

La protection et le contrôle des installations et des matières nucléaires en France

La protection et le contrôle des matières nucléaires s'imposent pour des raisons tenant à la fois à la sécurité du public et aux engagements souscrits par la France dans la lutte contre la prolifération nucléaire. Aussi les pouvoirs publics et les exploitants de la sphère nucléaire mettent en oeuvre des mesures de sécurité particulières dont certaines relèvent du ministre chargé de l'industrie et plus précisément des services du Haut Fonctionnaire de Défense (HFD) placé auprès du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Au sein des services du HFD, le Service de Sécurité des Infrastructures Economiques et Nucléaires (SIEN) est plus particulièrement en charge de l'organisation et du contrôle de ces mesures de protection ; pour le domaine nucléaire, le bureau Sécurité et Contrôle des Matières Nucléaires et Sensibles - BSCMNS - se consacre à la sécurité et au contrôle des installations et des matières nucléaires et sensibles.

Sur le plan général, la protection et le contrôle des installations et des matières nucléaires qui sont organisés dans le cadre de la politique française de non-prolifération nucléaire, est fondée sur deux principaux textes :

- la loi n° 80-572 du 25 juillet 1980 sur la protection et le contrôle des matières nucléaires et ses différents décrets, arrêtés et instructions d'applications ;
- l'ordonnance n° 58-1371 du 29 décembre 1958 tendant à renforcer la protection des installations d'importance vitale.

1. La politique française en matière de non-prolifération nucléaire

A l'origine, le Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) était le propriétaire de la quasi totalité de la matière nucléaire présente en France. Dans ce contexte, il avait élaboré un règlement interne destiné à en assurer la sécurité et le contrôle sur la base de directives gouvernementales. Les conséquences du premier choc pétrolier de 1973 modifièrent considérablement cette situation. En effet, pour diminuer sa dépendance énergétique, la France accéléra le développement de l'énergie électronucléaire, ce qui déclencha l'essor du cycle du combustible nucléaire et sa dispersion entre un nombre accru d'opérateurs échappant à la tutelle du CEA. Parallèlement, le volume des transports de matières nucléaires entre les différents sites augmenta rapidement.

Ainsi, au niveau national, apparut un vide juridique en matière de protection et de contrôle des matières nucléaires, qu'il convenait de combler par l'élaboration d'une loi, promulguée le 25 juillet 1980.

La protection et le contrôle des matières nucléaires ne doit pas se limiter à l'intérieur de nos frontières. Ainsi, la coopération internationale est une nécessité pour que soit prévenue ou contrée toute action dirigée contre des installations ou des matières nucléaires, notamment à l'occasion de transports internationaux. Partant du principe que l'efficacité d'un dispositif de protection des matières nucléaires à l'intérieur d'un Etat dépend de l'application de mesures correspondantes par les autres Etats, une coopération internationale dans ce domaine s'est mise en place et s'exerce notamment dans le cadre de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA). Sous son égide a été élaborée une Convention relative à la protection physique des matières nucléaires (traité de non-prolifération), ratifiée par la France en 1991.

Avant même de ratifier ce traité, la France a toujours proclamé sa volonté de ne pas favoriser la prolifération nucléaire. Membre du traité EURATOM depuis 1957, la France a conclu en 1978, avec EURATOM et l'AIEA, un accord relatif à l'application sur son sol des garanties de l'agence dans le domaine de la non-prolifération. En effet, l'une des missions de l'AIEA est d'assurer à la communauté internationale la garantie que les Etats honorent effectivement l'engagement de non-prolifération qu'ils ont pris en ratifiant le traité.

2. Le contenu de la loi du 25 juillet 1980 et sa réglementation d'application

La volonté du législateur est de prévenir, et le cas échéant, de détecter sans délai, les disparitions, pertes, vols ou détournements de matières nucléaires sur notre territoire. Cette volonté apparaît dans les maîtres mots du texte de cette loi : *autorisation, contrôle, sanctions*.

L'autorisation préalable est requise pour quiconque veut exercer des activités de détention, d'utilisation, de transfert, d'importation, d'exportation ou de transport de matières nucléaires. Cette autorisation est assortie d'obligations administratives et techniques appropriées aux activités concernées.

Le contrôle porte tant sur les aspects administratifs, techniques et comptables des activités autorisées que sur les mesures de nature à éviter les vols et détournements de matières nucléaires. Ce contrôle est exercé en premier lieu par l'exploitant nucléaire et en second lieu par les pouvoirs publics, ces derniers disposant d'agents habilités par les autorités de l'Etat et assermentés : les inspecteurs des matières nucléaires.

Les sanctions de nature pénale viennent punir certains délits tels que la détention induue ou sans autorisation de matières nucléaires, l'obstacle à l'exercice du contrôle par les pouvoirs publics ou encore le défaut de déclaration de disparition, de vol ou de détournement de matières.

Cette loi a été accompagnée de plusieurs textes d'application (3 décrets et 7 arrêtés), qui portent notamment sur le transport des matières nucléaires, le suivi et la comptabilité des matières ainsi que leur confinement, leur surveillance et leur protection physique.

Au 31 décembre 2002, le nombre d'autorisations de détention de matières nucléaires s'élevait à 88 et correspondait à 238 installations détentrices de matières. En outre, à cette date, 25 autorisations visant la seule activité de transport de matières nucléaires étaient en vigueur, auxquelles il convient d'ajouter 14 sociétés ou établissements qui, dans le cadre de leurs activités, sont également autorisés à exercer l'activité de transport de matières nucléaires.

3. La protection des installations d'importance vitale : l'ordonnance n° 58-1371 du 29 décembre 1958

Les sites nucléaires font partie des installations d'importance vitale pour la Nation susceptibles de faire l'objet d'actes de malveillance. L'ordonnance n°58-1371 du 29 décembre 1958 fonde l'obligation pour les propriétaires de ces installations d'assurer à leurs frais leur protection physique. De fait, les exploitants nucléaires ont l'obligation de protéger efficacement leurs installations afin de prévenir tout acte de malveillance ou de sabotage pouvant affecter le fonctionnement du site et/ou la sécurité des populations. Les mesures prises dans ce cadre viennent compléter celles mises en oeuvre par les pouvoirs publics pour assurer la protection et le contrôle des matières nucléaires.

La protection des installations repose sur une étroite collaboration entre les opérateurs et les pouvoirs publics. Cette coopération implique la responsabilisation des directeurs d'installations à qui il est demandé de mettre en place :

- une politique du management de la sécurité ;
- un système de protection physique et humain (barrière de détection anti-intrusion et retardatrice) suivant le principe de la défense en profondeur (détecter, retarder, intervenir) ;
- la surveillance des personnels travaillant ou ayant accès aux sites (enquêtes administratives, habilitations,...).

Par ailleurs, outre la réglementation définissant la sécurisation des sites sensibles et les menaces, les pouvoirs publics s'assurent de la protection, de la défense externe des installations y compris la protection aérienne et de l'intervention des forces de l'ordre en cas de besoin.

4. Le contrôle national

Le contrôle national a pour objectif de prévenir et d'empêcher que des matières nucléaires soient volées ou détournées. En France, ce contrôle a été mis en place de telle sorte que ses trois facettes : protection physique, suivi et comptabilité et inspection, se complètent mutuellement et forment un tout cohérent.

Ces missions de contrôle relèvent du ministre chargé de l'industrie et plus précisément des services du haut fonctionnaire de Défense auprès du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Pour mener à bien ces missions, le bureau sécurité et contrôle des matières nucléaires et sensibles (BSCMNS) dispose de ses propres agents et, en appui technique, de moyens mis à disposition par l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN).

En particulier, pour le suivi des transports de matières nucléaires, le BSCMNS s'appuie sur l'Echelon Opérationnel des Transports (EOT) de l'IRSN. L'EOT s'assure, pour le compte des pouvoirs publics, que la circulation des matières nucléaires est effectuée conformément à la réglementation et que leur protection physique est maintenue active et constante pendant toute la durée des transports.

5. Les inspections des matières nucléaires

En application de la loi du 25 juillet 1980 a été créé un corps d'inspecteurs des matières nucléaires. Ces derniers dépendent soit du BSCMNS, soit de l'IRSN. Ils sont actuellement au nombre de 53. La plupart des inspections sont spécialisées et portent :

- soit sur le suivi et la comptabilité des matières nucléaires ;
- soit sur la protection physique de ces matières au sein des installations ;
- soit sur la protection physique des matières au cours des transports.

Les inspections portant sur la protection physique des matières au sein des installations, portent également sur l'application de l'ordonnance n°58-1371 du 29 décembre 1958 contre les actes de malveillance.

Les inspections ont ainsi pour objectif de vérifier la bonne application de la loi du 25 juillet 1980 en contrôlant la conformité des dispositions réellement appliquées par les détenteurs des autorisations, avec les dispositions décrites dans leurs dossiers d'autorisation et de contrôle, qui ont fait l'objet d'un agrément par le BSCMNS. En particulier, toute nouvelle installation fait l'objet d'un contrôle de conformité avant d'être autorisée à détenir de la matière.

Les inspections sont soit notifiées aux exploitants avec un préavis, soit inopinées. Enfin, certaines inspections peuvent être effectuées immédiatement à la suite d'incidents ou d'événements se rapportant à la protection et au contrôle des matières nucléaires et exigeant que des mesures, même transitoires, soient mises en oeuvre et des actions correctives engagées sans délai par les exploitants. Ce type de situation garde heureusement un caractère exceptionnel.

Pour ce qui concerne les matières nucléaires au cours des transports, les inspections ont toujours un caractère inopiné.

Chaque inspection effectuée donne lieu à un rapport transmis au BSCMNS, qui procède à son analyse. Les recommandations formulées dans le rapport qui ont été retenues par le bureau, ainsi que ses propres observations, sont ensuite notifiées à l'exploitant par le HFD. Pour certaines améliorations jugées nécessaires, un délai de mise en oeuvre est fixé et une nouvelle inspection est menée à expiration pour vérifier que les mesures correctives demandées ont bien été réalisées et sont opérationnelles.

En 2002, 187 inspections des matières nucléaires ont été effectuées, dont 93 dans le domaine du suivi et de la comptabilité des matières, 50 dans le domaine de leur protection physique au sein des installations, et 44 dans le domaine de leur protection physique au cours de transport. Sur ce total, 63 inspections ont concerné des installations relevant des autorisations délivrées au CEA, 32 inspections ont porté sur des installations relevant des autorisations délivrées à COGEMA et 20 inspections ont été opérées sur des sites de centrales nucléaires EDF.

La réglementation applicable pour les transports de matières nucléaires

La convention sur la protection physique des matières nucléaires du 3 mars 1980 (actuellement en cours de révision par l'AIEA) édicte des principes et engage les Etats à prendre des mesures pour prévenir, détecter et réprimer le vol des matières nucléaires ou des actes de sabotage, notamment en cours de transport international.

Sur le plan national, dans un objectif de non-prolifération, la loi du 25 juillet 1980 a confié au ministre chargé de l'industrie le soin d'édicter, en particulier, des règles de protection des matières nucléaires proliférantes contre le vol et de vérifier leur bonne application. Cette réglementation, sous le contrôle du HFD du MINEFI, couvre tant les transports que les installations et tient compte de la sensibilité des matières considérées ainsi que de la quantité détenue ou transportée, sur la base d'une gradation en trois catégories ; les matières nucléaires classées en catégorie 1 - par exemple le plutonium - font l'objet des mesures les plus strictes en termes de sécurité.

Ainsi ce type de transport fait l'objet de mesures de protection particulière couvertes par le secret de défense, tant au niveau de leur conception que de leur mise en oeuvre. Ces mesures s'accompagnent d'un suivi en temps réel des transports, réalisé par l'Echelon Opérationnel des Transports - EOT - appui technique du HFD au sein de l'IRSN. Les règles de conception au titre de la sûreté (résistance à l'incendie, à une chute, protection contre les rayonnements ionisants, protection thermique...) participent largement à la protection des colis contre des agressions externes. Cette résistance à des actes terroristes fait l'objet de programmes d'évaluation menés en France par l'IRSN pour le compte du Haut Fonctionnaire de Défense. Sur le plan opérationnel, chaque transport de matières nucléaires fait l'objet d'une information spécifique et systématique des structures de protection civile afin de garantir la protection des populations environnantes des zones traversées.

Article rédigé par les services du Haut Fonctionnaire de Défense