

Paris, le 7 avril 2020

Avis n° 13 et recommandations du Haut comité sur les perspectives d'évolution de la filière de gestion des déchets très faiblement radioactifs (TFA) en France

Le Haut comité rend un avis sur les perspectives d'évolution de la filière de gestion des déchets très faiblement radioactifs (TFA). Il avait été saisi par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) qui l'invitait à réfléchir sur ce sujet, au vu de *"la montée en puissance, ces dernières années, des démantèlements d'installations nucléaires qui génèrent de très grandes quantités de [ces] déchets"* qui pose avec une acuité nouvelle la question de la gestion optimale des déchets TFA.

Dans son avis, le Haut comité ne retient pas l'option qui consisterait à mettre en œuvre des seuils de libération d'application inconditionnelle et générale à tout type de déchets TFA. Toutefois, la plupart des membres du HCTISN pensent nécessaire une évolution du mode actuel de gestion de ces déchets et par conséquent de la réglementation française qui encadre leur gestion. Ils adhèrent à la décision du Ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) et de l'ASN du 21 février 2020, qui acte une telle évolution *"afin d'introduire une nouvelle possibilité de dérogations ciblées permettant, après fusion et décontamination, une valorisation au cas par cas de déchets radioactifs métalliques de très faible activité"*.

Le Haut comité formule par ailleurs plusieurs recommandations pour optimiser la participation du public et la transparence dans le cadre d'une évolution de la réglementation et de sa mise en œuvre.

Le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), instance de concertation et de débat sur les risques liés aux activités nucléaires a examiné, au sein d'un groupe de travail dédié, les perspectives françaises d'évolution de la filière de gestion des déchets très faiblement radioactifs dits « déchets TFA ».

Ce groupe de travail avait notamment pour objectif de répondre à la saisine de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 16 novembre 2016, qui, dans le cadre de l'évaluation du Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) 2016-2018¹, souhaitait que le HCTISN « *puisse examiner, d'une part, la pertinence, dans le contexte national, d'une introduction des seuils de libération pour certains types de déchets très faiblement radioactifs, et, d'autre part, les conditions dans lesquelles la société civile pourrait être associée à une réflexion sur une telle décision et informée des conditions de son éventuelle mise en œuvre* ».

Ce groupe de travail composé d'un parlementaire, de représentants des commissions locales d'information (CLI) et de leur fédération, l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI), de représentants d'associations de protection de l'environnement, de responsables d'activités nucléaires, d'organisations syndicales, de personnalités choisies pour leur compétence scientifique et de représentants de l'Autorité de sûreté nucléaire, de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et de services de l'État s'est réuni périodiquement de septembre 2017 à février 2020 afin d'examiner ces questions et de formuler des recommandations.

Les premiers éléments d'analyses et de réflexions du groupe de travail ont fait l'objet d'un rapport intermédiaire publié par le Haut comité en octobre 2018² qui a permis d'alimenter les échanges au cours du débat public organisé entre le 17 avril 2019 et le 25 septembre 2019 par la Commission particulière du débat public (CPDP) dans le cadre de l'élaboration de la cinquième édition du PNGMDR. Ce rapport traitait notamment :

- des enjeux liés à la gestion des déchets très faiblement radioactifs,
- de la réglementation européenne et française relative à la gestion de ces déchets,
- du recensement des principales études réalisées, initiées ou programmées sur la gestion de ces déchets,
- de pratiques étrangères en matière de gestion des déchets TFA et de l'appréciation sociétale de ces pratiques.

Le groupe de travail a poursuivi ses travaux sur ce sujet et ce sur trois fronts : en approfondissant la doctrine européenne en matière de seuils de libération ; en suivant le débat public organisé par la CPDP et en y participant ; en se rendant en Belgique afin de mieux appréhender la manière dont la gestion des déchets radioactifs y est mise en œuvre, en particulier en ce qui concerne les modalités d'application de seuils de libération de certains déchets. Il a synthétisé ses travaux dans un rapport final venant compléter le rapport intermédiaire publié en

1 : Le PNGMDR, instauré par la loi de programme du 28 juin 2006 sur la gestion durable des matières et des déchets radioactifs, dresse le bilan de la politique de gestion des matières et déchets radioactifs sur le territoire national, recense les besoins nouveaux et les perspectives d'évolution et détermine les objectifs à atteindre, notamment en termes d'études et de recherches pour l'élaboration de nouvelles filières de gestion. Il est mis à jour tous les trois ans.

2 : Rapport disponible sur le site Internet du Haut comité :

http://www.hctisn.fr/IMG/pdf/Rapport_intermediaire_HCTISN_GT_Dechets_TFA_VF_avec_annexes_cle8ca9f8.pdf

octobre 2018. Ce rapport :

- rappelle d'abord les éléments de contexte liés à la gestion des déchets très faiblement radioactifs en France ;
- explicite ensuite la notion de seuils de libération et l'approche européenne en la matière, en présentant notamment les pratiques exercées en Belgique ;
- synthétise les points de vue de chacune des parties représentées au sein du groupe de travail et ceux qui, de façon plus globale, ont été exprimés au cours du débat public en identifiant les points de désaccord et les points de consensus quant :
 - o aux modalités de gestion des déchets très faiblement radioactifs à privilégier en France dans les prochaines années et décennies ;
 - o à la mise en place en France de seuils de libération pour certains types de déchets TFA et aux conditions de leur mise en œuvre,
 - o à la manière d'associer le public aux prises de position relatives à la mise en œuvre de nouvelles modalités de gestion des déchets TFA.

Ce rapport qui constitue le fruit de nombreux échanges et de débats entre les parties prenantes du groupe de travail menés depuis près de trois ans a été adopté par l'ensemble des membres du Haut comité (à l'exception d'une abstention).

Des points de vue exprimés par les parties prenantes représentées au sein du groupe de travail et de façon plus globale, au cours du débat public sur le PNGMDR, le Haut comité retire les éléments suivants :

- Comme l'énoncent la plupart des parties prenantes, une évolution des solutions de gestion des déchets TFA apparaît nécessaire voire inéluctable, eu égard à la perspective d'évolution croissante de la production de ces déchets, en raison des démantèlements des installations nucléaires et du remplacement de gros composants entraînant une saturation à moyen terme du seul centre de stockage réservé aux déchets TFA.
- La définition de seuils de libération d'application inconditionnelle et générale à tout type de déchets TFA est une option à exclure.
- La mise en œuvre de seuils de libération pour la gestion de certains types de déchets TFA constitue une option à examiner au cas par cas dans le cadre de projets et en parallèle d'autres solutions de gestion. Il convient ainsi d'examiner, sur la base de considérations sanitaires, environnementales, sociales et économiques, les avantages et inconvénients comparés de l'ensemble des options de gestion possibles, en fonction de la nature et des caractéristiques des déchets concernés, de leurs niveaux d'activité radiologique, de leur quantité, du lieu de leur production, etc. (analyse dite « multicritères-multi-acteurs »).
- Une telle évolution supposerait une modification de la réglementation française afin d'encadrer les différentes alternatives possibles au mode de gestion actuellement autorisé. L'association Robin des Bois rappelle à cet égard qu'en l'état actuel du code de la santé publique, il est interdit sauf dérogation d'ajouter intentionnellement dans les biens de consommation et dans les produits de construction des radionucléides artificiels.
- La société civile devrait être pleinement associée, à la fois quant au principe d'une telle évolution réglementaire et, ultérieurement, lors de sa mise en œuvre (analyse « multicritères-multi-acteurs » de chaque projet), de sorte que ses préoccupations, en particulier en termes de respect des procédures et fiabilité des contrôles, soient prises en compte et ce, le plus en amont possible des décisions.

Ces points étant notés, le Haut comité formule cinq recommandations. Celles-ci sont cohérentes avec la décision du ministère de la Transition écologique et solidaire (MTES) et de l'ASN du 21 février 2020³ consécutive au débat public sur le PNGMDR s'agissant de la gestion des déchets TFA et se montrent encore plus ambitieuses s'agissant de l'information et de la participation du public dans le cadre de la gestion de ces déchets.

- **Recommandation n° 1 : sur l'évolution de la réglementation française**

La mise en œuvre de seuils de libération d'application inconditionnelle et générale à tout type de déchets TFA est une option que le Haut comité ne retient pas.

La plupart des parties prenantes considèrent en revanche que la mise en œuvre de seuils de libération pour la gestion de certains types de déchets TFA constitue une option envisageable, à condition :

- d'être examinée au cas par cas dans le cadre de projets ;
- de porter sur des substances pour lesquelles il peut être démontré de façon fiable qu'elles ont une activité inférieure au seuil de libération ; à ce jour, seuls les métaux y seraient éligibles ;
- d'être examinée en parallèle d'autres solutions de gestion et en concertation avec l'ensemble des parties prenantes.

- **Recommandation n° 2 : sur l'information et la participation du public quant à une évolution de la gestion des déchets TFA**

Le Haut comité considère que l'évolution annoncée par le Gouvernement de la réglementation française relative à la gestion des déchets TFA doit faire l'objet d'une consultation préalable du public, à la fois quant à son *principe même* et quant à sa *mise en œuvre au cas par cas dans le cadre de projets*. Cette consultation doit être menée le plus en amont possible des décisions et choix de gestion et selon des modalités adaptées aux territoires et aux populations.

- Avant une éventuelle modification de la réglementation

La CPDP a indiqué à l'issue du débat public sur le PNGMDR, sur le sujet des déchets TFA, que « *Dans l'hypothèse où les pouvoirs publics souhaiteraient faire évoluer la réglementation actuelle, la plus grande attention devrait être apportée aux questions pratiques (modalités de mesure par les opérateurs, de contrôle par l'ASN...), ainsi qu'aux modalités d'association de la société civile à ces évolutions.* »

Le Haut comité souscrit entièrement à cette préconisation et considère que l'évolution de la réglementation française, telle qu'annoncée par les pouvoirs publics, doit, *dans son principe même*, faire l'objet d'une consultation préalable du public afin de recueillir son avis sur :

- les nouvelles filières de gestion de certains types de déchets TFA qui pourraient ainsi être autorisées,
- la nature des déchets qui seraient éligibles à ces nouvelles modalités de gestion,
- les mesures de maîtrise des risques, notamment en termes de contrôles et de traçabilité qui seraient prescrites dans le cadre de l'exploitation de ces nouvelles filières de gestion.

3 : Décision du MTES et de l'ASN consécutive au débat public dans le cadre de la préparation de la cinquième édition du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs du 21 février 2020 disponible sur : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/apres-debat-public-elisabeth-borne-et-bernard-doroszczuk-annoncent-orientations-du-prochain-plan>

Le Haut comité estime que, compte-tenu de ces enjeux, une telle consultation du public devrait obéir à des modalités élargies par rapport à celles qui sont prévues par la réglementation en vigueur, tant en termes de durée qu'en termes de moyens d'information, de publicité et de participation⁴. Le Haut comité tient également à souligner l'importance de rendre compte de façon transparente de la manière dont les contributions du public émises pendant cette consultation auront été prises en compte.

- Au cas par cas, avant chaque nouveau projet de libération de déchets TFA

Le Haut comité considère par ailleurs que préalablement à toute décision d'autorisation d'un *projet de libération* de déchets TFA, le public devrait être associé à l'évaluation dudit projet et de l'ensemble des modes de gestion possibles (enjeux techniques, économiques, sanitaires, environnementaux, sociaux ; critères considérés ayant conduit au choix du scénario retenu par le producteur ; impact de la filière envisagée sur les générations futures, etc.) intégrant si nécessaire des analyses de cycles de vie pour ce qui concerne les impacts environnementaux.

L'ensemble des possibilités de gestion envisageables devrait donner lieu à un temps d'échange pluraliste suffisamment long pour permettre à chaque citoyen de mieux appréhender les enjeux liés au projet correspondant. Il convient en particulier de prévoir des temps de dialogue entre les producteurs des déchets concernés, les exploitants des installations de traitement ou d'élimination (en fonctionnement et projetées) de ces déchets et la société civile.

Si l'application de seuils de libération constituait une des solutions examinées dans le cadre de la gestion de certains déchets TFA, devraient notamment être présentées au public :

- La nature du traitement prévu de ces déchets si ceux-ci sont destinés à être valorisés dans le domaine conventionnel et l'installation de traitement associée ;
- Les mesures prévues pour garantir une caractérisation fiable de l'activité radiologique des déchets pris en charge et libérés en précisant notamment les techniques de mesures qui seront utilisées et les modalités de réalisation des contrôles prévus (organismes de contrôles, indépendance de ces organismes, fréquences des contrôles, ...)

Le Haut comité recommande également de conserver, pour les générations futures, la mémoire des analyses ayant conduit aux décisions de gestion.

• **Recommandation n° 3 : sur la veille scientifique**

Si la mise en œuvre de seuils de libération constitue une nouvelle voie de gestion autorisée pour certains déchets TFA, elle implique la réalisation d'une veille scientifique régulière sur les effets des rayonnements ionisants, pour s'assurer notamment de l'adéquation de ces seuils avec l'état de l'art en la matière.

Le Haut comité estime ainsi que les pouvoirs publics pourraient lui présenter chaque année :

- le bilan des libérations autorisées et des recyclages auxquels elles ont conduit ;
- les retours d'expérience opérés (contrôles réalisés,...) ;
- l'état des connaissances scientifiques relatives aux effets biologiques des faibles doses de rayonnements ionisants et la pertinence des modèles utilisés pour fixer les seuils de libération.

4 : La réglementation (L. 113-19-1 du code de l'environnement) prévoit pour ce cas de figure une consultation du public d'au moins trois semaines. Les observations du public sont déposées par voies électronique ou postale à l'autorité administrative qui porte le projet de décision.

A cette occasion, et en particulier si des évolutions notables étaient constatées, une présentation des pratiques des pays européens mettant en œuvre la libération et de leur réglementation mériterait également d'être exposée au Haut comité.

De même, le Haut Comité, afin de poursuivre le partage d'expérience lié à la gestion des déchets TFA et en particulier sur le sujet relatif à la participation du public aux prises de décision, prévoit de poursuivre les échanges avec plusieurs autorités de sûreté nucléaire étrangères (l'Agence fédérale de contrôle nucléaire belge et l'autorité suédoise de sûreté nucléaire notamment).

- **Recommandation n° 4 : Favoriser un continuum d'information et de participation du public sur la gestion des différentes catégories de déchets radioactifs**

Le Haut comité adhère à la décision du MTES et de l'ASN qui ont annoncé le 21 février 2020 que « Dans le cadre de la mise en œuvre de la prochaine édition du PNGMDR, une communication régulière, accessible au grand public, sur l'évaluation du fonctionnement des filières de gestion de déchets sera recherchée. Elle visera à mettre à disposition du public des données factuelles et consolidées permettant d'éclairer les enjeux associés. »

Il recommande que le champ de cette communication régulière à destination du public soit étendu à la tenue à jour d'un calendrier national des consultations du public prévues pour l'ensemble des procédures en cours d'instruction liées à la gestion des différentes catégories de déchets radioactifs (procédure de révision du PNGMDR, projets d'évolutions réglementaires, procédures liées à d'éventuels projets de libération de déchets TFA, procédures d'instructions des dossiers de démantèlement des installations nucléaires de base déposés en application de l'article L. 593-27 du code de l'environnement...)

- **Recommandation n° 5 : Promouvoir l'information du public concernant les actions de contrôle de la gestion des déchets TFA, particulièrement en cas de mise en place de projets de libération de déchets TFA**

A l'issue du débat public sur le PNGMDR, la CPDP a relevé l'importance de la confiance dans les actions de contrôle. Elle a noté qu'une partie du débat autour de la gestion des déchets TFA et d'éventuels projets de libération portait autour de la crédibilité de ces actions de contrôle.

A cette fin, le Haut comité recommande :

- que l'ASN, comme elle le fait déjà sur les installations nucléaires, favorise la participation des membres des CLI, en tant qu'observateurs, aux inspections au sein d'installations en démantèlement générant des flux importants de déchets TFA, sur la thématique de la gestion de ces déchets ;
- que les pouvoirs publics favorisent, comme ils le font déjà également, la participation des membres des Commissions de suivi de sites (CSS)⁵ existantes à des visites au sein des installations classées pour la protection de l'environnement assurant la gestion de déchets TFA.

La Présidente,



Christine NOIVILLE

⁵ Commission de suivi de site mentionnée à l'article L. 125-2-1 du code de l'environnement