant être traitée ultérieurement. Il n'y a pas non plus de préparation d'itinéraires d'évacuation diversifiés en cas de catastrophe naturelle. En cas de catastrophe complexe, le maintien des fonctions de suivi, l'établissement de quartiers généraux de réponse aux catastrophes et la sélection de destinations d'évacuation secondaires sont considérés comme des questions à étudier à l'avenir. La mise à disposition de personnel pour filtrer les évacuations, de lieux dédiés à l'organisation de l'évacuation, ainsi que l'approvisionnement en équipement sont aussi considérés comme des sujets à étudier ultérieurement.

▪ C. Conclusion

Sur la base de ce qui précède, on ne peut pas dire que des plans pratiques d'évacuation ont été élaborés pour permettre la mise en œuvre des mesures de protection en vue d'une évacuation graduelle des résidents de la ZAP et de la ZAUP prévus par les Lignes directrices, ni qu'un système soit en place pour appliquer ces plans. Par conséquent, le cinquième niveau de défense en profondeur n'est pas suffisant et il existe un risque spécifique de violation des droits de la personne des résidents de la ZAP et de la ZAUP.

JAPC a interjeté appel de la décision devant la haute cour de Tokyo le 19 mars 2021.

Poursuites contre les anciens dirigeants de TEPCO pour cause de négligence professionnelle ayant causé des dommages corporels et la mort

En 2016, trois anciens dirigeants de Tokyo Electric Power Co. (TEPCO) ont été mis en accusation pour négligence professionnelle ayant causé des dommages corporels et le décès de personnes résidant dans la préfecture de Fukushima au moment de l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi (l'« accident »). Ces trois dirigeants (l'ancien président de TEPCO et deux vice-présidents) ont été acquittés le 19 septembre 2019 par le tribunal de district de Tokyo, juridiction de première instance. À la suite d'un recours, une audience a commencé le 2 novembre 2021 devant la haute cour de Tokyo.

Le droit pénal japonais prévoit que peut être déclarée coupable de négligence professionnelle, « une personne qui ne fait pas preuve de la vigilance requise dans l'exercice d'activités sociales et cause ainsi des dommages corporels ou le décès d'une autre personne ». Pour que le défaut de « vigilance requise » soit caractérisé, il faut que la personne ait l'obligation d'effectuer des actions nécessaires pour éviter certaines conséquences. L'existence d'une telle obligation est avérée lorsqu'une personne est jugée avoir été capable de prévoir les conséquences et le lien de causalité fondamental au-delà d'un doute raisonnable.

Le tribunal de district de Tokyo a déterminé que pour éviter les conséquences de l'accident, il aurait fallu que les défendeurs accomplissent certaines actions avant le début du mois de mars 2011, comme l'installation d'équipement de remplacement en un lieu surélevé pour refroidir les réacteurs. Toutefois, le tribunal a jugé qu'il était peu probable que TEPCO eût été en mesure de les accomplir avant l'accident, compte tenu du fait que les défendeurs n'ont eu connaissance de la potentialité d'un tel tsunami qu'aux alentours de 2008, au plus tôt. Par conséquent, le tribunal a jugé que la seule manière d'éviter les conséquences de l'accident aurait été de suspendre l'exploitation de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi avant le début de mars 2011, car les autres mesures n'étaient pas réalistes.

Sur la base des conclusions des juges, la principale question posée au tribunal de district de Tokyo était de savoir si les défendeurs auraient dû prévoir l'accident, ce qui est nécessaire pour déterminer l'existence d'une obligation. La détermination de la prévisibilité des conséquences repose sur deux facteurs : 1) la hauteur du tsunami que les défendeurs devaient prendre en compte et 2) la fiabilité du fondement retenu pour la survenue de tels tsunamis.

Pour le premier facteur, le tribunal a considéré que les défendeurs auraient dû être capables de prévoir un tsunami atteignant un niveau de OP + dix mètres⁴³, car l'accident a été causé par l'inondation de bâtiments critiques, elle-même occasionnée par un tel tsunami, qui a résulté en la perte des fonctions de refroidissement des réacteurs.

Au sujet du deuxième facteur, le tribunal a examiné la fiabilité des concepts de sûreté des centrales nucléaires communément acceptés, la connaissance des tsunamis, le rôle des centrales nucléaires dans la société, etc. La centrale nucléaire de Fukushima Daiichi respectait les normes de sûreté applicables contenues dans diverses réglementations, lignes directrices et normes techniques, et cette réglementation fixait les exigences en matière de sûreté au sujet des tsunamis susceptibles de se produire. En outre, TEPCO a continué à réévaluer la sûreté de ses centrales nucléaires en s'appuyant sur les connaissances les plus à jour recueillies auprès de scientifiques, d'autres exploitants et des autorités. Lors de cette réévaluation, les défendeurs avaient été informés par le personnel de « l'évaluation à long terme des activités sismiques de la côte de Sanriku à la côte de Bousou », publiée en 2002 par le ministère de l'Éducation, de la Culture, des Sports, des Sciences et des Technologies (le Cabinet du Premier ministre à l'époque). Cette évaluation à long terme fait référence à la possibilité d'un tsunami atteignant le niveau de OP + 10 m. Les rapports du personnel concernant cette évaluation en 2008 et 2009, au plus tôt, ont offert aux défendeurs la possibilité de réfléchir à la prévisibilité d'un tel événement.

Cependant, le tribunal a jugé que cette évaluation n'était pas fiable au-delà d'un doute raisonnable en mars 2011, car elle ne fournissait pas de preuve factuelle de la possibilité d'un séisme d'une magnitude de 8,2 accompagné d'un tsunami dans aucune zone côtière, ni des variations de la structure de la croûte terrestre sous-marine le long de la côte. En outre, les scientifiques, les exploitants et les autorités avaient des doutes quant à la fiabilité de cette évaluation ; les autorités ne l'avaient donc pas prise en compte lors de l'élaboration des plans de prévention des catastrophes ; et les exploitants nucléaires, y compris TEPCO, n'avaient pas modifié leurs installations sur la base de cette évaluation. Enfin, la suspension de l'exploitation de la centrale de Fukushima Daiichi n'était pas une décision facile à prendre pour les défendeurs seuls, en raison des procédures internes et externes nécessaires à une telle décision, TEPCO étant un fournisseur d'électricité.

Par ces motifs, le tribunal a conclu que les anciens dirigeants de TEPCO n'avaient pas l'obligation de suspendre l'exploitation de la centrale de Fukushima Daiichi avant mars 2011 car il n'était pas possible de prévoir au-delà d'un doute raisonnable la survenue d'un tsunami atteignant le niveau OP + 10 m. L'appel est en cours et la prochaine audience est prévue en février 2022.

43. « La référence pour l'élévation de toutes les centrales de la région correspond à la ligne de référence dans le port d'Onahama (Onahama Port, ou OP), situé environ 50 km au sud de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi. TEPCO a retenu comme niveau du sol OP + 10 m pour l'îlot nucléaire et les bâtiments principaux des tranches 1 à 4 [...] pour les tranches 5 et 6, le niveau du sol était défini à OP + 13 m », Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) (2015), *The Fukushima Daiichi Accident: Technical Volume 2: Safety Assessment*, AIEA, Vienne, p. 5.

ACTIVITÉS LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES NATIONALES

Bélarus

Législation, réglementation et instruments généraux

Nouvelle réglementation relative à l'autorisation de l'utilisation de l'énergie atomique et de sources radioactives à des fins civiles

Le décret présidentiel n° 137 « relatif à la réglementation des activités dans le domaine de l'énergie atomique et des sources de rayonnements ionisants » (ainsi qu'à la réglementation sur l'autorisation des activités dans le domaine de l'énergie atomique et des sources de rayonnements ionisants) du 5 avril 2021 est entré en vigueur le 10 octobre 2021. Précédemment, la procédure d'autorisation des activités dans le domaine de l'énergie nucléaire, des sources de rayonnements ionisants et de la sûreté nucléaire et radiologique était régie par le décret présidentiel du 1^{er} septembre 2010, n° 450 « relatif à l'autorisation de certains types d'activités », qui fixait les exigences et les conditions concernant l'octroi d'autorisation aux entités économiques du Bélarus. Les activités dans le domaine de l'énergie nucléaire et des sources de rayonnements ionisants, y compris la gestion des déchets radioactifs et des matières nucléaires usées, ont été définies comme des activités nécessitant une autorisation.

Le décret présidentiel n° 137 forme désormais le socle de la réglementation concernant tous les aspects de l'autorisation des activités dans le domaine de l'énergie atomique et des sources de rayonnements ionisants (octroi d'autorisations, modifications de celles-ci, prolongation, résiliation, etc.), mais il n'est pas applicable aux sources de rayonnement utilisées pour la défense ou par des unités militaires des forces armées du Bélarus et d'autres formations militaires. Ce document contient un certain nombre de définitions clés, notamment :

- documents justificatifs en matière de sûreté nucléaire et radiologique : documents soumis par un demandeur pour obtenir une autorisation, la modifier, en étendre la durée de validité ou justifier la sûreté des installations à des fins d'utilisation de l'énergie atomique, de sources de rayonnements ionisants, d'installations d'irradiation, de gestion des déchets radioactifs, de travaux effectués ou services fournis, qui constituent une activité autorisée (travaux et/ou services) ;
- conditions et exigences préalables : ensemble d'exigences ou conditions établies par cette réglementation que le demandeur doit respecter pour qu'une décision soit rendue quant à l'octroi d'une autorisation ;
- autorité de délivrance d'autorisation : le ministère des Situations d'urgence de la République du Bélarus ;
- exigences et conditions de l'autorisation : ensemble d'exigences ou conditions établies par cette réglementation, imposées au titulaire d'autorisation lorsqu'il mène à bien des activités autorisées ; s'y ajoutent des exigences et conditions d'autorisation spécifiques ;

- exigences et conditions d'autorisation spécifiques : exigences et conditions d'autorisation mentionnées dans une autorisation spécifique ;
- évaluation du respect par le demandeur d'autorisation des exigences et conditions préalables et par le titulaire d'autorisation des exigences et conditions de l'autorisation (« évaluation de la conformité ») : détermination par le département de la Sûreté nucléaire et radiologique (Gosatomnadzor) du ministère des Situations d'urgence de la République du Bélarus concernant le respect par le demandeur d'autorisation des exigences et conditions préalables établies par cette réglementation et par le titulaire d'autorisation des exigences et conditions de l'autorisation établies par cette réglementation ;
- évaluation périodique de sûreté d'une installation nucléaire ou d'une installation d'entreposage : évaluation détaillée du niveau de sûreté d'une installation nucléaire ou installation d'entreposage, notamment au regard du respect des textes réglementaires, notamment les textes réglementaires techniques dans le domaine de la sûreté nucléaire et radiologique, effectuée régulièrement, ainsi que l'évaluation des effets cumulés du processus de vieillissement et des modifications des équipements nucléaires ;
- examen de sûreté en matière d'utilisation de l'énergie atomique et de sources de rayonnements ionisants (« examen de sûreté ») : évaluation des justificatifs de sûreté des installations nucléaires, sources de rayonnements ionisants, installations d'irradiation, notamment les installations de gestion des déchets radioactifs, et/ou les travaux réalisés et/ou les services fournis ayant pour objet l'analyse de documents justificatifs de sûreté, la détermination des déficiences en matière de sûreté et la conformité des documents justificatifs de sûreté au regard des textes réglementaires, notamment ceux qui sont obligatoires pour la conformité avec les textes réglementaires techniques dans le domaine de la sûreté nucléaire et radiologique.

L'autorité décisionnelle en matière d'autorisation a les responsabilités suivantes :

- définir une liste de travaux effectués et/ou de services rendus aux exploitants qui touchent la sûreté nucléaire et radiologique des installations nucléaires et qui nécessitent une autorisation ; une liste des équipements technologiques pour les installations nucléaires et dont la conception et la fabrication nécessitent une autorisation ; et la procédure pour les évaluations périodiques de sûreté d'une installation nucléaire ou d'entreposage ;
- établir les prescriptions relatives à la composition et au contenu des documents justificatifs de sûreté et des documents contenant les résultats des évaluations périodiques de sûreté d'une installation nucléaire ou d'entreposage ;
- établir les règles formelles de demande, de duplication, de modification et de prolongement d'autorisation ;
- déterminer la procédure à suivre pour les évaluations de conformité ;
- établir les prescriptions relatives au contenu du rapport sur l'évaluation de l'état actuel de la sûreté d'une installation nucléaire, d'une installation d'entreposage, ou des travaux/services en cours ;
- rendre les décisions d'octroi ou de refus d'autorisation, de modification, de prolongation, de suspension, de renouvellement et de révocation d'autorisation.

Gosatomnadzor est chargé du contrôle public de la sûreté nucléaire et radiologique ainsi que du contrôle de la mise en œuvre des activités liées à l'octroi d'autorisation dans le domaine de l'énergie atomique et des sources de rayonnements ionisants. Ses responsabilités sont les suivantes :

- accepter les demandes d'octroi d'autorisation, de modification, de prolongation, de renouvellement et de révocation d'autorisation et les documents y afférents conformément à la réglementation ;
- réaliser les évaluations et examens de sûreté ;
- sur la base des documents soumis par le demandeur ou titulaire d'autorisation, fixer les termes des évaluations et examens de sûreté ;
- notifier par écrit au demandeur ou titulaire d'autorisation les décisions prises par l'autorité de délivrance des autorisations ;
- délivrer une autorisation, son duplicata, y compris après modification, au demandeur ou titulaire d'autorisation ;
- veiller à ce que les informations relatives aux autorisations soient inscrites dans le Registre central des autorisations ;
- exercer le contrôle de la mise en œuvre, par les titulaires d'autorisation, de la législation applicable, des exigences et conditions relatives aux autorisations d'exercice d'activité dans le domaine de l'énergie atomique et des sources de rayonnements ionisants, y compris les exigences et conditions spécifiques, selon les formalités établies par le Conseil des ministres de la République du Bélarus ;
- communiquer aux titulaires d'autorisations des instructions concernant la purge des violations constatées à la législation relative aux autorisations, aux exigences et conditions, y compris aux exigences et conditions spécifiques ;
- former une commission sur les activités relatives à l'octroi d'autorisation dans le domaine de l'énergie atomique et des sources de rayonnements ionisants, en déterminer les règles procédurales et les pouvoirs ;
- au moment de la prise de décision d'octroi d'une autorisation à un exploitant pour le choix du site, la construction, l'exploitation et le démantèlement d'installations nucléaires (tranches nucléaires) de la centrale nucléaire du Bélarus, organiser et conduire les audiences publiques selon les formalités prévues par le Conseil des ministres de la République du Bélarus.

En ce qui concerne les travaux et/ou services relatifs à la conception, le choix de site, la construction, l'exploitation et le démantèlement d'installations nucléaires ou d'entreposage de matières nucléaires, de combustible usé et/ou de déchets radioactifs, une autorisation est octroyée/prolongée pour une période durant laquelle les activités de sûreté et/ou la sûreté de l'installation sont assurées par le demandeur ou titulaire d'autorisation et confirmées par les résultats des examens de sûreté. S'agissant des autres travaux et/services mentionnés à l'Annexe 1 du règlement sur les activités relatives à l'octroi d'autorisation dans le domaine de l'énergie atomique et des sources de rayonnements ionisants, une autorisation est délivrée pour une période maximale de 10 ans, en tenant compte des résultats des évaluations de conformité et/ou des examens de sûreté. Le règlement sur les activités relatives à l'octroi d'autorisation dans le domaine de l'énergie atomique et des sources de rayonnements ionisants contient des dispositions générales et spécifiques concernant les exigences et conditions préalables à l'autorisation ainsi que les exigences et conditions de l'autorisation.

Brésil

Organisation et structure

Établissement de l'entreprise brésilienne ENBpar

L'entreprise publique brésilienne de participation et société holding binationale de l'énergie nucléaire (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. - ENBpar) a été créée par le décret n° 10791 du 10 septembre 2021. ENBpar est une société anonyme placée sous l'autorité du ministère des Mines et de l'Énergie. Selon l'article 9 de la loi n° 14182 du 12 juillet 2021, le siège d'ENBpar sera situé dans le district fédéral de Brasilia. ENBpar a pour but de :

- maintenir l'exploitation des installations nucléaires sous le contrôle de l'Union fédérale ;
- appliquer les dispositions du Traité entre la République fédérative du Brésil et la République du Paraguay concernant la mise en valeur des eaux du Paraná à partir du Salto Grande de Sete Auedas ou Salto del Guairá jusqu'à l'embouchure de l'Iguaçu, promulgué par le décret n° 72707 du 28 août 1973 ;
- gérer les contrats de commercialisation de l'énergie générée par contrat dans le cadre du Programme de promotion de sources alternatives d'énergie électrique (Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica -PROINFA), mentionné dans la loi n° 10428 du 26 avril 2002 ;
- administrer les biens de l'Union fédérale sous les auspices de Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras, conformément aux dispositions du décret-loi n° 1383 du 26 décembre 1974.

Les principales ressources financières d'ENBpar sont :

- les revenus générés par la participation financière dans les entreprises ;
- les revenus générés par le développement de ses activités de gestion de programme ainsi que la formalisation des contrats ;
- les revenus générés par les investissements et le remboursement des frais administratifs et de supervision d'Itaipu Binacional ;
- les revenus générés par les activités financières et autres.

Le décret est entré en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel de l'Union fédérale (13 septembre 2021).

États-Unis

Installations nucléaires

Certification de la conception du petit réacteur modulaire de NuScale

Le 1^{er} juillet 2021, la Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis (NRC) a soumis aux commentaires du public une proposition de règlement tendant à certifier la conception de petit réacteur modulaire (SMR) de NuScale pour son utilisation aux États-Unis¹. NuScale avait déposé une demande de certification de conception le 31 décembre 2016, qui fut la première demande concernant un SMR examinée par la NRC. Cette conception a recours à des processus naturels « passifs » comme la convection et la gravité

1. NuScale Small Modular Design Certification, 86 Federal Register (Fed. Reg.) 34999 (1er juillet 2021).

pour son fonctionnement et son dispositif de sûreté, et produit à peu près 600 mégawatts (MWe) d'électricité. Elle met en œuvre des systèmes de sûreté novateurs, qui rendent inutiles les générateurs diesel de secours, les pompes pour injecter de l'eau dans le cœur afin de le refroidir en cas d'accident, et réduit les besoins en personnel en salle de contrôle-commande. Les 12 modules du SMR, qui produisent chacun 50 MWe sont tous immergés dans une piscine de sûreté creusée en deçà du niveau du sol. Le personnel de la NRC a terminé l'évaluation de sûreté de la demande de NuScale en août 2020 et a considéré que cette conception était conforme aux exigences applicables pour en permettre la certification, qui est un processus décisionnel qui, une fois achevé, aboutit à l'approbation de la conception d'une centrale nucléaire, permettant ainsi à de futurs demandeurs de faire référence à cette conception dans leur demande de construction ou d'exploitation d'une centrale nucléaire.

Usine de centrifugation américaine

Le 11 juin 2021, la NRC a approuvé une modification d'autorisation autorisant la production d'uranium faiblement enrichi à teneur élevée en U²³⁵ (HALEU) en utilisant une cascade de 16 centrifugeuses sur le site du projet d'Usine de centrifugation américaine (American Centrifuge Plant) du site du Département de l'Énergie (DOE) à Piketown, Ohio. Le titulaire d'autorisation de l'installation est American Centrifuge Operating, LLC (ACO), une filiale entièrement détenue par Centrus Energy Corp. En octobre 2019, ACO a conclu un contrat de trois ans avec le DOE pour démontrer la capacité de production d'HALEU enrichi à hauteur de 19,75 % (HALEU Demonstration Project). ACO avait précédemment obtenu une autorisation d'exploitation d'une installation d'enrichissement par centrifugation sur ce site (qui, pour des raisons économiques, n'a jamais été intégralement construit), mais cette autorisation ne permettait pas l'enrichissement aux niveaux requis pour le HALEU Demonstration Project. Après avoir effectué ses examens de la sûreté, de la sécurité, des garanties et du respect de l'environnement pour le projet proposé, le personnel de la NRC a approuvé la modification de l'autorisation pour permettre à ACO d'exploiter une cascade de 16 centrifugeuses à des niveaux d'enrichissement atteignant 25 % pour tenir compte des fluctuations des processus, qui peuvent aboutir à de faibles quantités de matière enrichies à un niveau supérieur au sein de la cascade. À la date de rédaction de cet article, l'autorisation est contestée devant la cour d'appel fédérale du circuit du District de Columbia².

Organisation et structure

Établissement de l'Équipe d'examen de la justice environnementale

Le 23 avril 2021, la Commission a enjoint au personnel de la NRC d'effectuer un examen systématique de la manière dont les programmes, politiques et activités de la NRC tiennent compte de la « justice environnementale », qui consiste à recenser les effets négatifs disproportionnés des programmes, politiques et activités fédérales sur la santé et l'environnement des populations minoritaires et à faibles revenus et à y remédier. Depuis la publication du décret présidentiel 12898 (Executive Order) en 1994, les agences fédérales ont reçu pour instruction « d'intégrer à leur mission la mise en œuvre de la justice environnementale » dans la plus grande mesure possible, conformément à la loi³. Les agences indépendantes de la branche exécutive, telles que la NRC, n'étaient pas tenues par les conditions de ce décret, mais devaient en respecter les dispositions. Depuis août 2004, la NRC fonctionne en application d'une déclaration de politique générale de la Commission expliquant que la NRC s'engage à atteindre les objectifs généraux du décret présidentiel 12898 et s'efforce de le faire via ses processus d'examen existants en application de la loi sur la politique environnementale nationale (National Environmental Policy Act - NEPA)⁴.

2. *Ohio Nuclear-Free Network v. NRC*, DC Cir. N° 21-1162 (2 août 2021).
3. Décret présidentiel 12898 du 11 février 1994, *Federal Actions to Address Environmental Justice in Minority Populations and Low-Income Populations*, 59 Fed. Reg. 7629 (16 février 1994).
4. *Policy Statement on the Treatment of Environmental Justice Matters in NRC Regulatory and Licensing Actions*, 69 Fed. Reg. 52040 (24 août 2004).

La NRC a formé une équipe d'examen de la justice environnementale multidisciplinaire pour déterminer si l'agence tient dûment compte de la justice environnementale dans ses programmes, politiques et activités. Cette équipe communiquera les résultats de ses travaux et d'éventuelles recommandations à la Commission. La NRC interagit également avec des parties prenantes et personnes intéressées représentatives de perspectives variées pour recueillir leurs vues et en tenir compte dans les futures décisions de la Commission⁵.

Grèce

Sûreté nucléaire et protection radiologique (y compris la planification des urgences nucléaires)

Transposition des Normes de sûreté de base Euratom⁶

Les décisions ministérielles et de l'Agence de l'énergie atomique de Grèce (EEAE) suivantes font partie de la législation secondaire prise à date de la publication du décret présidentiel (DP) 101/2018 dans le *Journal officiel du gouvernement* le 20 novembre 2018⁷.

Décisions ministérielles

- Décision ministérielle 43374/4/2020, « Plan d'action national pour traiter les risques à long terme liés à l'exposition au radon », *Journal officiel du gouvernement* n° 1881/B/18.05.2020.

Cette décision définit les principes, procédures et actions connexes concernant la mise en œuvre du plan d'action national pour traiter les risques à long terme liés à l'exposition au radon.

- Décision ministérielle 135966/2019, « Mise en œuvre des stratégies concernant les situations d'exposition existantes ».

Cette décision précise comment les stratégies concernant les situations d'exposition existantes sont mises en œuvre au niveau national conformément aux dispositions du décret présidentiel 101/2018.

Décision de l'EEAE

- Décision 4/266/2020, « Description des incidents impliquant ou susceptibles d'impliquer une exposition accidentelle ou non intentionnelle lors d'expositions médicales devant être signalées directement à l'Agence de l'énergie atomique de Grèce (EEAE) », *Journal officiel du gouvernement* n° 214/B/03.02.2020.

-
5. La NRC a publié une notice dans le Registre fédéral en juillet 2021 pour solliciter les commentaires du public en vue d'alimenter son évaluation. *Systematic Assessment for How the NRC Addresses Environmental Justice in Its Programs, Policies, and Activities*, 86 Fed. Reg. 36307 (9 juillet 2021).
 6. Directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom, *Journal officiel de l'Union européenne (JO) L 13* (17 janvier.2014) (Normes de sûreté de base Euratom).
 7. Décret présidentiel 101/2018, « Adaptation de la législation grecque à la Directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom JO L 13 (17 janvier.2014) – Établissement d'une réglementation de protection radiologique », *Journal officiel du gouvernement* n° 194/A/20.11.2018.

Cette décision définit le type d'événements (en lien avec le point b de l'article 96 du DP 101/2018) qui implique ou est susceptible d'impliquer une exposition en raison d'une exposition accidentelle ou non intentionnelle lors d'expositions médicales et pour lesquelles une organisation doit immédiatement rendre compte à l'EEAE.

- Décision 4a/261/2019, « Mécanismes pour la reconnaissance des experts en protection radiologique, experts en physique médicale et services de médecine professionnelle, autorisation de services de dosimétrie et acceptation des officiers de protection radiologique », Journal officiel du gouvernement n° 2460/B/21.06.2019.

Cette décision établit les mécanismes nécessaires, conformément au par. 1 de l'article 79 du DP 101/2018, qui permet la reconnaissance des experts en protection radiologique, experts en physique médicale et services de médecine professionnelle, autorisation de services de dosimétrie et acceptation des officiers de protection radiologique.

- Décision 4b/261/2019, « Détermination des contraintes de dose pour les doses individuelles que les membres du public reçoivent en raison de l'utilisation planifiée d'une source de rayonnement spécifiée », Journal officiel du gouvernement n° 2460/B/21.06.2019.

Cette décision établit les contraintes de dose pour les doses individuelles que les membres du public reçoivent en raison de l'utilisation planifiée d'une source de rayonnement spécifiée, conformément au point b. du par. 1 de l'article 6 du PD 101/2018.

- Décision 4c/261/2019, « Mesures spécifiques pour la gestion et le contrôle sûrs de sources scellées de haute activité », Journal officiel du gouvernement n° 2460/B/21.06.2019.

Cette décision précise, conformément au point a. de l'article 87 du DP 101/2018, les mesures à prendre par les organisations possédant des sources scellées de haute activité pour leur gestion et contrôle sûrs, y compris dans les cas où ces sources ne sont plus utilisées.

- Décision 4d/261, « Détermination des manières dont les résultats de monitoring individuel sont soumis à l'EEAE », Journal officiel du gouvernement n° 2460/B/21.06.2019.

Cette décision définit les moyens de mise à disposition et de soumission des résultats de monitoring individuel basés sur des mesures individuelles réalisées par un service de dosimétrie, ou des estimations effectuées à partir soit de mesures individuelles prises sur d'autres travailleurs exposés soit de résultats de suivi sur le lieu de travail ou de méthodes de calcul approuvées par l'EEAE.

Gestion des déchets radioactifs

Décision ministérielle 97529/2020, « Programme national de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs – Seconde version », Journal officiel du gouvernement n° 4317/B/02.10.2020.

Cette décision établit la méthode de mise en œuvre, via des objectifs spécifiques, de la politique nationale pour une gestion sûre et responsable du combustible usé et des déchets radioactifs conformément aux dispositions applicables de la Directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs, JO L 199 du (2 août 2011). Le Programme national est une référence fondamentale pour les organes impliqués dans la mise en œuvre de la politique nationale et couvre tous les types, toutes les filières et toutes les étapes de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs relevant de la compétence de l'État grec, de la production jusqu'au stockage.

République slovaque

Installations nucléaires

La modification de la loi n° 541/2004 Coll. relative à l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (la loi sur l'énergie atomique) et aux modifications et altérations de plusieurs lois telles que modifiées, élaborée par les parlementaires, a été publiée au *Registre des lois de la république slovaque* sous le n° 363/2021 et est entrée en vigueur le 12 octobre 2021. Cette modification a pour objectif de créer les conditions nécessaires à la procédure d'approbation spécifique concernant le choix d'un site pour une installation nucléaire selon la « méthode de l'enveloppe ». Le processus de choix de site dans ce cas sera plus strict et entrepris à deux niveaux consécutifs. Cette modification permettra une avancée fluide du projet de nouvelle installation nucléaire à Jaslovske Bohunice. En outre, elle contribuera à la rectification des conclusions du Comité de conformité de la Convention d'Aarhus en l'affaire ACCC/C/2013/89/Slovakia, en supprimant des parties contestées de la loi sur l'énergie atomique.

Coopération internationale

Après des négociations fructueuses, un Protocole d'accord entre la Commission de la réglementation nucléaire des États-Unis et l'Autorité de la réglementation nucléaire de la République slovaque a été conclu le 22 septembre 2021, lors de la 65^e Conférence générale de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Il concerne l'échange d'informations techniques et la coopération en matière de sûreté nucléaire. Le périmètre de ce protocole inclut essentiellement :

- l'échange d'informations techniques non classifiées ;
- la coopération en matière de recherche en sûreté nucléaire ;
- des formations et détachements.

Le Protocole a été conclu pour une durée de cinq ans, et les parties protégeront les informations obtenues conformément à ses dispositions après qu'il aura cessé de faire effet, qu'il sera arrivé à échéance ou qu'il aura été résilié, à moins que les parties n'en conviennent autrement par écrit.

ACTIVITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire

Les Protocoles de 2004 portant modification de la Convention de Paris et de la Convention complémentaire de Bruxelles sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2022

Les Protocoles portant modification de la Convention de Paris sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et de la Convention de Bruxelles complémentaire à la Convention de Paris ont été officiellement ratifiés le 17 décembre 2021 au siège de l'OCDE par toutes les parties contractantes, à l'exception de la Turquie, qui a déposé son instrument de ratification le 4 janvier 2022. Les protocoles sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2022.

À elles deux, ces conventions révisées assurent à ceux qui subissent des dommages en raison d'un accident dans le secteur de l'énergie nucléaire la possibilité de demander une indemnisation plus importante – la responsabilité de l'exploitant sera d'au moins 700 millions EUR au titre de la Convention de Paris, somme à laquelle viendront s'ajouter les fonds publics prévus par la Convention complémentaire de Bruxelles, à hauteur de 1,5 milliard EUR. Ceci représente une forte augmentation par rapport aux 5 millions de Droits de tirage spéciaux (DTS) (approximativement 6,2 millions EUR en date du 4 janvier 2022) et des 125 millions DTS (approximativement 155 millions EUR en date du 4 janvier 2022), respectivement. La Convention de Paris révisée prévoit désormais des montants de réparation minimums de 70 millions et 80 millions EUR respectivement en cas d'accident dans une installation présentant un faible risque et lors d'un transport de substances nucléaires.

Le régime de responsabilité civile nucléaire établi par ces deux conventions deviendra ainsi celui qui prévoit les montants d'indemnisation garantis les plus importants en cas d'accidents nucléaires. À cet égard, il convient de noter que certaines parties à la Convention de Paris ont déjà modifié leur législation nationale pour porter les montants de la responsabilité civile nucléaire au minimum requis, ou au-delà, conformément aux spécificités de chaque pays.

Ces conventions repoussent le délai de prescription (30 ans après un accident nucléaire au lieu de 10) et allongent donc la période pendant laquelle des actions en réparation pour dommage corporel ou décès pourront être intentées. Elles instituent également de nouvelles catégories de dommages, tels que le dommage immatériel, le coût des mesures de sauvegarde et des mesures de restauration d'un environnement dégradé.

La Convention de Paris révisée élargit également son champ d'application géographique en permettant aux personnes affectées situées dans certains pays qui ne sont pas parties à la Convention de Paris de former des recours si elles ont subi un dommage ou une perte en raison des rayonnements ionisants émis en raison d'un accident survenu dans une installation nucléaire ou pendant le transport de substances nucléaires qui sont, dans ces deux cas, sous la responsabilité d'un exploitant nucléaire situé dans un État partie à la Convention de Paris. Ce sera le cas, par exemple, pour des pays qui n'ont pas d'installation nucléaire et pour ceux dont les régimes nationaux de responsabilité civile nucléaire sont similaires à celui établi par la Convention de Paris et octroient des avantages réciproques équivalents à ceux de l'État partie à la Convention de Paris où l'accident a eu lieu.

Seize pays au total seront parties à la Convention de Paris révisée, couvrant 105 réacteurs en exploitation et 7 réacteurs en construction, sur un total de 442 réacteurs en exploitation dans le monde et 51 en cours de construction. Treize de ces pays sont également parties à la Convention complémentaire de Bruxelles révisée.

École internationale de droit nucléaire 2021 (EIDN)

La session 2021 de l'École internationale de droit nucléaire (EIDN) de l'AEN a eu lieu du 23 août au 3 septembre 2021. En raison de la pandémie de Covid-19, l'AEN a organisé l'EIDN en visioconférence pour la première fois en 20 ans d'histoire. Organisée par l'AEN et l'Université de Montpellier, l'EIDN est un programme d'enseignement unique en son genre qui permet aux participants des secteurs académique, privé et public d'étudier en profondeur le droit nucléaire international, notamment en ce qui concerne la sûreté et la sécurité nucléaires, le droit de l'environnement, les garanties et la responsabilité civile nucléaire. La session 2021 a rassemblé 40 participants de 19 pays, dont des pays non-membres de l'AEN. Bon nombre d'entre eux ont bénéficié de bourses de l'AIEA, qui a également fourni plusieurs conférenciers.

Bien qu'il n'ait pas été possible de se rencontrer en personne à Montpellier, le programme 2021 répondait aux mêmes objectifs ambitieux que les sessions des 20 dernières années, avec une combinaison de cours en directs, de conférences préenregistrées, de travaux en groupes, de travail préparatoire, de ressources numériques et d'événements conviviaux. Les cours ont été délivrés par des spécialistes du droit nucléaire d'organisations internationales, de gouvernements, du monde académique et du secteur privé. Le programme était axé sur des domaines tels que la sûreté nucléaire, le droit environnemental, la sécurité, les garanties et la responsabilité nucléaire.

Si le programme est terminé, de nombreux participants continuent leurs études en passant un examen consistant en un questionnaire à choix multiples et la rédaction d'une dissertation sur un sujet relatif au droit nucléaire international en vue d'obtenir le Diplôme d'université (DU) en droit nucléaire international de l'université de Montpellier.

Réunion du Groupe de travail sur la responsabilité civile et le transport nucléaires (WPNTL) de l'AEN

Les 23-24 novembre 2021, le Groupe de travail sur la responsabilité civile et le transport nucléaires (WPNTL) a tenu en visioconférence sa sixième réunion avec plus de 40 participants de 14 pays membres, 1 pays partenaire, la Commission européenne (CE) et le Centre du droit international de l'université nationale de Singapour (CIL). Des représentants du secteur des assurances nucléaires et de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN), de la World Nuclear Association (WNA) et du World Nuclear Transport Institute (WNTI) ont également fait part de leurs activités dans le domaine du transport nucléaire.

Le groupe de travail a continué de débattre de la qualification des substances nucléaires devant être transportées et des conclusions de l'atelier intitulé « La qualification des substances nucléaires et la responsabilité nucléaire » tenu les 29-30 mars 2021. Les participants ont également traité du refus d'expédition dans le cadre de présentations faites par la CE, WNA et WNTI. Des délégations ont présenté leur cadre législatif et réglementaire applicable aux activités de transport nucléaire. Enfin, une session interactive a été organisée pour échanger sur une étude de cas concernant l'assurance d'un transport transfrontières de matières/substances nucléaires à travers différents pays dont les montants de responsabilité et de garantie financière diffèrent.

Le WPNTL a été créé en 2016 pour étudier les questions relatives à l'interprétation et l'application des instruments internationaux sur la responsabilité civile nucléaire au transport nucléaire. Le WPNTL promeut l'échange d'information juridique relative à la responsabilité civile nucléaire applicable au transport nucléaire et le partage d'expérience dans ce domaine entre pays membres. À cette fin, plusieurs fiches sur la législation et la réglementation nationale applicable au transport et au transit nucléaires ont été publiées sur le site web de l'AEN à l'adresse : www.oecd-nea.org/jcms/pl_51360/legislation-and-rules-applicable-to-nuclear-transport-and-transit.

Publications de l'AEN

Depuis la publication du Bulletin de droit nucléaire n° 106, l'AEN a fait paraître plusieurs publications intéressantes, dont bon nombre concernent les liens entre l'énergie nucléaire et le changement climatique, sujet sur lequel l'AEN travaille depuis plus d'une décennie. Ce thème est abordé dans de nombreuses publications et rapports de l'AEN qui fournissent analyses et avis à l'intention des responsables des politiques publiques et du secteur de l'énergie, et notamment dans les trois rapports suivants :

La publication intitulée *Nuclear Energy and the Circular Carbon Economy (CCE)* met en lumière le rôle potentiel du nucléaire dans l'économie circulaire du carbone en tant que source d'énergie bas carbone, mais aussi source de chaleur et d'énergie combinées. Ce rapport souligne le rôle essentiel joué par le parc de réacteurs nucléaires actuel dans la résilience des systèmes électriques durant la pandémie de Covid-19 et l'importance de la contribution potentielle du secteur nucléaire à la reprise post-Covid-19.

Le rapport intitulé *Nuclear Energy : An ESG Investable Asset Class* est le fruit des travaux d'un groupe d'étude sur le secteur de la finance constitué par le Groupe de travail sur la modélisation économique du Forum international génération IV (GIF) pour examiner la capacité du secteur nucléaire à rendre compte de son action en matière environnementale, sociale et de gouvernance (ESG). L'objectif était de déterminer si l'énergie nucléaire peut être considérée comme une catégorie d'actif donnant lieu à investissement, ce qui permettrait aux projets et entreprises nucléaires d'avoir accès à la finance climatique. Le reporting ESG est réalisé par des entreprises et des projets à titre individuel, plutôt que par un secteur dans son ensemble. Cette publication avait donc pour objectif de fournir des orientations au monde de la finance et aux parties prenantes en général quant à la manière de classer les actifs nucléaires dans les rapports ESG plutôt que de supprimer l'obligation pour chaque entreprise de rendre compte de son bilan ESG. Ce rapport démontre non seulement que l'énergie nucléaire, en tant que catégorie d'actif, réalise une bonne performance au regard de nombreux critères ESG, mais aussi qu'il est important de disposer de critères généraux, cohérents et standardisés en matière d'ESG pour établir la performance de toutes les entreprises énergétiques sur l'ensemble de leur cycle de vie et de leur chaîne de valeur.

L'intérêt pour l'exploitation à long terme (ELT) des centrales nucléaires va croissant au fur et à mesure des engagements ambitieux pris par un nombre de plus en plus grand de pays en matière de décarbonation. Les décisions relatives à la prolongation des autorisations d'exploitation de ces installations sont complexes et requièrent l'évaluation simultanée de multiples facteurs. En réponse à cet intérêt croissant, l'AEN a publié en 2019 le rapport intitulé *Legal Frameworks for Long-Term Operation of Nuclear Power Reactors*, tout premier rapport sur ce sujet, qui propose une revue exhaustive des implications réglementaires et législatives de l'ELT des réacteurs nucléaires. Adoptant l'approche holistique retenue pour l'ELT des réacteurs nucléaires, le rapport intitulé *Long-Term Operation of Nuclear Power Plants and Decarbonisation Strategies* étudie les principaux aspects politiques, réglementaires, techniques, humains et économiques nécessaires à la prolongation des autorisations dans le cadre de la transition vers une économie bas carbone. Cette publication est cruciale pour deux raisons. Premièrement, la moyenne d'âge du parc nucléaire mondial étant supérieure à 30 ans, des décisions vont inévitablement devoir être prises dans la décennie à venir. Deuxièmement, le délai pour parvenir à la neutralité carbone se réduit au fil du temps car les États s'engagent à atteindre cet objectif plus précocement, en 2050 pour la plupart.

Agence internationale de l'énergie atomique

Sûreté nucléaire

Sensibilisation à la Convention sur la sûreté nucléaire

L'Agence a coordonné un Atelier éducatif sur la Convention sur la sûreté nucléaire (CSN)¹ du 13 au 17 septembre 2021. Cet atelier était centré sur les parties contractantes qui ont récemment adhéré à la CSN ou ont des difficultés à s'acquitter de leurs obligations découlant de la Convention, notamment les nouveaux entrants, comme l'Angola, le Congo, Cuba, le Koweït, Madagascar, le Monténégro, le Qatar, la Syrie, et l'Uruguay, pour qu'ils renforcent leur participation à l'examen par les pairs et comprennent mieux leurs obligations.

Réunion à participation non limitée des Experts juridiques et techniques sur la mise en œuvre des Orientations sur la gestion des sources radioactives retirées du service

Du 17 au 20 août 2021, l'Agence a hébergé virtuellement une réunion à participation non limitée des experts juridiques et techniques sur la mise en œuvre des Orientations sur la gestion des sources radioactives retirées du service. L'objectif de cette réunion était de partager avec les États membres les résultats des quatre réunions régionales virtuelles concernant la mise en œuvre des Orientations sur la gestion des sources radioactives retirées du service qui ont eu lieu en Afrique, en Asie, en Europe et dans le Pacifique et les Amériques, ainsi que de poursuivre les discussions sur les défis rencontrés dans ce domaine par les organes de réglementation et les autres parties prenantes.

Sécurité nucléaire

Sensibilisation à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (CPPMN) et son Amendement

Du 2 au 6 août 2021, l'AIEA a organisé une série de webinaires pour promouvoir le respect et la mise en œuvre complète de la CPPNM² et de son Amendement³. Des informations ont été fournies sur le champ d'application de la Convention et de son Amendement, ainsi que sur les bénéfices de l'adhésion, les synergies entre la CPPMN et son Amendement et la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire⁴, sur l'établissement de cadres législatifs et réglementaires pour mettre en œuvre la Convention et son Amendement et sur l'assistance technique et législative offerte par l'AIEA. Près de 200 participants de 61 États ont pris part à cette série de webinaires.

L'AIEA a également continué de promouvoir l'universalisation de la CPPMN et de son Amendement via des ateliers nationaux et régionaux.

-
1. Convention sur la sûreté nucléaire (1994), Doc. AIEA INFCIRC/449, 1963 RTNU 293, entrée en vigueur le 24 octobre 1996.
 2. Convention sur la protection physique des matières nucléaires (1980), Doc. AIEA INFCIRC/274 Rév.1, 1456 RTNU 125, entrée en vigueur le 8 février 1987 (CPPMN).
 3. Amendement à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires (2005), Doc. AIEA INFCIRC/274/Rev.1/Mod.1, entrée en vigueur le 8 mai 2016 (ACPPMN).
 4. Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire (2005), 2445 RTNU 137, entrée en vigueur le 7 juillet 2007.

Événements en marge de la Conférence générale de l'AIEA concernant les préparatifs de la Conférence des Parties à l'Amendement à la CPPMN et sur le renforcement de la sécurité nucléaire mondiale de 2022

Lors de la 65^e Conférence générale, les coprésidents désignés de la Conférence des Parties à l'Amendement à la CPPMN et sur le renforcement de la sécurité nucléaire mondiale de 2022 ont fourni des informations et mises à jour sur les préparatifs de la Conférence, qui doit avoir lieu du 28 mars au 1^{er} avril 2022. En outre, l'Union européenne a organisé, en coopération avec l'AIEA, un événement centré notamment sur l'importance de l'universalisation et de la mise en œuvre complète de la CPPMN et de son Amendement en tant qu'élément fondamental au renforcement de la sécurité nucléaire mondiale.

Responsabilité nucléaire

Le Bureau de la Seconde Réunion des Parties contractantes et Signataires à la Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (CRC)⁵ a tenu plusieurs réunions en ligne depuis la réunion préparatoire de février 2021 pour discuter des mesures prises concernant la Seconde réunion, qui doit avoir lieu en personne en 2022.

L'AIEA, en coopération avec le gouvernement d'Indonésie, a organisé un Atelier sous-régional virtuel sur la responsabilité civile pour les dommages nucléaires pour ASEAN Plus Three du 29 juin au 1^{er} juillet 2021. Cet atelier, qui portait sur le régime international de responsabilité civile nucléaire, et plus spécifiquement sur la CRC, a été mis en œuvre par le Secrétariat avec des experts membres du Groupe international d'experts en responsabilité nucléaire (INLEX) de l'AIEA.

65^e session de la Conférence générale de l'AIEA

La 65^e session régulière de la Conférence générale de l'AIEA s'est tenue en format hybride à Vienne, en Autriche, du 20 au 24 septembre 2021. Cette année, près de 1 670 délégués s'étaient enregistrés pour assister à la Conférence générale, venant de 148 des 173 États membres de l'AIEA et d'organisations internationales, d'organisations non gouvernementales et des médias. Au total, 83 événements étaient organisés en marge de la Conférence pour mettre en avant les travaux innovants en cours à l'AIEA et dans les États membres utilisateurs de technologies nucléaires.

Résolutions de la Conférence

Plusieurs résolutions ont été adoptées par la Conférence. Comme les années précédentes, la résolution GC(65)/RES/8 sur la sûreté nucléaire et radiologique, et la résolution GC(65)/RES/9 sur la sécurité nucléaire, comprennent des passages importants d'un point de vue juridique. Toutes les résolutions adoptées pendant la Conférence générale sont disponibles sur le site web de l'AIEA.

- **Sûreté nucléaire et radiologique (GC(65)/RES/8)**

En ce qui concerne la CSN, la Conférence générale « [p]rie instamment tous les États Membres qui ne l'ont pas encore fait, en particulier ceux qui planifient, construisent, mettent en service ou exploitent des centrales nucléaires, ou qui envisagent d'entreprendre un programme électronucléaire, de devenir Parties contractantes à la CSN ». En ce qui concerne la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs⁶, la Conférence « [p]rie instamment tous les États Membres

5. Convention sur la réparation complémentaire des dommages nucléaires (1997), Doc. AIEA INFCIRC/567, 36 ILM 1473, entrée en vigueur le 15 avril 2015 (CRC).

6. Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs (1997), Doc. AIEA INFCIRC/546, 2153 RTNU 357, entrée en vigueur le 18 juin 2001 (Convention commune).

qui ne l'ont pas encore fait, en particulier ceux qui gèrent des déchets radioactifs ou du combustible usé, de devenir Parties contractantes à la Convention commune ».

La Conférence « [s]ouligne qu'il est important que les Parties contractantes à la CSN et à la Convention commune s'acquittent de leurs obligations respectives découlant de ces conventions et en tiennent compte dans leurs activités visant à renforcer la sûreté nucléaire, en particulier lors de la préparation des rapports nationaux, et qu'elles participent activement aux examens par des pairs pour les réunions d'examen des parties contractantes à la CSN et à la Convention commune ». En outre, la Conférence « Prie le Secrétariat d'appuyer pleinement les réunions d'examen de la CSN et de la Convention commune, et d'envisager de tenir compte des conclusions qui en émanent dans les activités de l'Agence, selon qu'il conviendra et en consultation avec les États Membres ».

En outre, la Conférence « [p]rie instamment tous les États Membres qui ne l'ont pas encore fait de devenir Parties contractantes à la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire et à la Convention sur l'assistance, et souligne qu'il est important que les Parties contractantes s'acquittent des obligations découlant de ces conventions et participent activement aux réunions périodiques des représentants des autorités compétentes ».

Dans ce contexte, la Conférence « [p]rie le Secrétariat, en collaboration avec des organisations régionales et internationales et les États Membres, de poursuivre les activités de sensibilisation à l'importance des conventions conclues sous les auspices de l'AIEA et d'aider les États Membres qui le demandent pour l'adhésion, la participation et l'application, ainsi que pour le renforcement de leurs procédures techniques et administratives connexes ».

En ce qui concerne le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives⁷, et les Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives⁸, ainsi que les Orientations pour la gestion des sources radioactives retirées du service⁹, la Conférence générale « [e]ncourage tous les États Membres à prendre l'engagement politique d'appliquer le Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives juridiquement non contraignant, ainsi que les Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives et les Orientations sur la gestion des sources radioactives retirées du service qui le complètent, et à mettre en œuvre ces GC(65)/RES/8 Page 8 instruments, selon qu'il convient, pour maintenir la sûreté et la sécurité effectives des sources radioactives tout au long de leur cycle de vie, et prie le Secrétariat de continuer à appuyer les États Membres à cet égard ».

De même, la Conférence « [e]ncourage les États Membres à appliquer les orientations du Code de conduite pour la sûreté des réacteurs de recherche à toutes les étapes de leur durée de vie, y compris la planification, et les encourage à échanger librement des informations et données d'expérience en matière de réglementation et d'exploitation des réacteurs de recherche ».

En ce qui concerne la responsabilité civile pour les dommages nucléaires, la Conférence générale « [e]ncourage les États Membres à examiner dûment la possibilité d'adhérer aux instruments internationaux de responsabilité nucléaire, le cas échéant, et à œuvrer en faveur de l'instauration d'un régime mondial de responsabilité nucléaire ».

Dans ce contexte, la Conférence « [p]rie le Secrétariat, en coordination avec l'AEN le cas échéant, d'aider les États Membres qui en font la demande à adhérer aux instruments internationaux de responsabilité nucléaire, quels qu'ils soient, conclus sous les auspices de

-
7. AIEA (2004), Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, DOC AIEA/CODEOC/2004, IAEA, Vienne.
 8. AIEA (2012), Orientations pour l'importation et l'exportation de sources radioactives, Doc. AIEA/CODEOC/IMO-EXP/2012, AIEA, Vienne.
 9. AIEA (2018), Orientations pour la gestion des sources radioactives retirées du service, AIEA/CODEOC/MGT-DRS/2018, AIEA, Vienne.

l'AIEA ou de l'AEN, en tenant compte des recommandations de l'INLEX¹⁰ pour donner suite au Plan d'action de l'AIEA sur la sûreté nucléaire ». Enfin, la Conférence « [r]econnaît les travaux extrêmement utiles de l'INLEX et prend note de ses recommandations et de ses meilleures pratiques sur l'instauration d'un régime mondial de responsabilité nucléaire au moyen, notamment, du recensement des mesures susceptibles de combler les lacunes des régimes de responsabilité nucléaire existants et de les améliorer, encourage la poursuite des travaux de l'INLEX, s'agissant notamment de son appui aux activités de sensibilisation de l'AIEA visant à faciliter l'instauration d'un régime mondial de responsabilité nucléaire, et prie l'INLEX, par l'intermédiaire du Secrétariat, d'informer les États Membres, régulièrement et en toute transparence, des activités de l'INLEX et de ses recommandations au Directeur général ».

▪ Sécurité nucléaire (GS(65)/RES/9)

Dans le contexte de la sécurité nucléaire, la Conférence générale « [c]onfirme le rôle central que joue l'Agence en renforçant le cadre de sécurité nucléaire dans le monde et en coordonnant des activités internationales dans le domaine de la sécurité nucléaire, tout en évitant les doubles emplois et les chevauchements et « [d]emande au Secrétariat de continuer d'organiser [la Conférence internationale sur la sécurité nucléaire] ICONS tous les quatre ans ». En outre, la Conférence « [s]e félicite du processus de préparation en cours de la Conférence de 2022, organisée conformément à l'article 16.1 de la CPPMN, modifié par son amendement de 2005, et encourage tous les États parties et l'EURATOM à y participer activement ».

La Conférence « [e]ncourage toutes les Parties à la CPPMN et à son amendement de 2005 à s'acquitter intégralement de leurs obligations qui en découlent, encourage les États qui ne l'ont pas encore fait à devenir partie à cette convention et à son amendement, encourage en outre l'Agence à poursuivre ses efforts pour promouvoir une plus large adhésion à l'Amendement en vue de son universalisation »

Enfin, la Conférence « [s]e félicite de l'organisation par le Secrétariat de réunions de la CPPMN et encourage toutes les Parties à la Convention à participer aux réunions pertinentes, et rappelle à toutes les Parties qu'elles doivent informer le dépositaire de leurs lois et règlements donnant effet à la Convention ».

Cérémonie des traités de l'AIEA

La 11^e Cérémonie des traités a eu lieu lors de la 65^e session ordinaire de la Conférence générale de l'Agence. Elle a offert aux États membres une nouvelle occasion de déposer leurs instruments de ratification, d'acceptation ou d'adhésion aux traités déposés sous les auspices du Directeur général, notamment ceux concernant la sûreté et la sécurité nucléaires et la responsabilité civile nucléaire pour les dommages nucléaires. Lors de cette cérémonie, le Zimbabwe a déposé ses instruments de ratification de la Convention sur la notification précoce d'un accident nucléaire¹¹ et de la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou d'urgence radiologique¹², ainsi que ses instruments d'adhésion à la Convention commune et à la CPPMN.

Assistance législative

Compte tenu de la pandémie en cours, l'Agence continue de fournir une assistance législative aux États membres pour soutenir l'établissement de cadres juridiques nucléaires nationaux adéquats et promouvoir le respect des instruments juridiques internationaux pertinents via des ateliers nationaux, des revues de la législation et des

10. L'INLEX est le Groupe international d'experts en responsabilité nucléaire (INLEX).

11. Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire (1986), Doc. AIEA INFCIRC/335, 1439 RTNU 276, entrée en vigueur le 27 octobre 1986.

12. Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique (1986), Doc. AIEA INFCIRC/336, 1457 RTNU 134, entrée en vigueur le 26 février 1987.

activités de sensibilisation, essentiellement en ligne. En outre, en 2021, l'Agence a organisé trois ateliers régionaux en ligne sur le droit nucléaire pour des États membres d'Afrique, d'Amérique latine et des Caraïbes, et un autre est prévu au dernier trimestre.

L'Institut du droit nucléaire, qui devait avoir lieu à Vienne, en Autriche, du 4 au 15 octobre 2021, a dû être reporté en raison de la pandémie mondiale de Covid-19. Néanmoins, d'autres solutions de formation au droit nucléaire sont offertes aux États membres, y compris via une série de huit webinaires thématiques entamée le 28 octobre 2021. Proposés dans le cadre du programme d'assistance législative de l'AIEA, ces webinaires traiteront de diverses questions thématiques en droit nucléaire.

Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)

Activités de la communauté Euratom

*Décision de la Commission établissant le groupe d'experts sur les aspects financiers du démantèlement nucléaire et de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs*¹³

Le 7 avril 2021, la Commission européenne a créé le Groupe d'experts sur les aspects financiers du démantèlement nucléaire et de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs, qui traitera des questions telles que les estimations des coûts, les mécanismes de financement, la gestion des fonds et leur sécurisation. Le nom abrégé du groupe est « Groupe d'experts sur les aspects financiers de l'aval du cycle nucléaire » (Nuclear Backend Financial Aspects Expert Group – NuBaFA).

Ce nouveau groupe d'experts prendra la suite du Groupe sur le financement du démantèlement, qui fonctionnait de manière informelle et prodiguait des conseils relatifs à la préparation de rapports de situation sur les fonds nationaux de démantèlement. Le NuBaFA est un groupe officiel qui continuera de s'acquitter des tâches conformément au paragraphe 23 du Préambule de la Recommandation 2006/851/Euratom, qui annonçait l'intention de la Commission européenne d'établir un groupe permanent sur les questions de financement du démantèlement afin d'échanger des informations entre experts nationaux concernant les diverses approches et arrangements financiers mis en place relativement au démantèlement¹⁴.

Le groupe axera davantage ses travaux le financement de la gestion des déchets radioactifs. Il se concentrera notamment sur les aspects financiers du pré-démantèlement et du démantèlement des installations nucléaires et autres installations utilisant des matières radioactives et de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs générés durant l'intégralité du cycle de vie des installations, jusqu'au stockage et à la phase postérieure à la fermeture.

Le NuBaFA est composé de représentants nommés par les États membres ayant des compétences dans les aspects financiers du démantèlement nucléaire et de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs. Le groupe est présidé par un représentant de la Direction générale de l'énergie de la Commission européenne.

La première réunion du groupe a eu lieu le 24 juin 2021. Lors de cette première réunion, le groupe a adopté son règlement de procédure et accepté la proposition d'inviter des observateurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), de l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire, de Suisse et du Royaume-Uni.

13. Décision de la Commission C(2021) 2109 final du 7 avril 2021 établissant le groupe d'experts sur les aspects financiers du démantèlement nucléaire et de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.

14. Recommandation de la Commission du 24 octobre 2006 concernant la gestion des ressources financières destinées au démantèlement d'installations nucléaires, de combustibles usés et de déchets radioactifs (2006/851/Euratom), *Journal officiel de l'Union européenne* (JO) L 330 (28 nov. 2006), p. 31.

Nouveau Règlement de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom

L'Agence d'approvisionnement d'Euratom (ESA), établie directement par le traité Euratom, a pour mission de veiller à un approvisionnement régulier et équitable en matières nucléaires, à des fins électrogènes et non électrogènes, de tous les utilisateurs de la Communauté. À cette fin, assumant la responsabilité de la politique commune d'approvisionnement, en application du Chapitre 6 du Traité Euratom, l'ESA a notamment le pouvoir de conclure des contrats d'approvisionnement en matières nucléaires, de valider les contrats de services dans le secteur nucléaire et de superviser un Observatoire du marché nucléaire.

La façon dont l'ESA équilibre l'offre et la demande, en d'autres termes, la manière dont elle se comporte sur le marché, est déterminée par le « Règlement de l'Agence d'approvisionnement de la Communauté européenne de l'énergie atomique déterminant les modalités relatives à la confrontation des offres et des demandes de minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales » (le « Règlement »), publié par l'Agence à la suite de la consultation de son Comité consultatif et sous réserve d'approbation par la Commission européenne.

La version précédente du Règlement, en vigueur jusqu'au 30 juin 2021, a été rédigée en 1960 et partiellement révisée en 1975 pour établir une procédure simplifiée de conclusion de certains contrats d'approvisionnement. Toutefois, depuis l'adoption initiale du Règlement, le contexte dans lequel l'ESA fonctionne a changé, notamment :

- le marché du combustible nucléaire a évolué et s'est complexifié, notamment avec l'émergence de nouveaux acteurs de marché (comme les intermédiaires) et de nouvelles pratiques commerciales (transferts de compte à compte, trading électronique, contrats groupés) qu'il convient de prendre en compte ;
- les Statuts de l'Agence de 2008 ont considérablement renforcé son rôle de surveillance du marché et son devoir de fourniture d'expertise, d'information et de conseil pertinents à la Communauté, ce qui nécessite d'améliorer la collecte des données de marché nécessaires.

C'est la raison pour laquelle l'ESA a adopté un nouveau Règlement en 2021¹⁵, qui a ensuite été approuvé par la Commission¹⁶, et est entré en vigueur en juillet 2021. Ce nouveau Règlement vise à répondre aux besoins identifiés en tenant dûment compte les nouvelles réalités du marché et missions de l'Agence. En outre, il a pour objectif de renforcer la sécurité juridique dans l'intérêt de l'industrie, des États membres d'Euratom, de l'ESA et de la Commission européenne. Voici les nouveautés saillantes du nouveau Règlement :

- ajout de nouvelles définitions pour plus de clarté ;
- extension du périmètre de la Procédure simplifiée (en opposition à la « Procédure centralisée » selon laquelle l'ESA agit comme intermédiaire obligatoire entre les parties) pour qu'elle couvre également les matières fissiles spéciales et s'applique par défaut, sauf si l'approvisionnement régulier est à risque ;
- nécessité d'adoption et de publication d'une décision officielle avant que la procédure simplifiée ne puisse s'appliquer exceptionnellement ;

15. Décision de l'Agence d'approvisionnement de la Communauté européenne de l'énergie atomique relative à l'adoption du règlement de l'Agence déterminant les modalités relatives à la confrontation des offres et des demandes de minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales et abrogeant le règlement de l'Agence d'approvisionnement de la Communauté européenne de l'énergie atomique du 5 mai 1960, tel que modifié par le règlement du 15 juillet 1975, JO L 218 (18 juin 2021), pp. 56-57.

16. Règlement de l'Agence d'approvisionnement de la Communauté européenne de l'énergie atomique déterminant les modalités relatives à la confrontation des offres et des demandes de minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales, JO L 218 (18 juin 2021), pp. 58-64.

- fixation de conditions relatives au potentiel refus par l'Agence de conclusion d'un contrat ;
- toute modification (quelle que soit sa dénomination) d'un contrat d'approvisionnement doit être signée par l'ESA, conformément à la procédure utilisée originellement pour conclure ce contrat ;
- harmonisation des procédures de collecte d'information auprès des utilisateurs et producteurs, en faveur d'une plus grande clarté et efficacité de la collecte de données ;
- informations fournies aux intermédiaires concernant les informations qu'ils doivent fournir.

Règlement sur la taxonomie de l'UE

Contexte

La taxonomie de l'UE est un outil de transparence basé sur la science pour les entreprises et les investisseurs. Elle introduit des critères de performance clairs pour déterminer quelles activités économiques contribuent substantiellement aux objectifs du Green Deal de l'UE, qui consistent à faire de l'Europe le premier continent climatiquement neutre d'ici à 2050. Le Règlement sur la taxonomie de l'UE¹⁷, en vigueur depuis le 12 juillet 2020, établit le cadre de la taxonomie de l'UE en définissant six objectifs environnementaux :

- atténuation du changement climatique ;
- adaptation au changement climatique ;
- utilisation durable et protection des ressources aquatiques et marines ;
- transition vers une économie circulaire ;
- prévention et réduction de la pollution ;
- protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes.

Ce Règlement pose également quatre conditions qu'une activité économique doit remplir pour être qualifiée de durable sur le plan environnemental :

- contribuer substantiellement à un ou plusieurs des six objectifs environnementaux ;
- ne causer aucun préjudice significatif à aucun autre objectif environnemental ;
- être exercée dans le respect des garanties (sociales) minimales ;
- être conforme aux critères d'examen technique établis par la Commission dans ses actes délégués.

Le Règlement sur la taxonomie de l'UE donne à la commission le pouvoir d'adopter des actes délégués et de mis en œuvre pour établir la liste effective des activités environnementalement durables ainsi que les critères d'examen techniques associés à chaque objectif environnemental.

17. Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088, JO L 198 (22 juin 2020), pp. 13-43. De plus amples informations sur la taxonomie de l'UE sont disponible sur le site de la Commission européenne, « *EU taxonomy for sustainable activities* », https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/eu-taxonomy-sustainable-activities_en (consulté le 30 nov. 2021).

Inclusion de l'économie nucléaire dans la taxonomie de l'UE

La question de l'inclusion ou de l'exclusion de l'énergie nucléaire de la taxonomie de l'UE a fait l'objet de débats durant toutes les négociations du Règlement sur la taxonomie de l'UE. Si ce règlement fait indirectement référence à l'énergie nucléaire (y compris aux déchets radioactifs), les co-législateurs ont finalement laissé l'évaluation de l'énergie nucléaire à la Commission européenne dans le cadre de ses travaux sur les actes délégués établissant les critères d'examen techniques.

Le Groupe d'experts techniques sur la finance durable (TEG) a été mandaté pour conseiller la Commission européenne sur les critères d'examen techniques concernant les deux premiers objectifs environnementaux : l'atténuation du changement climatique et l'adaptation au changement climatique. Ce groupe a passé en revue les activités de production d'énergie telles que le solaire photovoltaïque, l'éolien, l'hydraulique et le nucléaire. Bien que le TEG reconnaisse l'énergie nucléaire comme une énergie climatiquement neutre, il n'a pas formulé de recommandation conclusive sur l'énergie nucléaire et a indiqué qu'une évaluation future de « l'absence de préjudice significatif » causé par le cycle de vie de l'énergie nucléaire, notamment du stockage des déchets radioactifs, était nécessaire.

Rapport du JRC sur « l'absence de préjudice significatif » causé par l'énergie nucléaire

Le TEG invite le Centre commun de recherche (JRC), en tant que service interne de la Commission européenne pour la science et la connaissance doté d'une vaste expérience en matière de sciences et technologies nucléaires, à rédiger un rapport d'évaluation technique sur « l'absence de préjudice significatif » causé par l'énergie nucléaire, y compris relativement à la gestion à long terme des déchets radioactifs de forte activité et du combustible usé¹⁸.

Ce rapport comprend un examen approfondi des cadres juridiques environnementaux et nucléaires actuels au niveau international et de l'UE incluant les accords, normes et outils internationaux, les Directives d'Euratom et de l'UE, ainsi que les cadres législatifs et réglementaires nationaux¹⁹. Il propose également une analyse comparative des cadres juridiques concernant le captage et la séquestration du carbone et le stockage des déchets radioactifs et du combustible usé, ainsi qu'une analyse comparative des cadres juridiques relatifs à la gestion des déchets radioactifs et des déchets dangereux.

Deux groupes d'experts – Le Groupe d'experts sur la protection radiologique et la gestion des déchets visé à l'article 31 du Traité Euratom²⁰, et le Comité scientifique sur la santé, l'environnement et les risques émergents (SCHEER)²¹ – ont été chargés d'examiner le rapport du JRC d'ici au mois de juin 2021.

18. Abousahl, S. et al. (2021), *Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation')*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.

19. *Ibid.*, "Annex 1: Legal and regulatory background of nuclear energy", p. 304 à 342.

20. « *Opinion of the Group of Experts referred to in Article 31 of the Euratom Treaty on the Joint Research Centre's Report Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation')* », adoptée le 28 juin 2021, disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/opinion_of_article_31_goe_on_the_jrc_report_28_june_2021.pdf

21. Comité scientifique sur la santé, l'environnement et les risques émergents, SCHEER (2021), « *SCHEER review of the JRC report on Technical assessment of nuclear energy with respect to the 'do no significant harm' criteria of Regulation (EU) 2020/852 ('Taxonomy Regulation')* » disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/210629-nuclear-energy-jrc-review-scheer-report_en.pdf.

Prochaines étapes de l'élaboration de la taxonomie de l'UE

Compte tenu du caractère non conclusif des travaux du TEG concernant l'énergie nucléaire, l'UE adoptera des actes délégués consécutifs pour compléter le Règlement sur la taxonomie de l'UE. Un premier acte délégué sur les activités durables pour les objectifs d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de celui-ci, le Règlement délégué sur la taxonomie climat, a été adopté le 4 juin 2021 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2022. En ce qui concerne d'autres activités, comme des secteurs énergétiques spécifiques²², la Commission européenne a informé qu'elle :

adoptera un acte délégué complémentaire qui couvrira les activités qui ne sont pas encore couvertes par l'acte délégué relatif au volet climatique de la taxonomie de l'UE, telles que l'agriculture, certains secteurs de l'énergie et certaines activités manufacturières. Cet acte délégué complémentaire couvrira l'énergie nucléaire, sous réserve des résultats du processus de réexamen spécifique qui est en cours en vertu du règlement établissant la taxonomie de l'UE et conformément à ces résultats. Ce processus se fonde sur le rapport technique et scientifique indépendant publié en mars 2021 par le Centre commun de recherche, le service de la Commission pour la science et la connaissance²³.

En ce qui concerne la chronologie de l'acte délégué complémentaire concernant certains secteurs énergétiques comme l'énergie nucléaire, la Commission européenne indique qu'elle :

[...] adoptera cet acte délégué complémentaire dans les meilleurs délais après la fin du processus de réexamen spécifique, prévue pour l'été 2021. Un acte délégué distinct couvrira les activités contribuant substantiellement aux quatre autres objectifs climatiques définis dans le règlement établissant la taxonomie de l'UE (utilisation durable et protection des ressources aquatiques et marines, transition vers une économie circulaire, prévention et réduction de la pollution, protection et restauration de la biodiversité et des écosystèmes)²⁴.

22. Règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil par les critères d'examen technique permettant de déterminer à quelles conditions une activité économique peut être considérée comme contribuant substantiellement à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci et si cette activité économique ne cause de préjudice important à aucun des autres objectifs environnementaux C(2021)2800 final, JO L 442 (9 déc. 2021).

23. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Taxonomie de l'UE, publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, préférences en matière de durabilité et devoirs fiduciaires: orienter la finance dans le sens du pacte vert pour l'Europe, COM(2021)188 final (21 avr. 2021), pp. 7-8.

24. *Ibid.*, p. 7.

NOUVELLES BRÈVES

Notions de base du droit nucléaire international 2022

La première édition des Notions de base du droit nucléaire international (FINL) a eu lieu du 16 au 18 février 2021, avec un groupe divers de 41 professionnels et étudiants de 27 pays. Il s'agit d'un nouveau cours en ligne conçu par l'AEN pour proposer une revue introductive des aspects centraux du droit international nucléaire dans un programme condensé de trois heures par jour sur trois jours. Ce cours a été créé par l'AEN pour proposer une offre en ligne en complément aux programmes d'enseignement en présentiel et assurer pendant la pandémie la continuité de sa mission, qui consiste à fournir des informations et un enseignement en droit nucléaire.

Le programme d'une semaine de l'AEN intitulé Fondamentaux du droit nucléaire international (FIDN) a de nouveau été annulé en 2022. Une autre édition des Notions de base du droit nucléaire international aura lieu les 14-18 février 2022, avec une séance d'introduction le 14 février, lors de laquelle les participants pourront se rencontrer, avec certains conférenciers, dans un contexte informel, tandis que le programme académique se déroulera du 15 au 18. Les FINL seront entièrement en visioconférence sur Zoom. Les participants sélectionnés doivent assister aux 5 journées de conférences.

Les FINL 2022 ont été conçus pour répondre aux besoins et intérêts des professionnels du secteur nucléaire et aux étudiants inscrits dans des programmes en lien avec l'énergie ou le droit. Le nombre total de participants est limité à 40.

Congrès Inter Jura virtuel 2021

En raison de la pandémie de Covid-19, le congrès de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN) qui devait avoir lieu à Washington, DC, en octobre 2020 a été reporté, et le congrès s'est tenu en visioconférence les 26-27 octobre 2021. Il a permis de présenter de grands intervenants de l'industrie et des représentants des groupes de travail de l'AIDN, qui ont tous traité de questions juridiques importantes concernant l'ensemble du secteur de l'énergie nucléaire et ses résultats. Le Congrès Inter Jura virtuel 2021, qui a fait le bilan des 50 premières années de l'AIDN, s'est surtout intéressé au droit de l'énergie nucléaire au cours des 50 prochaines années.

Le congrès était divisé en quatre séances d'environ deux à trois heures chacune, réparties sur quatre demi-journées, les principaux intervenants ouvrant les séances pour ensuite laisser place à des discussions et présentations sur des sujets importants en coordination avec les groupes de travail de l'AIDN.

- Le Groupe de travail 1 (WG1- Sécurité et réglementation) et le WG8 (Fusion nucléaire) ont joint leurs séances pour une table ronde portant sur l'autorisation et la réglementation de la fusion, ainsi que sur des sujets en lien avec les petits réacteurs modulaires (SMR).
- Le WG2 (Responsabilité nucléaire et assurance) a traité de l'importance de la responsabilité nucléaire pour développer les nouvelles technologies et certaines des activités gouvernementales actuelles, ainsi que de l'organisation pratique de la gestion des sinistres et de l'état de préparation du secteur des assurances à la gestion d'un grand nombre de sinistres.

- Le WG3 (Commerce nucléaire international/nouvelles constructions) a centré ses travaux sur l'évolution de la construction de nouvelles installations, notamment sur les nouveaux pays concernés et les nouvelles technologies. Les intervenants ont envisagé les perspectives de l'utilisation et de la réglementation des SMR dans de nouveaux cadres allant de l'espace à la zone pétrolifère de l'Ouest du Canada, l'ASEAN et les économies émergentes.
- Le WG4 (Protection radiologique) a traité des questions reflétant la situation actuelle et/ou future présentant un intérêt pour les spécialistes de la radioprotection et d'autres éléments susceptibles d'avoir un impact sur la qualité générale du cadre mondial de protection radiologique.
- Le WG5 (Gestion des déchets) a présenté une comparaison de la réglementation du démantèlement dans plusieurs États membres de l'UE, qui a déclenché une discussion sur son impact. Les possibilités/avantages d'un centre de stockage régional ont aussi été présentés, ainsi que le processus de choix d'un site de stockage en surface en Australie.
- Le WG6 (Sécurité nucléaire et non-prolifération) a présenté ses objectifs et documents de cadrage récemment révisés et a suggéré quelques sujets de discussion possibles en vue de conforter sa composition, développer son plan de travail et préparer le congrès 2022 de l'AIDN.
- Le WG7 (Transport) a discuté des questions d'actualité et pratiques optimales en matière de transport de déchets et matières radioactives, y compris l'utilisation de termes standard, et a étudié des questions relatives au transport dans le cadre de projets de démantèlement ainsi qu'au transport des combustibles de prochaine génération.

Le Congrès virtuel Inter Jura 2021 a constitué une étape dans la préparation d'un congrès Inter Jura en présentiel en 2022 à Washington, DC, à l'automne 2022.

PUBLICATIONS RÉCENTES

***Principles and Practice of International Law* (Éditions de l'OCDE, 2022), direction de publication par Kimberly S. Nick et Stephen G. Burns**

Par Paul Bowden*

Principles and Practice of International Nuclear Law paraît à un moment opportun. Depuis le début de ce siècle, le secteur de l'énergie nucléaire et son devenir semblent en constante mutation. Ceci malgré, ou peut-être à cause de, trois constantes des deux dernières décennies :

- l'augmentation de la demande mondiale d'énergie ;
- la nécessité d'un abandon rapide et total des combustibles fossiles pour atténuer les effets du changement climatique ;
- la nécessité de convaincre les populations que les technologies nucléaires doivent faire partie de la solution apportée à ces défis, en tenant dûment compte des questions connexes que sont la sûreté et le coût.

Ces trois facteurs ont eu des effets, notamment, sur les plans nationaux de prolongation de la durée d'exploitation de centrales nucléaires vieillissantes ; l'urgence accrue de mettre en œuvre des mesures techniques et financières pour une gestion des déchets radioactifs sur le long terme ; l'ouverture générale de l'industrie et des gouvernements à la participation du public aux décisions d'autorisation de projets nucléaires ; une exigence plus forte de sécurité nucléaire et de non-prolifération dans les transferts de technologie transfrontières ; et enfin, sur l'innovation technique, avec le développement de technologies électronucléaires diversifiées, variables et plus efficaces en termes de coûts, qu'il s'agisse de petits réacteurs nucléaires ou de centrales de production d'« hydrogène rose ».

Cela ne créera pas des emplois que pour les ingénieurs, les juristes aussi seront sollicités. L'une des tâches les plus importantes des experts du droit nucléaire est d'aider à concevoir et mettre en œuvre les nouvelles « infrastructures juridiques » (notamment dans les domaines de l'autorisation des installations, du développement de projets et du commerce international) nécessaires pour livrer les infrastructures physiques qui devront être bâties et mises en service dans le secteur de l'énergie nucléaire.

Se pose par conséquent la question de savoir ce que cela implique aujourd'hui d'être un spécialiste du droit nucléaire. Cela ne signifie peut-être pas seulement comprendre et maîtriser le grand corpus juridique spécifique aux activités nucléaires, traditionnellement divisé en grandes catégories : sûreté, sécurité, garantie et responsabilité civile nucléaire. Cela signifie jouir de cette compréhension et de cette maîtrise, mais aussi être compétent

* Paul Bowden est Professeur honoraire de la Faculté de droit de Nottingham. Ancien associé de Freshfields Bruckhaus Deringer, il a créé le pôle environnement, urbanisme et réglementation du cabinet dans les années 1980. Il a une grande expérience du conseil dans secteur nucléaire depuis les années 1970. Paul dirige le programme de l'École internationale de droit nucléaire et des Fondamentaux du droit nucléaire.

en théorie réglementaire, droit administratif, droit environnemental, droit commercial, financement de projets, réglementation et tarification de l'énergie, droit de la propriété intellectuelle, règlement des différends, droit du transport, droit pénal international et droit commercial international. Voilà ce que recouvre aujourd'hui la pratique du droit nucléaire pour de nombreux juristes. Cette perspective a présidé à la rédaction des plus de 500 pages de *Principles and Practice of International Nuclear Law*. Il s'agit d'une œuvre majeure, tant par son traitement des principes qui sont généralement considérés comme étant ceux du droit nucléaire que par l'étude des interactions et connexions avec d'autres domaines du droit et de la pratique juridique. Il en résulte un ouvrage qui est à la fois érudit et éducatif, et qui offre une perspective élargie sur le droit nucléaire. Nous devons cet accomplissement à la contribution avisée des deux directeurs de publication, Mme Nick et M. Burns.

Fruit du travail de 25 auteurs représentant notamment l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), la Commission européenne (CE), de grands organismes de réglementation du nucléaire, des autorités gouvernementales, le monde universitaire et les professionnels du droit, cet ouvrage rassemble un nombre des plus grands experts du droit international nucléaire du moment. Le livre est divisé en 6 chapitres et 19 articles couvrant les aspects juridiques de la protection radiologique, la sûreté nucléaire, la protection de l'environnement, le transport nucléaire, la sécurité nucléaire, les garanties, la responsabilité civile nucléaire et la réparation des dommages nucléaires, les assurances, le commerce nucléaire et le développement de projets.

La plupart des auteurs sont soit d'actuels soit d'anciens conférenciers de l'École internationale de droit nucléaire (EIDN), qui est l'un des plus importants programmes d'enseignement à destination des étudiants de 3^e cycle et de professionnels du monde entier. Depuis sa création en 2001 par l'AEN en coopération avec l'Université de Montpellier, plus de 1 100 participants ont été diplômés. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le premier chapitre de l'ouvrage soit consacré à l'histoire de l'EIDN.

Le deuxième chapitre contient une introduction au droit nucléaire, avec des articles sur l'AIEA, l'AEN, la CE et Euratom. Ces institutions régionales et internationales jouant un rôle majeur en matière de droit et de politique nucléaires, un traitement clair et complet de leurs rôles respectifs est une entrée en matière indispensable. Ce chapitre se conclut par un article étudiant l'impact des accidents nucléaires graves sur le cadre juridique international de l'énergie nucléaire.

Le troisième chapitre propose un examen complet du système international de radioprotection écrit par deux experts techniques de l'AEN. Deux juristes experts de l'AIEA se sont joints à un juriste renommé spécialiste de la réglementation en la matière pour éclairer à la fois la théorie et la pratique du cadre juridique international relatif à la sûreté nucléaire. Cet article s'appuie sur une précédente version publiée par l'AEN en 2010 dans *Droit nucléaire international : Histoire, évolution et perspectives*, et examine les développements, les défis et les opportunités qui se sont fait jour depuis et envisage également les nouvelles tendances émergentes susceptibles d'exercer une influence sur le cadre international de la sûreté nucléaire. S'ensuit la première étude exhaustive de la réglementation relative à l'autorisation et au contrôle des activités nucléaires, coécrit par quatre experts du domaine tant à l'échelle nationale qu'internationale. Faisant état d'enseignements pratiques, cet article ne s'intéresse pas seulement à la construction et à l'exploitation des centrales nucléaires, mais aussi au démantèlement et à la gestion des déchets radioactifs, à l'importance de la participation du public et des parties prenantes, ainsi qu'aux questions relatives aux droits des populations autochtones et à la conduite responsable des activités. Ce chapitre se clôt par un article innovant sur les activités nucléaires et la protection de l'environnement, qui étudie dans le détail le développement, l'état actuel et futur de la protection de l'environnement dans le cadre des activités nucléaires, non pas du point de vue du droit de l'environnement, mais plutôt du droit nucléaire. Cet article présente le cadre juridique général et les principales théories qui le gouvernent, le développement historique de la protection de l'environnement pour les activités nucléaires et plus spécifiquement les traités et conventions applicables, et se conclut par une revue et des perspectives pour l'avenir.

Le Chapitre 4 s'intéresse aux deuxième et troisième parties du modèle 3-S de l'AIEA : sécurité et garanties. Il s'ouvre par l'étude la plus fouillée et la plus informative qui soit à ce jour du Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives, coécrite par des experts juridiques et techniques de l'AIEA. Vient ensuite une étude du cadre réglementaire international régissant le transport sûr et sécurisé de matières nucléaires et radioactives, avec une analyse du contexte, des lois et réglementations applicables au transport international de matières radioactives, ainsi qu'à certains des aspects et défis pratiques du transport de matières radioactives, affectés par ces réglementations. La sécurité nucléaire, notamment la protection physique, le trafic illicite et le terrorisme nucléaire sont envisagés à la fois d'un point de vue national et international dans l'article suivant. Le cadre juridique international de la sécurité nucléaire est clairement exposé, ainsi que les défis connexes, et des solutions de renforcement sont mises en lumière. En outre, les auteurs font des observations concernant les législations et les réglementations nationales en matière de sécurité nucléaire. Le sujet des garanties est abordé sous différents angles dans deux articles distincts par d'actuels et anciens juristes et responsables de l'élaboration des politiques de non-prolifération de l'AIEA. Le premier des deux plante le décor en procédant à une analyse et une revue détaillée du cadre juridique des garanties de l'AIEA et de sa mise en œuvre. Le second s'intéresse aux évolutions juridiques de la mise en œuvre des accords de garantie et autres activités de vérification de l'AIEA, notamment en Irak, en République démocratique de Corée et en République islamique d'Iran.

Le Chapitre 5 s'intéresse à la responsabilité civile nucléaire et à la réparation des dommages nucléaires et aux assurances. Deux articles distincts présentent le régime juridique de la responsabilité civile nucléaire, y compris les principes fondamentaux, les différents régimes et la récente entrée en vigueur des Protocoles de 2004 de Paris et Bruxelles. L'article suivant s'intéresse aux liens entre le développement de l'industrie nucléaire civile, les dispositifs assurantiels le concernant et la manière dont les assureurs ont contribué à la création des régimes de responsabilité qui existent aujourd'hui, ainsi qu'aux questions actuelles de l'assurance en responsabilité civile nucléaire.

Enfin, le Chapitre 6 se tourne vers un nouveau sujet : le commerce nucléaire et le développement de projets. Le premier article propose un aperçu des principales étapes de développement du régime international de contrôle nucléaire depuis l'entrée en vigueur du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et décrit les principales caractéristiques du régime actuel. Le second article aborde d'un point de vue très pragmatique la perspective des juristes spécialisés en droit nucléaire concernant le développement de projets.

L'un des objectifs de *Principles and Practice of International Nuclear Law* est de fournir des connaissances essentielles. L'ouvrage contient de nombreuses figures qui en illustrent les points clés. En annexe figure un inventaire non exhaustif mais détaillé et très utile, des instruments internationaux dans le domaine du droit nucléaire. Les articles contiennent des références abondantes, pour permettre au lecteur de poursuivre ses recherches. Mais ce livre est bien plus que tout cela.

Ce qui saute aux yeux à la lecture de cet ouvrage, c'est que le droit nucléaire n'est pas un patchwork de visions différentes du droit, mais plutôt un droit propre qui nécessite une expertise très spécifique. *Principles and Practice of International Law* est le seul manuel à ce jour dans ce domaine qui parvient à rassembler à la fois la théorie et la pratique du droit nucléaire, ses éléments nationaux et internationaux, le droit contraignant et le droit non contraignant, et montre comment tout cela se combine pour créer le cadre cohérent qu'est le droit nucléaire international. Disponible en ligne gratuitement, il devrait faire partie des lectures incontournables non seulement pour ceux qui commencent une carrière dans ce domaine, mais aussi pour les praticiens du droit qui souhaitent mieux comprendre le cadre qui régit leur monde.

International Arms Control Law and the Prevention of Nuclear Terrorism (Edward Elgar Publishing Limited, 2021), de Jonathan Herbach

Par Marc Fialkoff et Madalina Man*

Dans son ouvrage intitulé *International Arms Control Law and Prevention of Nuclear Terrorism*, Jonathan Herbach propose une étude historique approfondie et une analyse détaillée du cadre international de la sécurité nucléaire en vigueur. Ses travaux couvrent le patchwork complexe formé par les instruments internationaux, les recommandations et les orientations qui aident les États à assurer la protection physique et la sécurité des matières nucléaires et radioactives. M. Herbach propose une analyse du cadre de la sécurité nucléaire et de son évolution et s'intéresse aux défis de notre temps, notamment le chevauchement entre différents instruments internationaux, l'utilisation de démarches non contraignantes en matière de sécurité physique des sources radioactives, et soulève la question de l'adéquation des cadres internationaux face aux menaces émergentes relatives à la sécurité nucléaire.

M. Herbach examine le cadre juridique international de la sécurité nucléaire dans le contexte du droit international applicable au contrôle des armements ; il se livre à une analyse subtile des attributs du concept de sécurité, central dans ces deux cadres, et montre comment les objectifs fondamentaux du contrôle des armements promeuvent les objectifs de sécurité nucléaire, offrant ainsi une perspective élargie au-delà de ce qu'il qualifie de contrôle « traditionnel » des armements. Il procède ensuite à un examen détaillé des caractéristiques spécifiques du cadre de la sécurité nucléaire, notamment sa composante pénale, et propose une analyse convaincante de ses interactions et de ses liens avec les traités de lutte contre le terrorisme.

En insérant adroitement la sécurité nucléaire dans le contexte plus large de la non-prolifération et de la sécurité internationale et en retraçant son évolution jusqu'à son point d'origine, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, M. Herbach étudie la manière selon laquelle les recommandations ont évolué pour donner naissance à la Convention sur la protection physique des matières nucléaires et à d'autres recommandations de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Soulignant le moment de bascule qu'ont constitué les attentats du 11 septembre 2001 en matière de sécurité nucléaire, il analyse les instruments qui ont été établis par la suite, comme la Convention internationale pour la répression des actes de terrorisme nucléaire, l'Amendement à la convention sur la protection physique des matières nucléaires et les chevauchements entre ces différents textes. Bien qu'il concentre son analyse sur les traités et conventions, M. Herbach s'intéresse également au concept de droit non contraignant et à ses manifestations dans le *Code de conduite sur la sûreté et la sécurité des sources radioactives*. Sur ce point, l'auteur fait un développement sur le rôle du droit non contraignant (comme le *Code de conduite* et les orientations de l'AIEA en matière de sécurité nucléaire) et sa capacité à influencer les États membres de l'AIEA dans leur soutien aux objectifs de sécurité nucléaire. Il reconnaît la souplesse du cadre juridique de la sécurité nucléaire, qui permet une adaptation aux circonstances fluctuantes, telle qu'elle se manifeste dans l'approche multiforme incarnée dans le concept de « gouvernance », qui couvre une multitude d'outils que l'ouvrage examine, depuis des traités et accords contraignants à des instruments de droit non contraignant, en passant par les activités des organisations internationales et diverses initiatives.

Prenant en compte la myriade d'approches et d'instruments qui forment le cadre de la sécurité nucléaire, M. Herbach examine non seulement la lettre de ces documents, mais aussi les défis rencontrés dans leur mise en œuvre. En soulignant des sujets tels que la

* Marc Fialkoff est spécialiste de la réglementation au sein du Groupe technique d'analyse de la sécurité des transports à la Division de la non-prolifération nucléaire du Laboratoire national d'Oak Ridge, aux États-Unis. Madalina Man est spécialiste de la réglementation et de la législation au Laboratoire national de Pacific Northwest.

criminalisation des infractions à la sécurité nucléaire, le rôle des organisations internationales telles que l'AIEA dans le respect des obligations internationales, mais aussi l'évolution des menaces, qui appelle à une réévaluation du cadre juridique de la sécurité nucléaire, l'auteur permet au lecteur d'envisager l'avenir de ce cadre. Cet ouvrage est une référence essentielle pour les professionnels de la sécurité nucléaire et les experts juridiques œuvrant dans le domaine du droit nucléaire.

Liste des correspondants du Bulletin de droit nucléaire

AFRIQUE DU SUD	M. D. DAVIES, Spécialiste en droit des sociétés, Eskom Holdings SOC Limited
ALBANIE	M. F. YLLI, Directeur, Institut de physique nucléaire
ALGÉRIE	M. F. CHENNOUFI, Chef du Département de la réglementation nucléaire et des normes, Commissariat à l'énergie atomique
ALLEMAGNE	Prof. N. PELZER, Consultant, Université de Göttingen
ARGENTINE	Mme J. ANTELO, Commission nationale de l'énergie atomique Mme M. S. FIGUEREDO, Commission nationale de l'énergie atomique M. M. R. PAEZ, Chef de département, Directeur adjoint du service juridique, Commission nationale de l'énergie atomique
ARMÉNIE	M. A. MARTIROSYAN, Président, Autorité arménienne de réglementation nucléaire
AUSTRALIE	M. S. McINTOSH, Responsable des relations internationales, Affaires gouvernementales et politiques publiques, Organisation australienne pour la science et la technologie nucléaires M. M. REYNOLDS, Conseiller juridique, Directeur du Bureau des affaires juridiques, Agence australienne pour la protection radiologique et la sûreté nucléaire
AUTRICHE	M. T. AUGUSTIN, Directeur adjoint en charge de la coordination nucléaire, Ministère fédéral de la Durabilité et du Tourisme M. R. J. MUNER, Ministère fédéral de la Durabilité et du Tourisme
BANGLADESH	M. M. RAHMAN, Directeur, Division des affaires internationales, Commission de l'énergie atomique du Bangladesh (BAEC) Mme S. RAHMAN, Présidente, Autorité de régulation de l'énergie atomique du Bangladesh (BAERA)
BÉLARUS	M. D. LOBACH, Chef de division, Organisation de la préparation de la documentation et de la recherche scientifiques, Département de la sécurité nucléaire et radiologique (Gosatomnadzor), Ministère en charge des Situations d'urgence
BELGIQUE	Mme K. GEERTS, Chef du service juridique, Agence fédérale de contrôle nucléaire Mme E. VANDENSANDE, Conseillère juridique, Agence fédérale de contrôle nucléaire
BRÉSIL	Mme D. FISCHER, Association brésilienne de droit nucléaire
BULGARIE	Mme M. MINKOVA, Expert en chef, Service de la coopération internationale, Questions européennes et internationales, Agence de réglementation nucléaire M. A. ROGATCHEV, Directeur, Service de la coopération internationale, Agence de réglementation nucléaire
CANADA	Mme L. THIELE, Conseillère juridique principale, Service juridique, Commission canadienne de sûreté nucléaire
CHINE	Mme Z. LI, Directrice du Bureau des affaires juridiques, Société nucléaire nationale de Chine M. Y. QIN, Associé, Cabinet Jun He M. J. YUAN, Associé, Cabinet Jun He
CORÉE	M. H. B. CHAE, Administrateur du Département des affaires juridiques, Institut coréen de sûreté nucléaire (KINS)
DANEMARK	M. C. L. HANSEN, Division du droit des biens et de la propriété, Ministère de la Justice
ÉGYPTE	M. A. ALI, Président par intérim, Département du droit nucléaire, Centre national de la sûreté nucléaire et du contrôle radiologique, Autorité égyptienne de l'énergie atomique
ÉMIRATS ARABES UNIS	Mme N. AL MURRY, Conseillère juridique adjointe, Nawah Energy Company Dr Z. VOVCHOK, Directeur des Affaires juridiques, Autorité fédérale de réglementation nucléaire

ESPAGNE	Mme L. BLANCO CANO, Chef de secteur, Directrice générale adjointe pour l'énergie nucléaire, Ministère de la Transition écologique M. J. DE PONGA DEL POZO, Chef du domaine des affaires nucléaires internationales, Directeur général adjointe pour l'énergie nucléaire, Ministère de la Transition écologique M. D. GARCÍA LOPEZ, Conseiller juridique, Conseil de sécurité nucléaire (CSN)
ESTONIE	M. I. PUSKAR, Chef du Département de la sûreté radiologique, Commission de l'environnement
ÉTATS-UNIS	Mme B. AMMON, Conseiller général adjoint aux affaires juridiques, Législation et projets spéciaux, Commission de la réglementation nucléaire M. M. CLARK, Sous-conseiller général adjoint aux affaires juridiques, Législation et projets spéciaux, Commission de la réglementation nucléaire M. B. McRAE, Directeur adjoint du service juridique, Ministère de l'Énergie Mme M. ZOBLER, Directrice du service juridique, Commission de la réglementation nucléaire
FINLANDE	Mme L. HEIKINHEIMO, Directeur général adjoint, Département de l'Énergie, Ministère de l'Emploi et de l'Économie Mme L. MÄKIPÄÄ, Spécialiste principal, Département de l'énergie, Ministère de l'Emploi et de l'Économie Mme O. Slant, Conseiller principal, Département de l'énergie, Ministère de l'Emploi et de l'Économie
FRANCE	Mme F. TOUITOU-DURAND, Chef du service juridique, Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)
GÉORGIE	M. G. BASILIA, Spécialiste en chef, Département de sûreté nucléaire et radiologique, Ministère géorgien de l'Énergie et des Ressources naturelles
GRÈCE	Dr C. HOUSIADAS, Président, Commission grecque de l'énergie atomique Mme V. TAFILI, Chef de Bureau, Relations publiques et internationales, Commission grecque de l'énergie atomique
HONG KONG (CHINE)	Mme M. HUI, Conseiller principal du gouvernement, Ministère de la Justice
HONGRIE	Dr L. CZOTTNER, Conseiller juridique principal, Autorité de l'énergie atomique de Hongrie M. Z. ZOMBORI, Conseiller juridique, Autorité de l'énergie atomique de Hongrie
INDE	M. Y. T. MANNULLY, Avocat, Haute cour du Kerala M. R. MOHAN, Professeur associé, Institut de gestion indien Mme E. REYNAERS KINI, Associée, Cabinet M.V. Kini
INDONÉSIE	Mme V. DEWI FAUZI, Juriste, Bureau de la coopération, des affaires juridiques et des relations publiques, Agence nationale de l'énergie nucléaire (BATAN)
IRLANDE	Mme V. SMITH, Agence de protection de l'environnement
ISLANDE	M. S. MAGNUSSON, Directeur, Institut islandais de protection radiologique
ISRAËL	M. R. LAHAV, Conseiller juridique, Commissariat à l'énergie atomique
ITALIE	M. V. FERRAZZANO, Directeur des affaires générales et juridiques et de la sécurité industrielle, SO.G.I.N. S.p.A. Mme S. SCARABOTTI, Chef du service juridique, SO.G.I.N. S.p.A.
JAPON	M. K. SAWADA, Premier secrétaire, Délégation permanente du Japon auprès de l'OCDE
LITUANIE	Mme U. ADOMAITYTE, Chef de la division des affaires juridiques et du personnel, Inspection nationale de la sûreté nucléaire (VATESI)
LUXEMBOURG	M. J. DUCOMBLE, Ministère de l'Environnement M. P. MAJERUS, Chef, Division de la radioprotection, Ministère de la Santé
MEXIQUE	M. M. PINTO CUNILLE, Chef du Département des affaires juridiques et internationales, Commission nationale de la sûreté nucléaire et des garanties
MOLDAVIE	Mme E. MURSA, Spécialiste principal, Agence nationale pour la régulation des activités nucléaires et radiologiques
MONGOLIE	Mme T. BYAMBADORJ, Chef de la Division des affaires étrangères, Commission de l'énergie Nucléaire de Mongolie

MONTÉNÉGRO	Prof. S. JOVANOVIĆ, Professeur, responsable du Centre pour la compétence et la gestion des connaissances en matière nucléaire, Université du Monténégro
NORVÈGE	M. S. HORMKJØL, Chef de section <i>ad interim</i> , Autorité norvégienne de radioprotection M. I. NYHUS, Cadre de direction, Ministère de la Justice et de la Sécurité publique
PAYS-BAS	M. E. BEENAKKER, Coordinateur des politiques, Ministère des Finances Dr N. HORBACH, Directeur, Programme de droit Nucléaire international et comparé, Université de Dundee M. I. OOMES, Conseiller juridique, Ministère des Finances
PHILIPPINES	Mme R. LEONIN, Chef, Service d'information et de documentation, Division pour la diffusion des technologies, Institut de recherche nucléaire des Philippines
POLOGNE	M. K. ADAMCZYK, Juriste expert, Département de l'énergie Nucléaire, Ministère de l'Énergie M. P. KORZECKI, Directeur, Département juridique, Agence nationale de l'énergie atomique M. J. ŁATKA, Juriste, Agence nationale de l'énergie atomique M. K. SIECZAK, Chef de la division de la réglementation, Département juridique, Agence nationale de l'énergie atomique Mme B. SPARAŻYŃSKA, Expert principal pour les affaires européennes et internationales, Département de l'Énergie nucléaire, Ministère de l'Énergie
PORTUGAL	Mme M. MERUJE, Conseiller juridique, Faculté des technologies et de l'énergie nucléaire, Institut technique supérieur M. M. SOUSA FERRO, Conseiller, Professeur de droit, Faculté de droit, Université de Lisbonne
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE	M. P. PAVLOVIČ, Directeur, Division des relations internationales et des affaires européennes, Autorité de réglementation nucléaire M. M. POSPIŠIL, Directeur, Division des affaires juridiques, Autorité de réglementation nucléaire
ROUMANIE	M. V. CHIRIPUS, Chef, Département des affaires juridiques, S.N. Nuclearelectrica S.A. Mme L. CONSTANTIN, Directrice, Département des affaires juridiques, Nuclearelectrica S.A.
ROYAUME-UNI	M. M. OSTHEIMER, Conseiller juridique principal, Ministère des Entreprises, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle Mme S. CHATTERLEY, Responsabilité Civile Nucléaire, Politique Production Nucléaire, Accord Sectoriel et International, Direction du nucléaire, Ministère des Entreprises, de l'Énergie et de la Stratégie industrielle
RUSSIE	M. A. BULAVINOV, Spécialiste en chef, Département des affaires juridiques, Agence fédérale de l'énergie atomique ROSATOM M. A. SHKARBANOV, Conseiller en droit international, Département affaires juridiques, Agence fédérale de l'énergie atomique ROSATOM M. K. STALMAKHOV, Spécialiste en chef, Département des affaires juridiques et de la propriété, Agence fédérale de l'énergie atomique ROSATOM M. A. UTENKOV, Directeur adjoint, Département des relations internationales, Service fédéral de contrôle des activités environnementales, industrielles et nucléaires (Rostekhnadzor)
SERBIE	Mme M. ČOJBAŠIĆ, Autorité de radioprotection et de sûreté nucléaire de Serbie
SLOVÉNIE	M. A. ŠKRABAN, Directeur, Bureau des affaires générales, Administration slovène de la sûreté nucléaire
SUÈDE	M. S. CARROLL, Conseiller principal, Vattenfall M. T. LOFGREN, Conseiller juridique principal, Autorité suédoise de sûreté radiologique M. I. PERSSON, Consultant, Conseil national suédois pour les déchets nucléaires
SUISSE	Mme S. KNOPP PISI, Experte juridique, Bureau fédéral suisse de l'énergie, Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Énergie et des Communications
TCHÉQUIE	M. J. HANDRLICA, Professeur associé, Faculté de droit, Université Charles de Prague
TUNISIE	M. M. CHALBI, Professeur assistant, Département de l'Énergie, École nationale d'ingénieurs de Monastir
TÜRKIYE	M. I. AYDIL, Conseiller, Délégation permanente de la Türkiye auprès de l'OCDE Mme B. YARDIM, Expert, Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
UKRAINE	M. I. KRASNUKHA, Ingénieur principal, Société nationale de production d'énergie nucléaire (Energoatom) Mme L. KUKHARCHUK, Chef, Section juridique, Société nationale de production d'énergie nucléaire (Energoatom)

URUGUAY	Prof. D. PUIG, Professeur de droit nucléaire, Faculté de droit, Université d'Uruguay
AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE	Ms A.P. CHIRTES, Juriste, Section du droit nucléaire et du droit des traités, Bureau des affaires juridiques Ms C. DRILLAT, Juriste, Section du droit nucléaire et du droit des traités, Bureau des affaires juridiques M. A. GIOIA, Juriste principal, Section du droit nucléaire et du droit des traités, Bureau des affaires juridiques M. W. TONHAUSER, Chef de section, Section du droit nucléaire et du droit des traités, Bureau des affaires juridiques
COMMISSION EUROPÉENNE	Mme L. BUDINOVA, Direction générale de l'énergie M. R. RENDE, Direction générale de l'énergie Mme A. SIEJKA, Direction générale de l'énergie

PUBLICATIONS ET RENSEIGNEMENTS DE L'AEN

Le catalogue complet des publications est disponible en ligne à www.oecd-nea.org/pub.

En plus de fournir des renseignements de base sur l'Agence et son programme de travail, le site Web de l'AEN permet le téléchargement gratuit de centaines de rapports techniques et accès sur les politiques. Le journal professionnel de l'AEN, *NEA News*, qui présente des articles sur les questions d'actualité relatives à l'énergie nucléaire, est disponible en ligne à www.oecd-nea.org/nea-news.

Un bulletin électronique mensuel de l'AEN, distribué gratuitement aux abonnés, fournit des mises à jour sur les nouveaux résultats, événements et publications. Abonnez-vous à www.oecd-nea.org/tools/maillinglist/register.

Visitez-nous sur LinkedIn à www.linkedin.com/company/oecd-nuclear-energy-agency ou suivez-nous sur X (anciennement Twitter) @OECD_NEA.

Bulletin de droit nucléaire n° 107

Le *Bulletin de droit nucléaire* est une publication internationale unique en son genre destinée aux juristes et aux universitaires en droit nucléaire. Ses lecteurs bénéficient d'informations exhaustives qui font autorité sur les développements qui touchent ce droit. Publié gratuitement en ligne deux fois par an, en anglais et en français, il propose des articles thématiques rédigés par des experts juridiques renommés, rend compte du développement des législations à travers le monde et présente la jurisprudence et les accords bilatéraux et multilatéraux pertinents ainsi que les activités réglementaires des organisations internationales.

Ce numéro inclut notamment l'article et l'étude suivants : « Importantes évolutions juridiques concernant les agences réglementaires « indépendantes » aux États-Unis et leurs possibles implications pour la Commission de la réglementation nucléaire » et « Le système juridique slovaque visant à assurer une bonne mise en œuvre de l'aval du cycle du combustible 2^e partie : Perspectives de développement ».