

La préparation et la capacité de réponse aux situations d'urgence (EP&R):
Tirer les leçons de Fukushima dans le contexte de la mise en œuvre de la Directive sur les normes de base (BSS)

Une prise de position de NTW sur le processus actuel de mise en œuvre des dispositions EP&R de la Directive 2013/59/EURATOM (BSS)

11 décembre 2015

A – Le contexte Post-Fukushima: la nécessité d'actualiser les dispositions EP&R dans l'Union européenne

Durant les stress tests de sûreté nucléaire post-Fukushima en Europe, la société civile (SC) a attiré l'attention des autorités nationales et de l'UE sur la nécessité urgente de mettre à jour et de redimensionner les dispositions EP&R existantes dans l'UE en tant que composante d'un examen en profondeur de la sûreté nucléaire, un défi clé ici étant la réalisation de la mise en œuvre pratique des dispositions EP&R aux niveaux national et européen.

En Décembre 2013, la Commission européenne a publié une première évaluation de l'état actuel des dispositions EP&R en Europe (l'étude ENCO - "Examen des dispositions actuelles de préparation et d'intervention hors site en cas d'urgence nucléaire dans les États membres de l'UE et les pays voisins").

NTW a réalisé (2013-2014) une analyse des dispositions EP&R existantes national et européen et a publié un rapport¹ synthétisant les préoccupations et attentes de la société civile et un document de synthèse² résumant les conclusions et les recommandations pour le renforcement de la capacité européenne à faire face à un accident à l'échelle de celui de Fukushima.

NTW a souligné les lacunes des dispositions EP&R qui entravent les capacités de l'UE à faire face aux situations d'urgence nucléaire et post-accidentelles.

Les insuffisances sont observées dans les cadres nationaux existants d'EP&R, le manque de cohérence entre les États membres et le faible niveau de mise en œuvre pratique:

- Les dispositions EP&R ne sont pas réalistes, elles sont désuètes et inadéquates, tout en impliquant des mesures disparates et contradictoires entre les États membres;

¹ <http://www.nuclear-transparency-watch.eu/wp-content/uploads/2015/04/NTW-Report.pdf>

² <http://www.nuclear-transparency-watch.eu/wp-content/uploads/2015/04/NTW-Position-paper.pdf>

- Elles ne prennent pas en compte les changements drastiques dans les environnements sociaux et spatiaux des installations nucléaires, par exemple, des changements démographiques majeurs entravant les plans d'évacuation précédents;
- Elles ne prennent pas en compte les caractéristiques des modes de vie modernes tels que l'évolution des nouveaux médias sociaux;
- Elles doivent être renforcées afin de prendre en compte la possibilité d'un accident nucléaire à grande échelle comparable à celui de Fukushima.

Il n'est pas exagéré de dire qu'un accident nucléaire à grande échelle en Europe conduirait à une situation chaotique à long terme.

B - La mise en œuvre la directive BSS

La directive révisée des normes de sûreté de base (BSS) (2013/59 / Euratom) implique la mise à jour des dispositions EP&R pour le 6 Février 2018 et offre une réelle opportunité d'améliorer la situation actuelle.

Le 3 Décembre 2015, NTW a été invité par la Direction générale de l'énergie (DG ENER) à participer à l'atelier « *Une réponse et préparation plus efficace dans l'UE en vertu de la directive BSS* » impliquant les représentants des autorités des États membres qui sont en charge de la transposition de cette directive. Pour NTW, cette participation fût l'occasion de présenter les points de vue et les attentes de la société civile sur cette question très sensible. (Voir la présentation de Nadja Zeleznik, Présidente groupe de travail EP&R de NTW, "*l'information du public et la participation des parties prenantes en matière d'EP&R*"³).

La présentation de NTW exprime les préoccupations et les attentes de la société civile vis-à-vis de la mise en œuvre de la directive BSS suivantes:

- La directive BSS doit être mise en œuvre efficacement et pas seulement «formellement»;
- Une amélioration effective des dispositions EP&R est prévue à la suite de la transposition;
- Les organisations de la société civile (OSCs) devraient être impliquées dès maintenant afin de contribuer efficacement à l'évaluation de la situation actuelle d'EP&R dans l'UE;
- A partir de maintenant, les OSCs doivent être activement impliquées, en leur donnant un rôle important dans les plans et les tests EP&R;
- Il y a un besoin d'échanges entre les divers parties concernées aux niveaux national et de l'UE afin de soutenir la mise en œuvre pratique des dispositions EP&R;

³ http://fr.slideshare.net/Nuclear-Transparency-Watch/public-information-and-stakeholder-involvement-in-epr-by-nadja-zeleznik?qid=d8f957fe-8702-4c47-bb99-43c45aa00bd4&v=default&b=&from_search=3

- La gestion des systèmes d'urgence et post-accidentels (planifications, tests, révisions, améliorations) doit impliquer la mise en œuvre rigoureuse de l'article 5.1. (c) de la Convention d'Aarhus⁴ et
- La société civile doit être dotée de ressources suffisantes par la Commission européenne afin d'apporter sa contribution à la mise en œuvre effective des dispositions EP&R de la directive BSS.

C - Besoins identifiés pour d'autres mesures à entreprendre par la Commission européenne dans le contexte de la mise en œuvre de la directive EURATOM 2013/59

1. La nécessité d'une évaluation multipartite de la situation existante

L'évaluation actuelle des dispositions existantes EP&R de l'UE, qui découle de l'étude "ENCO" commandée par la Commission européenne, est perçue comme trop optimiste car elle repose essentiellement sur les points de vue des régulateurs sur les mesures EP&R dans leur propre pays. Il y a une nécessité d'une évaluation multi-parties prenantes de la situation actuelle afin d'en tirer une image réaliste. Principalement, cela exige une évaluation venant de la société civile. NTW a déjà souligné d'importantes faiblesses dans les mesures européennes EP&R. Le rapport NTW fournit une première image de la situation à la suite de plusieurs enquêtes menées, comme des entretiens avec les autorités responsables et les autres parties prenantes, des tables rondes transfrontalières et des discussions avec les populations locales.

Cependant, une image détaillée, pays par pays et réaliste de mesures EP&R est nécessaire. La publication de l'étude indépendante⁵ commandée par Greenpeace sur les mesures EP&R prise en Belgique fournit un bon exemple de ce qui doit être réalisé dans chaque État membre de l'UE.

La Commission européenne doit développer, encourager et soutenir une pluralité de points de vue dans l'évaluation des dispositions EP&R actuelles.

⁴ Selon l'article 5.1. (c) de la Convention d'Aarhus, chaque partie doit assurer que *"In the event of any imminent threat to human health or the environment, whether caused by human activities or due to natural causes, all information which could enable the public to take measures to prevent or mitigate harm arising from the threat and is held by a public authority is disseminated immediately and without delay to members of the public who may be affected."*

⁵ Etude commandée par Greenpeace Belgique, *"Insuffisances des plans d'urgence nucléaire belges : les leçons de la catastrophe de Fukushima n'ont pas été tirées"*, David Boilley et Mylène Josset, Janvier 2015. <http://www.greenpeace.org/belgium/Global/belgium/report/2015/RapportDavidBoilleyFR.pdf>

2. Transposition formelle ou efficace et qualitative?

- Le besoin de clarification, d'élaboration de critères qualifiant le transposition et d'engager des débats multipartites sur ces critères

La première question est la qualification de ce qu'on appelle une "transposition efficace et de qualité" des dispositions EP&R de la directive BSS. Après l'atelier du 3 Décembre, il est clair que la DG ENER est consciente de la nécessité d'aller au-delà de la transposition formelle.

Cela dit, ce qu'on entend par « Transposition efficace et qualitative » doit être clarifié, discuté et partagé entre les organismes de réglementation, mais aussi avec les autres parties prenantes et la société civile. Est-ce qu'une transposition efficace signifie une qualité efficace des mesures EP&R? La mise en œuvre en matière d'EP&R est un processus multi-parties complexe. Les autorités de sûreté et de radioprotection représentent une seule catégorie d'acteurs parmi d'autres. Ainsi, elles peuvent ne pas être les seuls acteurs portant la responsabilité de la mise en œuvre efficace des dispositions EP&R. Elles ont besoin de la participation d'autres acteurs. L'implication de la société civile peut grandement améliorer le processus de mise en œuvre aux niveaux national et européen des manières suivantes:

- L'implication de la société civile est une obligation et contribue à améliorer les décisions et l'efficacité en matière d'EP&R;
- La SC est un catalyseur pour l'implication multi-parties;
- L'implication de la SC est nécessaire à différents stades du processus EP&R: immédiatement dans l'évaluation et la préparation et dans les phases de gestion d'urgence, post-accident et de redressement et
- L'implication de la SC en matière d'EP&R doit disposer de ressources adéquates aux niveaux national et européen.

3. Une enquête plus poussée

- Comment engager les divers parties prenantes dans les exercices de préparation, évaluer la possibilité d'un dialogue avec les diverses parties prenantes nationales et développer une participation multi-parties et transfrontalière?

Au cours de l'atelier du 3 Décembre, l'enquête de RISKAUDIT, commandé par la DG ENER, a présenté les points de vues des autorités nationales qui sont en charge de la mise en œuvre la directive BSS. Quelque 50% d'entre eux voient la nécessité de lancer de nouvelles dispositions d'intervention d'urgence impliquant les diverses parties prenantes et permettant une répartition claire des responsabilités entre les organismes. La question est alors de savoir comment assurer l'implication de toutes les parties prenantes? Des lignes directrices doivent maintenant être mises en place et testées à des niveaux national, européen et transfrontalier, afin de soutenir l'implication et le dialogue multi-parties. La société civile est parmi les parties prenantes qui doit être impliqué, mais qui peut surtout contribuer à attirer l'attention de tous les acteurs sur la nécessité de mettre en œuvre des dispositions EP&R efficacement adaptées à la possibilité d'un accident nucléaire à grande échelle en Europe.

Conclusion

La présentation de NTW a illustré la contribution potentielle de la société civile à une transposition efficace et qualitative de la directive BSS. Les deux niveaux national et européen ont besoin de la contribution active de la société civile.

NTW invite la Commission européenne à soutenir la société civile pour:

- 1) affiner l'image pays par pays en Europe des défis actuels en matière d'EP&R,
- 2) établir de manière participative les critères d'une transposition efficace et qualitative, et
- 3) définir, tester et mettre en œuvre des méthodes et des processus d'implication des diverses parties prenantes.

Cela devrait être intégré dans le programme de travail de la DG ENER et donner lieu à des mesures concrètes au cours de l'année 2016.