



Établir la norme

Les normes de sûreté de l'AIEA, référence mondiale

Laurence Williams

Dès les débuts du nucléaire, les gouvernements ont pris conscience qu'ils devaient instituer, s'ils voulaient maintenir la confiance du public dans cette nouvelle technique, un solide cadre de réglementation de la sûreté. On a estimé qu'il fallait, pour élaborer et faire appliquer les règles et normes issues de ce cadre, instituer un organisme indépendant. Au Royaume-Uni, cette nécessité a été renforcée par l'accident survenu à Windscale en 1957. Peu après, l'Inspection des installations nucléaires, organisme britannique de réglementation, voyait le jour.

Les concepts de priorité à la sûreté, de responsabilité des exploitants nucléaires et de nécessité impérative d'un organisme de réglementation indépendant figurent maintenant parmi les éléments clés des normes internationales de sûreté de l'AIEA et de la Convention mondiale sur la sûreté nucléaire. Cette Convention oblige les États à rendre compte de leurs activités de réglementation et autres relatives à la sûreté de leurs installations nucléaires civiles, et à faire examiner ces activités par des confrères.

Ces dernières décennies, d'importants événements ont influencé l'orientation de l'industrie nucléaire et fait passer au premier plan les questions de sûreté. La catastrophe de Tchernobyl, en 1986, a alarmé le public et suscité, au plan international, l'adoption de mesures concertées renforçant le cadre de sûreté. Plus récemment, les attentats de septembre 2001 ont soulevé le spectre du terrorisme nucléaire et accéléré l'adoption de mesures visant à relever les niveaux de sûreté et de sécurité des activités faisant intervenir des matières nucléaires et radioactives.

Ces événements, parmi d'autres, ont imposé de nouvelles contraintes aux organes de réglementation et à toutes les entités chargées de la sûreté des techniques nucléaires et radiologiques civiles. Dans le même temps, ils ont influencé l'évolution du marché. Pour commencer, on a hésité à investir dans de nouvelles centrales ; il a donc fallu demander à prolonger la durée d'exploitation de centrales nucléaires existantes. Le déclassement d'installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs posent aussi d'importants problèmes de réglementation, car on met hors service un nombre croissant d'installations et il devient de plus en plus urgent de stocker les déchets. Troisièmement, la libéralisation des marchés de l'énergie et la privatisation de certains pans de l'industrie ont incité les exploitants à se préoccu-

per davantage des coûts et, partant, à contester les décisions de réglementation qui risquent de les accroître.

De ce fait, l'indépendance et le poids des organismes de réglementation revêtent de plus en plus d'importance. Ils dépendent de plusieurs facteurs essentiels. Ces organismes doivent répondre devant le parlement, mais être indépendants des services de l'État chargés de l'énergie nucléaire. Leur statut doit être fixé par la loi et leurs moyens financiers être suffisants, stables et prévisibles. Ils doivent aussi disposer de personnel hautement compétent et qualifié et bénéficier d'un soutien et de conseils techniques de qualité indépendants des exploitants. Si les pays ont adopté différentes formes de réglementation en fonction de leur propre culture et système juridique, il existe néanmoins de nombreux points communs. Il existe aujourd'hui, pour partager des méthodes et échanger des informations, plusieurs structures. Au plan mondial, l'AIEA offre aux pays un important moyen de communiquer sur la sûreté nucléaire et d'élaborer des normes et orientations internationalement acceptées.

Mettre au point les meilleures pratiques

Pour l'AIEA, la fixation et la promotion de normes relatives aux rayonnements, aux déchets et à la sûreté du transport des matières nucléaires sont, depuis le début, des priorités consacrées par son Statut de 1957. Il existe, aujourd'hui, un ensemble de normes internationales que les organismes de réglementation nationaux et les industriels de nombreux pays appliquent ; d'autres sont invités à faire de même.

D'importants efforts sont faits pour que les normes de sûreté restent actuelles et pertinentes. Ces normes couvrent cinq principaux domaines : sûreté des installations nucléaires ; radioprotection et sûreté des sources de rayonnements ; gestion des déchets radioactifs ; transport des matières radioactives ; et domaines thématiques tels que la préparation aux situations d'urgence ou l'infrastructure juridique.

Globalement, les normes de sûreté traduisent un consensus international sur ce qui constitue un niveau élevé de sûreté protégeant les individus et l'environnement. Tous les États Membres de l'AIEA peuvent charger des experts de participer aux travaux des comités de normalisation de l'Agence et peuvent commen-

ter les projets de normes. Ce cycle permanent d'examen et de retour d'informations permet d'améliorer, d'actualiser et, lorsqu'il y a lieu, de développer les normes.

Contraignantes jusqu'à quel point ?

Les normes de l'AIEA forment une hiérarchie de principes, concepts et objectifs fondamentaux, de prescriptions et de guides de sûreté. Bien que facultatives, ces normes fixent des critères qui doivent être respectés pour assurer la protection des individus et de l'environnement, tant aujourd'hui qu'à l'avenir. Si la sûreté relève de la responsabilité des pays, les normes et stratégies internationales visent à harmoniser les mesures prises et à faciliter la coopération et les échanges mondiaux. Elles aident également à faire en sorte que les techniques nucléaires et radiologiques soient utilisées de la manière la plus sûre possible.

Le Statut de l'AIEA rend les normes de sûreté contraignantes pour l'Agence dans le cadre de ses propres opérations et pour les États dans le cadre des opérations soutenues par l'AIEA. Tout État qui souhaite conclure avec l'AIEA un accord portant sur quelque forme que ce soit d'assistance de l'Agence doit respecter les prescriptions des normes de sûreté applicables aux activités visées par cet accord.

Comme on l'a noté, les conventions internationales contiennent également des prescriptions analogues à celles des normes de sûreté de l'AIEA. Outre la Convention sur la sûreté nucléaire, ces accords sont la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs, la Convention sur la notification rapide d'un accident nucléaire, et la Convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

Les normes de sûreté, lorsqu'elles sont incorporées dans la législation et la réglementation nationales et complétées par les conventions mondiales et diverses prescriptions nationales, forment un ensemble de base qui protège les individus et l'environnement. Certains aspects de la sûreté, cependant, doivent être examinés au cas par cas au niveau national. Par exemple, de nombreuses normes, en particulier celles qui traitent de planification ou de conception, s'appliquent principalement aux nouvelles installations et activités. De ce fait, il sera parfois difficile de les respecter pleinement dans certaines installations construites selon des normes antérieures. Dans ces cas, il reviendra à chaque État de décider comment les normes de l'AIEA s'appliqueront à ces installations.

Une référence mondiale

L'une des principales préoccupations, aujourd'hui, est de faire de ces normes une référence mondiale afin de favoriser l'application des meilleures – et pas seulement de bonnes – pratiques de sûreté. Un plan d'action élaboré actuellement à l'intention du Conseil des gouverneurs de l'AIEA expose certaines mesures à prendre pour renforcer l'applicabilité des normes au niveau mondial.

Ces travaux prennent de l'importance à mesure que de nouveaux pays adhèrent aux conventions internationales. Ces dernières interdisent notamment aux États de mener des activités

susceptibles de nuire à d'autres États ; elles fixent par ailleurs, sous l'égide de l'AIEA, des obligations plus précises.

Dans d'importants secteurs tels que celui des transports, qui est fortement réglementé, les normes de l'AIEA sont bien arrêtées. Bien comprises et largement appliquées, elles forment la base de la réglementation internationale. L'industrie des transports applique en effet des règles de sûreté très rigoureuses qui font l'objet d'un réexamen périodique.

Dans l'Union européenne, les normes de l'AIEA servent de référence et celles relatives à la radioprotection sont largement acceptées. Le principal objectif est de faire en sorte que tous les pays bénéficient du niveau de sûreté maximal.

Assurer une sûreté maximale

Dans de nombreux pays qui utilisent des techniques nucléaires et radiologiques à des fins pacifiques, les niveaux de sûreté laissent à désirer. En collaboration avec ses partenaires nationaux, régionaux et mondiaux, l'Agence s'emploie à faire plus largement accepter et appliquer ses normes internationales. Cette action complète l'aide accordée aux pays pour réexaminer et améliorer leur gestion globale de la question et promouvoir l'instauration d'une véritable « culture de sûreté ».

Si la sûreté s'est considérablement améliorée dans le monde ces dix dernières années, les résultats demeurent inégaux, variant selon les pays et les régions. C'est pourquoi l'AIEA s'emploie à porter, dans tous les pays, les pratiques de sûreté au niveau maximal. Pour ce faire, elle élabore des normes juridiquement contraignantes sous la forme de conventions ; promulgue des normes de sûreté rigoureuses applicables par les exploitants de centrales nucléaires et par les organismes de réglementation ; et propose des « services de sûreté », examens internationaux pratiqués par des confrères qui visitent un pays ou une installation donnée, y observant les pratiques de sûreté, mettant en évidence les points faibles et présentant des recommandations conformes aux meilleures pratiques internationales.

Les événements ont montré que la sûreté est une question qui dépasse le cadre des frontières nationales. Il faut donc instaurer, s'agissant des techniques nucléaires et radiologiques, une solide coopération internationale. Il a été tiré, dans ce domaine, de précieux enseignements qui aideront à définir de futures orientations. Même les meilleures normes ne pourront garantir la sûreté si elles ne sont pas largement et uniformément interprétées et appliquées pour protéger les individus et l'environnement.

Laurence Williams (Laurence.Williams@hse.gsi.gov.uk) est Inspecteur en chef des installations nucléaires britanniques et Directeur de la sûreté nucléaire à l'Administration britannique de la santé et de la sécurité. Il préside également la Commission des normes de sûreté, qui regroupe des experts nationaux chargés de suivre le Programme des normes de sûreté de l'AIEA.