

Indépendance des organismes de réglementation nucléaire à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi : une approche comparative

Malaïka Bacon-Dussault (Commission canadienne de sûreté nucléaire, Ottawa, Ontario)*

Adresse courriel de l'auteure principale : Malaika.Bacon-Dussault@cnsccsn.gc.ca

Résumé : L'article aborde la question de l'indépendance en matière de réglementation dans l'industrie nucléaire. L'objet principal est l'application de ce concept depuis l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi. Au moyen d'une approche comparative, l'auteure étudie les mesures prises par différents pays pour garantir l'indépendance de leurs organismes de réglementation nucléaire respectifs, en particulier à la lumière du récent accident nucléaire. La première partie de l'article examine l'importance de l'indépendance en matière de réglementation, les moyens par lesquels cette indépendance peut être assurée ainsi que la signification d'une indépendance réelle. La seconde partie compare le concept d'indépendance en matière de réglementation dans son application dans différents pays, à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi.

Introduction

En mars 2011, le monde a appris que la côte japonaise avait été frappée par un tsunami qui a endommagé la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi et occasionné des rejets radiologiques. À la suite de l'accident, des gouvernements ont décidé de modifier leur cadre juridique, afin de garantir l'indépendance de leur organisme de réglementation nucléaire et d'éviter de nouvelles catastrophes nucléaires. Le présent article aborde la question de l'indépendance en matière de réglementation dans l'industrie nucléaire, ainsi que les modifications législatives apportées à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi.

La première moitié de l'article porte sur l'importance de l'indépendance en matière de réglementation. Elle examine la signification d'une indépendance réelle ainsi que les moyens par lesquels celle-ci peut être assurée. La seconde moitié compare le concept d'indépendance en matière de réglementation tel qu'il est appliqué dans différents pays, dans la foulée de l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi. Les lois promulguées au Japon, au Royaume-Uni et en Inde seront examinées brièvement, pour illustrer les mesures prises afin de garantir l'indépendance en matière de réglementation à la suite de l'accident.

Partie 1 – Les principes d'indépendance en matière de réglementation des organismes de réglementation nucléaire

La *Convention sur la sûreté nucléaire* engage les États participants qui exploitent des centrales nucléaires à maintenir un niveau élevé de sûreté, en fixant des normes internationales auxquelles ces États doivent souscrire.¹ Cette partie de l'article décrit les obligations internationales des États membres en vertu de la *Convention sur la sûreté nucléaire* au regard de l'indépendance des organismes de réglementation nucléaire.

* L'auteure est conseillère juridique à la Commission canadienne de sûreté nucléaire. Le présent article représente les opinions et la recherche de l'auteure et ne doit pas être considéré comme étant représentatif de la position de la Commission canadienne de sûreté nucléaire ou du gouvernement du Canada. Il n'a pas pour but d'exposer la situation qui prévaut au Canada. La question de l'indépendance de la Commission canadienne de sûreté nucléaire a été abordée dans Alejandro Manevich, *Regulatory Independence and the Canadian Nuclear Safety Commission*, Association internationale du droit nucléaire, 2012 Congress, Manchester, Angleterre.

¹ La Convention a été adoptée à Vienne le 17 juin 1994 et est entrée en vigueur le 24 octobre 1996. En juillet 2012, les parties contractantes à la Convention étaient au nombre de 75; 10 pays signataires ne l'avaient pas encore ratifiée. La Convention est un instrument incitatif; elle ne vise pas à assurer le respect des obligations des parties par l'application de mesures de contrôle et de sanctions, mais mise sur leur intérêt commun pour atteindre des niveaux de sûreté supérieurs, encouragés par des réunions régulières des parties. À ce sujet, voir la *Convention sur la sûreté nucléaire* de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

La Nuclear Regulatory Commission des États-Unis (NRC) y est aussi étudiée, afin d'illustrer le principe d'indépendance en matière de réglementation dans le secteur nucléaire.

A – Indépendance en matière de réglementation au niveau international

L'article 8.1 de la *Convention sur la sûreté nucléaire* prévoit l'établissement d'un organisme de réglementation, alors que l'article 8.2 stipule que des mesures appropriées doivent être prises pour assurer l'indépendance de l'organisme de réglementation.² Le statut juridique indépendant et les pouvoirs décisionnels de l'organisme de réglementation doivent être clairement définis dans des instruments juridiques nationaux, édictés au niveau politique le plus élevé.³

Cette obligation a été étudiée par l'AIEA dans ses *Principes fondamentaux de sûreté*. Le Principe 2 s'énonce comme suit : « Un cadre juridique et gouvernemental efficace pour la sûreté, y compris un organisme de réglementation indépendant, doit être établi et maintenu. » Il rappelle que le gouvernement de l'État membre est responsable de l'adoption d'un cadre juridique lui permettant de s'acquitter de ses obligations nationales et internationales en matière de sûreté nucléaire et de l'établissement d'un organisme de réglementation indépendant.⁴

Le principe d'« indépendance réelle » a été établi par l'AIEA, qui stipule, dans sa Prescription 4 du *Cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté*, que « [le] gouvernement s'assure que l'organisme de réglementation prend en toute indépendance

² Agence internationale de l'énergie atomique, *Convention sur la sûreté nucléaire*, 5 juillet 1994, INFCIRC/449.

L'article 8, intitulé « Organisme de réglementation », se lit comme suit : « 1. Chaque Partie contractante crée ou désigne un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires visées à l'article 7, et doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées. 2. Chaque Partie contractante prend 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. »

³ Agence internationale de l'énergie atomique, *Independence in regulatory decision making*, INSAG-17, Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire, 2003, p. 5-6 [IAEA, *Independence in regulatory decision making*]. L'AIEA indique que [traduction] « en particulier, l'organisme de réglementation doit avoir le pouvoir d'adopter ou d'élaborer des règlements sur la sûreté afin d'appliquer les lois promulguées par la législature. L'organisme de réglementation doit aussi avoir le pouvoir de prendre des décisions, notamment sur des mesures d'application de la loi. »

⁴ Agence internationale de l'énergie atomique, *Principes fondamentaux de sûreté*, Fondements de sûreté n° SF-1, Vienne, 2006, Principe 2.

⁵ Voir Agence internationale de l'énergie atomique, *Cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté*, Prescriptions générales de sûreté Partie 1, n° GSR Part 1, Vienne, 2010, Prescription 4 [AIEA, *Cadre de la sûreté*].

⁶ *Ibid.*, par. 2.7 et 2.8. Ces influences indues pouvant compromettre la sûreté comprennent des pressions liées à une évolution du contexte politique ou des conditions économiques et des pressions exercées par des services publics ou d'autres organismes. Voir aussi George Frampton, « The Relationship Between Regulatory Infrastructure and Safety Culture in Nuclear Regulation », Session 4 of the *International Workshop on Nuclear Energy Safety: Improving Safety in the Aftermath of the Fukushima Crisis*, sommaire de l'atelier, 29 et 30 juin 2011, à Beijing, en Chine, p. 11-12.

⁷ AIEA, *Cadre de la sûreté*, *supra* note 5, par. 2.8, et Organisation de coopération et de développement économiques, Agence pour l'énergie nucléaire, *Améliorer l'efficacité des autorités de sûreté nucléaire*, 2001, p. 23.

Ses décisions concernant la sûreté et qu'il a des fonctions distinctes des entités ayant des intérêts ou des responsabilités susceptibles d'influer indûment sur ses décisions ». [C'est nous qui soulignons].⁵ Le principe d'« indépendance réelle » ne signifie pas que l'organisme de réglementation doit être entièrement distinct d'autres organes du gouvernement, mais que l'organisme doit pouvoir prendre ses décisions sur le contrôle réglementaire des installations et des activités et exécuter ses fonctions sans subir de pressions ou de contraintes indues.⁶ De plus, selon ce principe, l'organisme de réglementation doit établir et maintenir des procédures lui permettant d'exercer ces interactions avec d'autres ministères et de leur donner des avis impartiaux, indépendants et techniquement éclairés sur la sûreté des installations nucléaires autorisées.⁷ L'organisme de réglementation doit aussi être.

indépendant de toute organisation faisant la promotion de l'industrie nucléaire, des organismes opposés à l'utilisation de l'énergie nucléaire ou de ceux qu'il réglemente.⁸

Pour mieux comprendre le principe d'indépendance réelle, il importe d'examiner la relation de l'organisme de réglementation avec deux branches du pouvoir dans les démocraties modernes : le gouvernement et le Parlement. Comme nous l'avons mentionné, il est entendu qu'un organisme de réglementation ne peut être totalement indépendant à tous égards du reste du gouvernement. Les orientations et la supervision politiques nécessaires doivent être clairement définies et limitées par des instruments juridiques appropriés, afin de garantir à l'organisme un niveau élevé d'indépendance professionnelle dans l'exercice de son pouvoir décisionnel en matière de réglementation.⁹ Pour garantir une utilisation indépendante du pouvoir du gouvernement, les autorités de réglementation doivent disposer d'une certaine autonomie organisationnelle et être exemptes de supervision directe. Par exemple, il est important pour les organismes de réglementation de disposer de sources de financement qui ne sont pas entièrement dépendantes du budget de l'État, afin d'éviter d'être victimes de coupures budgétaires et afin d'être moins vulnérables aux compressions motivées par des buts politiques. De plus, il est préférable pour les autorités réglementaires d'être financièrement autonomes et d'avoir le pouvoir de décider des questions relatives aux politiques de gestion du personnel.¹⁰ Ces éléments sont cruciaux pour déterminer si l'organisme de réglementation nucléaire a atteint un niveau d'« indépendance réelle ».

On pourra se demander si le principe d'« indépendance réelle » est vraiment démocratique. D'abord, le concept de l'indépendance de l'organisme de réglementation nucléaire est plus vaste que le système gouvernemental adopté dans une démocratie, puisque l'organisme de réglementation produit des normes, vérifie qu'elles sont observées et en force l'application au moyen de sanctions.¹¹ Ensuite, des problèmes se posent au sujet du processus d'appel. En réalité, une autorité supérieure de la même institution est responsable de juger des désaccords entre l'organisme et les titulaires de permis, ce qui peut compromettre l'indépendance du jugement. Il convient aussi de mentionner que l'AIEA définit l'indépendance comme une « séparation réelle » et une « indépendance réelle », ce qui peut être interprété différemment par les parties. Étant donné que la définition de « réelle » dépend largement d'un concept national, les résultats pourront différer de ceux visés par l'AIEA.¹²

⁸ Alexandre Bredimas et William J. Nuttall, *An international comparison of regulatory organizations and licensing procedures for new nuclear energy plants* (2008) 26 Energy Policy 1344, 1346 [Bredimas]; Conférence internationale sur les systèmes de réglementation nucléaires efficaces, *Facing Safety and Security Challenges*, Résumé et conclusions de la conférence par le président Laurence Williams, p. 7-8; et AIEA, *Independence in regulatory decision making*, supra note 3, p. 1-2.

⁹ AIEA, *Independence in regulatory decision making*, supra note 3, p. 2.

¹⁰ Katja Sander Johannsen, *Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries*, AKF Forlaget, février 2003, p. 48-49, 57-60. Voir aussi Mark A. Jamison, *Leadership and the Independent Regulator*, document de travail de recherche sur les politiques 3620, Banque mondiale, juin 2005, p. 3-4.

¹¹ En général, dans une démocratie, le système se compose de trois pouvoirs différents : le Congrès ou le Parlement, qui propose et vote les lois, le gouvernement, responsable de l'application des lois, et le pouvoir judiciaire, qui juge les cas de manquement aux lois. Cependant, le concept d'indépendance est plus large, puisque l'organisme de réglementation élabore et produit des normes et des standards (qui, souvent, ont force de loi, garantie par la législation nationale), vérifie qu'ils sont observés et en force l'application en imposant des sanctions aux contrevenants. À ce sujet, voir O.D. Gonçalves, "Openness and Transparency, Stakeholder Involvement", dans Agence internationale de l'énergie atomique, *Effective Nuclear Regulatory Systems – Further Enhancing the Global Nuclear Safety and Security Regime*, Proceedings of an International Conference, 14 au 18 décembre 2009, à Cape Town, Afrique du Sud, p. 94-95.

¹² *Ibid.* L'auteur ajoute que [traduction] « ces observations visent principalement à montrer que la question n'est pas aussi claire qu'elle pourrait le paraître et qu'une évaluation valable d'un organisme de réglementation nucléaire nécessite plus qu'une simple liste de contrôle. »

Les principes d'« indépendance réelle » ont été généralement compris parmi la communauté internationale comme signifiant que l'organisme de réglementation doit pouvoir prendre des décisions pour le contrôle réglementaire des installations et des activités sans subir de pressions ou de contraintes indues du gouvernement, de toute organisation faisant la promotion de l'industrie nucléaire, des organismes opposés à l'utilisation de l'énergie nucléaire ou de ceux qu'il réglemente. Je propose maintenant d'examiner le cas de la Nuclear Regulatory Commission des États-Unis (NRC), afin de mieux comprendre l'application de ces principes.

B – La Nuclear Regulatory Commission des États-Unis : un organisme de réglementation nucléaire « réellement » indépendant?

Les organismes de réglementation peuvent être soit partie intégrante du gouvernement ou être totalement indépendants et à l'abri de l'influence politique.¹³ Il a été démontré que, [traduction] « dans les pays où, historiquement, le gouvernement a joué un rôle important, des organismes de réglementation relativement faibles sont intégrés au gouvernement. Ils n'ont pas le pouvoir de délivrer des permis et relèvent exclusivement du gouvernement. À l'opposé, les pays qui ont adopté une approche plus libérale ont des organismes de réglementation indépendants et qui disposent de pouvoirs appréciables. »¹⁴ Je propose d'analyser le cas des États-Unis comme exemple d'organisme de réglementation « réellement » indépendant.

La Nuclear Regulatory Commission des États-Unis (NRC) a été créée en vertu de la *Energy Reorganization Act of 1974*, afin de réglementer les activités nucléaires commerciales.¹⁵ Selon le gouvernement américain, la NRC est un organisme de réglementation indépendant du pouvoir exécutif du gouvernement fédéral, en ce que le président ne peut normalement pas dicter ses décisions d'ordre réglementaire.¹⁶ De plus, l'indépendance en matière de réglementation est assurée par le fait que le président et le Congrès n'ont qu'une influence limitée sur l'organisme. Le président américain nomme chaque commissaire et le président de l'organisme, mais un commissaire ne peut être révoqué que pour un motif valable, et non en raison d'une incompatibilité politique. L'influence du Congrès est relativement plus grande, du fait qu'il peut modifier les lois applicables à la NRC, refuser de confirmer une nomination, révoquer un commissaire ou affecter des fonds à l'organisation.¹⁷

Il convient aussi de mentionner que la NRC a le droit de défendre ses décisions si ses conclusions en matière de sûreté sont contestées devant les tribunaux. L'influence judiciaire se limite à la révision

¹³ *Bredimas, supra* note 8, p. 1347. Par exemple, la France (avant la réforme de 2006), l'Allemagne (avant la décision de retrait progressif de 1998) et la Suisse ont des organismes de réglementation intégrés au gouvernement, alors que le Canada et les États-Unis ont des organismes de réglementation officiellement indépendants. Voir aussi W. Renneberg, "Independence and Effectiveness in Licensing, Inspection and Enforcement", dans Agence internationale de l'énergie atomique, *Effective Nuclear Regulatory Systems – Facing Safety and Security Challenges*, Proceedings of an International Conference, du 27 février au 6 mars 2006, à Moscou, en Russie, p. 44.

¹⁴ *Bredimas, supra* note 8, p. 1351. L'auteur ajoute que [traduction] « pour la plupart des pays qui possèdent une industrie nucléaire nationale, il semble préférable que l'organisme de réglementation soit indépendant. Cela permet de garantir au public et aux groupes environnementaux que le processus décisionnel en matière de réglementation des projets nucléaires n'est pas altéré par des facteurs inappropriés ».

¹⁵ *Energy Reorganization Act of 1974*, 42 U.S.C. § 5801 (1974). L'organisme de réglementation précédent, la Atomic Energy Commission, a été créé en vertu de la *Atomic Energy Act of 1954*, 42 U.S.C. § 2011 (1954).

¹⁶ Gouvernement des États-Unis d'Amérique, *The United States of America Fifth National Report for the Convention on Nuclear Safety*, U.S. Nuclear Regulatory Commission, septembre 2010, p. 61-62 [U.S., IAEA Report].

¹⁷ *Ibid.*, p. 61-62. Voir aussi Martin G. Malsch, "Nuclear Regulatory Independence in the United States", Session 3 of the *International Workshop on Nuclear Energy Safety: Improving Safety in the Aftermath of the Fukushima Crisis*, 29 et 30 juin, sommaire de l'atelier, à Beijing, en Chine, p. 8 [Malsch, *Independence in U.S.*].

judiciaire des décisions de la NRC en réponse à des pétitions de citoyens.¹⁸ Enfin, le budget annuel de la NRC provient à 90 pour cent des droits imposés aux entités réglementées.¹⁹

On peut voir que les principaux éléments de l'« indépendance réelle » dont il est question plus haut sont présents : la NRC est indépendante du président, du Congrès et du système judiciaire, et elle dispose d'un budget relativement indépendant du budget fédéral. Cet exemple sert à illustrer les éléments essentiels à l'indépendance en matière de réglementation dans le secteur nucléaire.

Pour la seconde partie de l'article, je propose d'analyser les modifications juridiques apportées par différents pays à la suite de l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi, en vue de garantir l'« indépendance réelle » de leurs organismes de réglementation nucléaire.

Partie 2 – Changements apportés aux organismes de réglementation depuis l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi

Lorsque survient un accident nucléaire d'importance, le rôle de l'organisme de réglementation fait souvent l'objet d'un examen minutieux. À la suite de l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi, en mars 2011, de nombreux États ont revu la structure de leur organisme de réglementation nucléaire et souligné l'importance d'établir des organismes de réglementation indépendants, afin de s'assurer que des événements semblables ne se reproduisent plus. Dans la présente partie, je propose d'analyser les changements adoptés par le Japon, le Royaume-Uni et l'Inde.

A – Japon

L'accident nucléaire de Fukushima Daiichi a projeté le Japon au centre d'une controverse internationale sur la sûreté et la réglementation nucléaires. À la suite de l'événement, le gouvernement japonais a adopté un nouveau régime de réglementation pour superviser la sûreté nucléaire au pays.

L'énergie nucléaire au pays est régie par la *Loi fondamentale sur l'énergie atomique* et d'autres lois.²⁰ Avant 2012, le ministre de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (MECI) avait compétence sur les installations nucléaires du Japon. Le MECI était chargé de la réglementation de la sûreté des installations nucléaires et avait le pouvoir de délivrer des permis pour l'aménagement d'installations nucléaires, après examen de l'emplacement, de la structure et de l'équipement, pour garantir que l'installation n'entraînerait pas de dangers radiologiques.²¹

¹⁸ U.S., *IAEA Report*, supra note 16, p. 61-62, et Malsch, *Independence in U.S.*, supra note 17, p. 8.

¹⁹ Malsch, *Independence in U.S.*, supra note 17, p. 8. Voir aussi R.W. Borchardt, "Balanced Integrated Regulatory Oversight", in International Atomic Energy Agency, *Effective Nuclear Regulatory Systems – Further Enhancing the Global Nuclear Safety and Security Regime*, Proceedings of an International Conference, 14 au 18 décembre 2009, à Cape Town, en Afrique du Sud, p. 91.

²⁰ *Loi fondamentale sur l'énergie atomique*, Loi n° 186, 19 décembre 1955. Autres lois : *Loi réglementant les matières brutes, les combustibles nucléaires et les réacteurs*, Loi n° 166, 10 juin 1957, *Loi relative à la prévention des risques dus aux rayonnements émis par des radio-isotopes*, Loi n° 167, 10 juin 1957, *Loi sur le secteur de l'électricité*, Loi n° 170, 11 juillet 1964, et *Loi spéciale sur la préparation aux situations d'urgence en cas de catastrophe nucléaire*, Loi n° 156, 17 décembre 1999.

²¹ Gouvernement du Japon, *Rapport national du Japon à la cinquième Réunion d'examen de la Convention sur la sûreté nucléaire (ébauche)*, septembre 2010, p. 41-42. Le ministre a aussi [traduction] « le pouvoir 1) de prendre des ordonnances précisant les détails des règlements sur la sûreté, y compris des mesures garantissant l'exploitation sûre et la sécurité matérielle de combustibles nucléaires particuliers, le programme de sûreté des opérations, les mesures à prendre en cas d'urgence, etc.; 2) d'approuver et d'inspecter la conception et la construction des installations, d'approuver le programme de sûreté des opérations et le plan de déclassement, etc., des installations nucléaires, d'obtenir des titulaires de permis des rapports sur l'exploitation des réacteurs et d'inspecter les lieux, au besoin; 3) de révoquer ou de suspendre l'utilisation d'un permis d'aménagement d'une installation nucléaire, d'ordonner des

Pour sa part, l'Agence de l'industrie et de la sûreté nucléaires (AISN) – créée à titre d'organisation spéciale sous l'égide de l'Agence des ressources naturelles et de l'énergie du MECI – administrait les règlements de sûreté pour les installations de réacteurs nucléaires. La Commission de sûreté nucléaire (CSN) du Conseil des ministres vérifiait et supervisait la pertinence des règlements de sûreté mis en œuvre par ces organismes de réglementation selon un point de vue tiers, afin d'assurer l'indépendance et la transparence de la réglementation sur la sûreté. La CSN était aussi responsable de la planification, de la délibération et des décisions sur des questions liées à la sûreté de la recherche, du développement et de l'utilisation de l'énergie nucléaire.²²

La structure, les responsabilités et le rôle de l'organisme de réglementation japonais ont été revus en 2007 par l'AIEA qui, à l'époque, avait formulé quelques recommandations et pistes d'amélioration. Cependant, le rapport de l'AIEA n'a pas mentionné expressément les lignes hiérarchiques tracées au sein du gouvernement entre l'AISN et le ministère promotionnel du MECI, ni le mouvement de cadres supérieurs entre les organismes de réglementation, le MECI et la plus vaste organisation nucléaire (TEPCO), qui auraient pu mener à des conflits d'intérêts.²³ Certains ont fait valoir que le gouvernement japonais n'avait pas donné suite suffisamment aux recommandations et aux suggestions de l'AIEA.²⁴

En mai 2011, après l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi, la mission d'enquête de l'AIEA a formulé de nouvelles observations sur le système de réglementation japonais. Le rapport préliminaire a établi que le risque de tsunami pour plusieurs sites avait été sous-estimé et que les régimes de réglementation nucléaires auraient dû prévoir adéquatement les événements extrêmes. Ces premières constatations ont été confirmées dans le rapport final de l'AIEA.²⁵ De plus, en juillet 2011, le premier ministre du Japon a indiqué que le fait que l'AISN fasse partie du MECI (qui fait aussi la promotion de l'énergie nucléaire) pouvait aller à l'encontre d'une application indépendante des exigences en matière de sûreté nucléaire. Il a confirmé que l'AISN serait soustraite à l'influence directe du ministère chargé de promouvoir l'énergie nucléaire.²⁶

Le 27 juin 2012, le Japon a adopté la *Loi établissant la Commission de réglementation nucléaire*. La Commission de réglementation nucléaire sera une branche externe du ministère de l'Environnement, alors que l'Agence de réglementation nucléaire (ARN) relèvera du Conseil des ministres et agira comme secrétariat de la Commission de réglementation nucléaire.²⁷ L'ARN est constituée à titre de commission indépendante afin de séparer les fonctions de réglementation et de promotion du nucléaire. Elle produira de manière indépendante des orientations et des normes sur la réglementation nucléaire et pourra faire des

mesures relatives à la sûreté des opérations, de renvoyer l'ingénieur en chef du réacteur, de mettre en œuvre des ordonnances relatives au déclassement ou à la préparation aux situations d'urgence, etc. »

²² *Ibid.*, p. 41-42, 57-58. La CSN était composée de cinq commissaires nommés par le premier ministre avec l'assentiment de la Diète, qui élaient un président entre eux. Les affaires générales de la CSN étaient confiées au Secrétariat de la CSN du Conseil des ministres. Le Secrétariat de la CSN était composé du secrétaire général, de la Division de la gestion et de la coordination, de la Division des guides et de l'examen de la réglementation, de la Division de la radioprotection et de la gestion des accidents et de la Division de l'examen subséquent de la réglementation et avait un effectif d'environ 100 personnes.

²³ Gouvernement du Royaume-Uni, *Japanese earthquake and tsunami: Implications for the UK nuclear industry – Final Report*, Office for Nuclear Regulation, septembre 2011, p. 10-13 [U.K., *Japanese earthquake and tsunami*].

²⁴ Jun Fukusawa et Momoko Okusaki, *Reform of the Nuclear Safety Regulatory Bodies in Japon*, Association internationale du droit nucléaire, 2012 Congress, Manchester, Angleterre [Fukusawa et Okusaki].

²⁵ Agence internationale de l'énergie atomique, *IAEA International Fact Finding Expert Mission of the Fukushima Dai-ichi NPP Accident Following the Great East Japon Earthquake and Tsunami*, Rapport de mission de l'AIEA, mai-juin 2011, pp. 42-54. Voir aussi U.K., *Japanese earthquake and tsunami*, *supra* note 23, p. (v), 10-13.

²⁶ Diète nationale du Japon, *Rapport officiel de la Commission d'enquête indépendante sur l'accident nucléaire de Fukushima*, 2012. Voir aussi U.K., *Japanese earthquake and tsunami*, *supra* note 23, pp. 10-13.

²⁷ *Loi établissant la Commission de réglementation nucléaire*, Loi n° 47, 27 juin 2012. Voir aussi Library of Congress, *Japan: Law to Establish Nuclear Regulatory Commission*, 13 août 2012.

recommandations sur la sécurité nucléaire aux ministres concernés.²⁸ De plus, l'ARN sera en mesure d'établir des règles ayant force obligatoire sur des questions de sa compétence.²⁹ Les commissaires de l'ARN seront nommés par le premier ministre, avec l'assentiment de la Diète; leur nomination sera assujettie à des causes d'exclusion, afin de garantir l'indépendance de l'ARN par rapport aux exploitants d'installations nucléaires.³⁰ Ainsi, un organisme de réglementation réformé, indépendant des autres organisations gouvernementales faisant la promotion de l'énergie nucléaire et des exploitants, sera bientôt créé au Japon.

B – Royaume-Uni

Si le Royaume-Uni avait déjà entrepris de modifier son organisme de réglementation avant l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi, l'événement a confirmé la nécessité d'établir un organisme de réglementation nucléaire moderne, indépendant et souple.³¹ Avant ces changements, l'industrie nucléaire était réglementée par la Direction du nucléaire [Nuclear Directorate] du Bureau de la santé et de la sûreté [Health and Safety Executive] (HSE).³² Le HSE était distinct du gouvernement et de l'industrie, et donc indépendant dans son rôle d'organisme de réglementation nucléaire. Toutefois, il posait des problèmes inhérents de reddition de comptes et de transparence dans sa réglementation du secteur nucléaire, surtout du fait qu'il s'acquittait de certaines fonctions au nom du Secrétaire d'État, plutôt qu'à son propre titre d'organisme de réglementation.³³

En février 2011, le gouvernement du Royaume-Uni a annoncé la création du Bureau de réglementation nucléaire [Office for Nuclear Regulation] (ONR) afin de réglementer l'industrie de l'énergie nucléaire. Dans l'attente que la loi soit adoptée, l'ONR a été constitué en tant qu'organisme non législatif du HSE, en avril 2011.³⁴ À ce titre, l'ONR n'a pas de personnalité juridique et n'a pas le droit d'exercer des fonctions de réglementation. Sa création est une solution temporaire, dans l'attente de l'adoption d'une loi établissant de manière plus officielle l'ONR en tant qu'organisme constitué par une loi.³⁵ Le 22 mai 2012, le ministère de l'Énergie et des Changements climatiques [Department of Energy and Climate Change] a publié son *Energy*

²⁸ Takashi Kume, *Réforme de l'organisation et du régime de réglementation nucléaire au Japon*, Groupe de travail sur la Réforme des organisations et des règlements de sûreté nucléaire, Présentation à l'Atelier technique sur l'accident de la centrale nucléaire Fukushima Dai-ichi de TEPCO, 23 et 24 juillet 2012, à Tokyo.

²⁹ Fukusawa et Okusaki, *supra* note 24, p. 5.

³⁰ *Ibid.*, p. 6. Les causes d'exclusion sont les suivantes : 1) personne ayant été exploitante d'installation nucléaire ou employée de l'organisation d'un exploitant d'installation nucléaire au cours de la plus récente période de trois ans; 2) personne ayant reçu, à titre de partie privée, des récompenses pécuniaires supérieures à un montant donné de la part d'un même exploitant d'installation nucléaire au cours de la plus récente période de trois ans.

³¹ Gouvernement du Royaume-Uni, *Energy Bill 2012–13: Office for Nuclear Regulation*, p. 4 [U.K., *Energy Bill*]. À la question « Est-ce là une réponse à Fukushima? », le gouvernement répond que [traduction] « les origines des plans visant à créer un nouvel organisme de réglementation nucléaire indépendant remontent à l'examen Stone mené en 2008, avant les événements de Fukushima. Cependant, les événements de Fukushima qui se sont produits l'année dernière ont confirmé une nouvelle fois la nécessité d'un organisme de réglementation nucléaire moderne, indépendant et souple. »

³² *Health and Safety at Work and etc. Act 1974* (U.K.), 1974, c. 37, s. 10-15; Voir aussi gouvernement du Royaume-Uni, *The United-Kingdom's Fifth National Report on Compliance with the Convention on Nuclear Safety Obligations*, Health and Safety Executive, septembre 2010, pp. 40-41.

³³ Burges Salmon LLP, *Office for Nuclear Regulation, Electricity Market Reform and Contracts for Difference*, Nuclear Law - Draft Energy Bill 2012, été 2012 [Burges Salmon LLP].

³⁴ Voir U.K., *Energy Bill*, *supra* note 31, p. 1. L'ONR est chargé d'autoriser et de régir un large éventail d'installations et d'activités. Les principales fonctions de sûreté de l'ONR sont d'octroyer et d'administrer le permis du site nucléaire, d'inspecter, d'examiner et d'évaluer la sûreté de la centrale, des gens et des processus présents sur les sites nucléaires autorisés. Voir U.K., *Japanese earthquake and tsunami*, *supra* note 23, p. 26.

³⁵ Burges Salmon LLP, *supra* note 33.

Bill 2012, qui vise à établir l'ONR. Il est prévu que l'*Energy Bill* reçoive la sanction royale au milieu de 2013.³⁶

Les dispositions de l'*Energy Bill* reflètent les lois existantes et ne divergent pas considérablement du statu quo. La transition vers un ONR constitué par une loi vise à créer un dispositif réglementaire transparent et confèrera à l'ONR une plus grande latitude dans les dispositions en matière de gestion financière et d'emploi.³⁷

C – Inde

L'accident de Fukushima Daiichi a suscité des questions au sujet de la Commission de réglementation de l'énergie atomique (CREA) de l'Inde. Sous le régime précédent, la CREA relevait du secrétaire du ministère de l'Énergie atomique (MEA). Le secrétaire du MEA était aussi responsable de la Nuclear Power Corporation of India Limited, qui construit et exploite tous les réacteurs nucléaires de l'Inde. Certains ont fait valoir que le manque de distinction entre la réglementation du nucléaire et les organismes promotionnels contrevenait à la *Convention sur la sûreté nucléaire*. Un des résultats de cette structure a été que le gouvernement indien n'a rendu accessible aucune information sur l'industrie nucléaire ou des opérations « qui seraient d'intérêt public », malgré leur proximité de centres urbains.³⁸

En septembre 2011, le Parlement indien a déposé le *Projet de loi sur l'Autorité de réglementation de la sûreté nucléaire, 2011* en vue d'établir l'Autorité de réglementation de la sûreté nucléaire (ARSN). Selon l'article 20 du projet de loi, l'autorité doit [traduction] « prendre des mesures pour garantir que l'utilisation du rayonnement et de l'énergie atomique est sûre pour la santé des travailleurs, les membres du public et l'environnement ». ³⁹ L'ARSN réglementera la sûreté nucléaire et les activités liées aux matières et aux installations nucléaires.⁴⁰

On a soulevé au sujet de ce projet de loi des problèmes importants pouvant être préjudiciables à l'indépendance de l'ARSN. Par exemple, le conseil comprend le président de la Commission de l'énergie atomique, qui dirige aussi le ministère chargé des centrales nucléaires, ce qui pourrait créer un conflit d'intérêts. De plus, le président de l'ARSN siègera au comité de recrutement d'autres membres, ce qui pourrait nuire à l'indépendance de ceux-ci. Le projet de loi permet au gouvernement central de régir certaines installations nucléaires, qui échapperaient à la réglementation.⁴¹

³⁶ *Ibid.* Le projet de loi a été examiné en deuxième lecture le 19 décembre 2012. La chambre des Communes a voté pour que le projet de loi soit renvoyé en comité d'examen pour y être étudié en détail. Le comité s'est réuni en janvier 2013. La Partie 2 du projet de loi (art. 47-96) concerne la réglementation nucléaire. Pour prendre connaissance du document provisoire, voir Bill 100, *Energy Bill*, 2012–2013 Sess., 2012.

³⁷ Pinsent Masons LLP, "Energy Bill Update - November 2012 - Nuclear Regulation".

³⁸ D^r A. Gopalakrishnan, "India: Post-Fukushima Improvements in Safety Regulation", Session 3 of the *International Workshop on Nuclear Energy Safety: Improving Safety in the Aftermath of the Fukushima Crisis*, Résumé de l'atelier, 29 et 30 juin 2011, à Beijing, en Chine, p. 10. L'auteur est l'ancien président de la CREA de l'Inde.

³⁹ *Projet de loi sur l'Autorité de réglementation de la sûreté nucléaire*, projet de loi n° 76 de 2011, 5 septembre 2011, ss. 8, 20. Selon le Parlement indien, le projet de loi est encore à l'étude. Le comité a produit son rapport le 6 mars 2012, mais aucune mesure n'a été prise pour renvoyer le projet de loi au Rajya Sabha (équivalent du Sénat). Voir aussi Parlement indien, PRS Legislative Research, "The Nuclear Safety Regulatory Authority Bill, 2011", online: <www.prsindia.org/billtrack/the-nuclear-safety-regulatory-authority-bill-2011-1980/> [Parlement indien].

⁴⁰ Parlement indien, *supra* note 39. Une analyse détaillée de la situation actuelle en Inde et des changements apportés par ce projet de loi est contenue dans Yash Thomas Mannully, *Inden Nuclear Regulatory Authority Bill, 2011 in the light of Fukushima Incident*, Association internationale du droit nucléaire, 2012 Congress, Manchester, Angleterre.

⁴¹ *Ibid.*

Conclusion

Le présent article visait à expliquer l'indépendance des organismes de réglementation dans le secteur nucléaire et à examiner les changements apportés depuis l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi. L'indépendance réelle signifie généralement que l'organisme de réglementation doit pouvoir prendre des décisions sur le contrôle réglementaire des installations et des activités sans subir de pressions ou de contraintes indues de la part du gouvernement, des organisations faisant la promotion de l'industrie nucléaire, des opposants à l'utilisation de l'énergie nucléaire ou des entités réglementées. Comme le montre l'exemple de la NRC des États-Unis, il est possible pour les États d'établir un cadre législatif garantissant l'indépendance en matière de réglementation dans le secteur nucléaire.

À la suite de l'accident nucléaire de Fukushima Daiichi, bon nombre d'États ont revu leur cadre législatif afin d'assurer une plus grande indépendance en matière de réglementation. Par exemple, le Japon a adopté une nouvelle loi pour créer un organisme de réglementation nucléaire indépendant du ministère chargé de la promotion de l'énergie nucléaire. L'accident a aussi accéléré l'adoption de l'*Energy Bill 2012* par le Royaume-Uni, qui vise à réformer son organisme de réglementation nucléaire. Enfin, l'Inde a déposé un projet de loi pour modifier son organisme de réglementation nucléaire, qui faisait l'objet d'une perception négative.

Certains ont fait valoir que, pour garantir qu'un organisme de réglementation nucléaire essentiellement indépendant conserve son indépendance, évite d'être « récupéré » par l'industrie nucléaire commerciale qu'il réglemente et demeure redevable auprès du public, un comité consultatif sur la sûreté nucléaire indépendant investi de pouvoirs d'enquête pourrait être créé au niveau international. Ce comité ferait rapport chaque année sur l'organisme de sûreté nucléaire et l'industrie nucléaire aux comités de contrôle législatif et au public.⁴² Il reste à voir si les changements apportés par de nombreux gouvernements vont assurer l'indépendance réelle de la réglementation et si un tel contrôle international est nécessaire pour garantir que les principes de la *Convention sur la sûreté nucléaire* quant à l'indépendance des organismes de réglementation soient observés par tous les États membres.

⁴² Christopher E. Paine, "Who Assures that a Nuclear Safety Agency is Actually Carrying Out its Mission to Protect the Public", Session 5 of the *International Workshop on Nuclear Energy Safety: Improving Safety in the Aftermath of the Fukushima Crisis*, Workshop Summary, 29 et 30 juin 2011, à Beijing, en Chine, p. 13. L'auteur propose que le comité soit constitué d'experts indépendants des questions nucléaires provenant du milieu universitaire, des laboratoires gouvernementaux, des ONG, des syndicats et du milieu des affaires.

RÉFÉRENCES

Lois

Inde

Projet de loi sur l'Autorité de réglementation de la sûreté nucléaire, 2011, projet de loi n° 76 de 2011, 5 septembre 2011.

Japon

Loi relative à la prévention des risques dus aux rayonnements émis par des radio-isotopes, Loi n° 167, 10 juin 1957.

Loi spéciale sur la préparation aux situations d'urgence en cas de catastrophe nucléaire, Loi n° 156, 17 décembre 1999.

Loi réglementant les matières brutes, les combustibles nucléaires et les réacteurs, Loi n° 166, 10 juin 1957.

Loi fondamentale sur l'énergie atomique, Loi n° 186, 19 décembre 1955.

Loi sur le secteur de l'électricité, Loi n° 170, 11 juillet 1964.

Loi établissant la Commission de réglementation nucléaire, Loi n° 47, 27 juin 2012.

Royaume-Uni

Health and Safety at Work and etc. Act 1974 (U.K.), 1974, c. 37.

Bill 100, *Energy Bill*, 2012–2013 Sess., 2012.

États-Unis

Atomic Energy Act of 1954, 42 U.S.C. § 2011 (1954).

Energy Reorganization Act of 1974, 42 U.S.C. § 5801 (1974).

Convention internationale

Agence internationale de l'énergie atomique. *Convention sur la sûreté nucléaire*, 5 juillet 1994, INFCIRC/449, en ligne : <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/French/infirc449_fr.pdf>.

Documents internationaux

Agence internationale de l'énergie atomique. *Cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté*, Prescriptions générales de sûreté Partie 1, N° GSR Part 1, Vienne, 2010, en ligne : <http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1465f_web.pdf>.

Agence internationale de l'énergie atomique. « Convention sur la sûreté nucléaire », en ligne : <www-ns.iaea.org/conventions/nuclear-safety.asp>.

Agence internationale de l'énergie atomique. *Principes fondamentaux de sûreté*, Fondements de sûreté SF-1, Vienne, 2006, en ligne : <http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/P1273_F_web.pdf>.

Agence internationale de l'énergie atomique. *Independence in regulatory decision making*, INSAG-17, Groupe consultatif international pour la sûreté nucléaire, 2003.

Agence internationale de l'énergie atomique. *IAEA International Fact Finding Expert Mission of the Fukushima Dai-ichi NPP Accident Following the Great East Japan Earthquake and Tsunami*, Rapport de mission de l'AIEA, mai-juin 2011, en ligne : <www-pub.iaea.org/mtcd/meetings/pdfplus/2011/cn200/documentation/cn200_final-fukushima-mission_report.pdf>.

Diète nationale du Japon. *Rapport officiel de la Commission d'enquête indépendante sur l'accident nucléaire de Fukushima*, 2012, en ligne: <http://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3856371/naic.go.jp/wp-content/uploads/2012/09/NAIC_report_lo_res10.pdf>.

Gouvernement des États-Unis d'Amérique. *The United States of America Fifth National Report for the Convention on Nuclear Safety*, U.S. Nuclear Regulatory Commission, septembre 2010, en ligne : www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/nuregs/staff/sr1650/r3/sr1650r3.pdf

Gouvernement du Japon. *Rapport national du Japon à la cinquième Réunion d'examen de la Convention sur la sûreté nucléaire (ébauche)*, septembre 2010, en ligne: <www.nsr.go.jp/archive/nsc/anzen/shidai/genan2010/genan053/siry02-3.pdf>.

Gouvernement du Royaume-Uni. *Energy Bill 2012–13: Office for Nuclear Regulation*.

Gouvernement du Royaume-Uni. *The United Kingdom's Fifth National Report on Compliance with the Convention on Nuclear Safety Obligations*, Health and Safety Executive, septembre 2010, en ligne : <www.hse.gov.uk/nuclear/cns5.pdf>.

Organisation de coopération et de développement économiques. Agence pour l'énergie nucléaire, *Améliorer l'efficacité des autorités de sûreté nucléaire*, 2001, en ligne : <www.oecd-nea.org/nsd/reports/nea3148-effectiveness.pdf>.

Parlement du Royaume-Uni. *Energy Bill 2012–2013*, Progress of the Bill, en ligne : <http://services.parliament.uk/bills/2012-13/energy.html>.

Conférences internationales

Agence internationale de l'énergie atomique. *Effective Nuclear Regulatory Systems – Facing Safety and Security Challenges*, Proceedings of an International Conference, du 27 février au 6 mars 2006, Moscou, Russie, en ligne: <www-pub.iaea.org/MTCD/publications/PDF/Pub1272_web.pdf>.

Agence internationale de l'énergie atomique. *Effective Nuclear Regulatory Systems – Further Enhancing the Global Nuclear Safety and Security Regime*, Proceedings of an International Conference, 14 au 18 décembre 2009, Cape Town, Afrique du Sud, en ligne : <www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/Pub1455_web.pdf>.

International Workshop on Nuclear Energy Safety: Improving Safety in the Aftermath of the Fukushima Crisis, Résumé de l'atelier, 29 et 30 juin 2011, Beijing, Chine, en ligne :

www.nrdc.cn/phpcms/userfiles/download/201107/08/1.June%202011%20Nuclear%20Safety%20Workshop%20Summary%20-%20Final.pdf.

Groupe de travail sur la Réforme des organisations et des règlements de sûreté nucléaire. Présentation à l'Atelier technique sur l'accident de la centrale nucléaire Fukushima Dai-ichi de TEPCO, 23 et 24 juillet 2012, Tokyo, Japon, en ligne : www.nsr.go.jp/archive/nisa/shingikai/700/14/240724/AT-6-1.pdf.

Articles

Bredimas, Alexandre et William J. Nuttall. *An international comparison of regulatory organizations and licensing procedures for new nuclear energy plants*, (2008) 26 Energy Policy 1344.

Borchardt, R.W. "Balanced Integrated Regulatory Oversight", de la conférence de l'Agence internationale de l'énergie nucléaire, *Effective Nuclear Regulatory Systems – Further Enhancing the Global Nuclear Safety and Security Regime*, Proceedings of an International Conference, 14 au 18 décembre 2009, Cape Town, Afrique du Sud.

Burges Salmon LLP. *Office for Nuclear Regulation, Electricity Market Reform and Contracts for Difference*, Nuclear Law - Draft Energy Bill 2012, Summer 2012, online: www.burges-salmon.com/Sectors/energy_and_utilities/nuclear/Publications/Draft_Energy_Bill_2012.pdf.

Frampton, George. "The Relationship Between Regulatory Infrastructure and Safety Culture in Nuclear Regulation", Session 4 of the *International Workshop on Nuclear Energy Safety: Improving Safety in the Aftermath of the Fukushima Crisis*, Résumé de l'atelier, 29 et 30 juin 2011, Beijing, Chine.

Fukusawa, Jun et Momoko Okusaki. *Reform of the Nuclear Safety Regulatory Bodies in Japan*, Association internationale du droit nucléaire, 2012 Congress, Manchester, Angleterre.

Gonçalves, O.D. "Openness and Transparency, Stakeholder Involvement", de la conférence de l'Agence internationale de l'énergie atomique, *Effective Nuclear Regulatory Systems – Further Enhancing the Global Nuclear Safety and Security Regime*, Proceedings of an International Conference, 14 au 18 décembre 2009, Cape Town, Afrique du Sud.

Gopalakrishnan, A. "India: Post-Fukushima Improvements in Safety Regulation", Session 3 of the *International Workshop on Nuclear Energy Safety: Improving Safety in the Aftermath of the Fukushima Crisis*, Résumé de l'atelier, 29 et 30 juin 2011, Beijing, Chine.

Jamison, Mark A. *Leadership and the Independent Regulator*, Document de travail de recherche sur les politiques 3620, Banque mondiale, juin 2005, en ligne : www.ictregulationtoolkit.org/en/Publication.2847.html.

Kume, Takashi. *Reform of Nuclear Regulation Organisation and System in Japan*, Groupe de travail sur la Réforme des organisations et des règlements de sûreté nucléaire, Présentation à l'Atelier technique sur l'accident de la centrale nucléaire Fukushima Dai-ichi de TEPCO, 23 et 24 juillet 2012, Tokyo, Japon.

Library of Congress. *Japan: Law to Establish Nuclear Regulatory Commission*, 13 août 2012, en ligne : www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403280_text.

Martin G. Malsch. "Nuclear Regulatory Independence in the United States", Session 3 of the *International Workshop on Nuclear Energy Safety: Improving Safety in the Aftermath of the Fukushima Crisis*, Résumé de l'atelier, 29 et 30 juin 2011, Beijing, Chine.

Mannully, Yash Thomas. *Inden Nuclear Regulatory Authority Bill, 2011 in the light of Fukushima Incident*, Association internationale du droit nucléaire, 2012 Congress, Manchester, Angleterre.

Manevich, Alejandro. *Regulatory Independence and the Canadian Nuclear Safety Commission*, Association internationale du droit nucléaire, 2012 Congress, Manchester, Angleterre.

Christopher E. Paine. *Who Assures that a Nuclear Safety Agency is Actually Carrying Out its Mission to Protect the Public*, Session 5 of the *International Workshop on Nuclear Energy Safety: Improving Safety in the Aftermath of the Fukushima Crisis*, Résumé de l'atelier, 29 et 30 juin 2011, Beijing, Chine

Pinsent Masons LLP. *Energy Bill Update - November 2012 - Nuclear Regulation*, en ligne : [<www.pinsentmasons.com/en/media/publications/energy-bill-update---november-2012--nuclear-regulation/>](http://www.pinsentmasons.com/en/media/publications/energy-bill-update---november-2012--nuclear-regulation/).

Renneberg, W. "Independence and Effectiveness in Licensing, Inspection and Enforcement", de la conférence de l'Agence internationale de l'énergie atomique, *Effective Nuclear Regulatory Systems – Facing Safety and Security Challenges*, Proceedings of an International Conference, du 27 février au 6 mars 2006, Moscou, Russie.

Sander Johannsen, Katja. *Regulatory Independence in Theory and Practice – a Survey of Independent Energy Regulators in Eight European Countries*, AKF Forlaget, février 2003.