Réponse du CPNPC du 13 mai 2015 à l'avis de l'AFCN dans le cadre de la finalisation du Programme national de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs.

Conformément à l'article 6 de la loi du 3 juin 2014 modifiant l'article 179 de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 en vue de la transposition dans le droit interne de la Directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs (ci-après « loi du 3 juin 2014 »), il est créé un Comité du Programme national (ci-après « CPNPC ») chargé d'établir le Programme national de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs (ci-après « Programme national »).

Selon ce même article, le CPNPC se compose de représentants du Service public fédéral en charge de l'Energie (ci-après « SPF »), de l'ONDRAF et de Synatom, chacun intervenant dans le cadre de ses compétences et de ses missions. Le CPNPC est présidé par un représentant du SPF et son secrétariat est assuré par l'ONDRAF.

Le CPNPC a établi le Programme national de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs. Dûment mandaté, le SPF (via la DG Energie), qui assure la présidence du CPNPC, l'a soumis pour avis à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (AFCN), le 5 mai 2015 (cf. annexe 1, lettre de mandat des ministres Peeters et Marghem à la DG Energie du SPF).

Le CPNPC a pris connaissance de l'avis de l'AFCN du 7 mai 2015. Il y répond par la présente et finalise le Programme national en sa séance du 13 mai 2015 en tenant compte de cet avis.

L'avis de l'AFCN (cf. annexe 2), reproduit in extenso dans la présente note, est découpé suivant les différentes thématiques abordées afin de permettre une réponse point par point du CPNPC. La structure de l'avis de l'AFCN confère celle de la présente note.

1. Commentaires généraux

1° « La loi du 3 juin 2014 exige que la politique menée jusqu'à présent soit dorénavant formalisée sous forme de Politiques Nationales, qui, conformément à l'article 4 de la loi, seront promulguées après avis préalable de l'Agence. C'est pourquoi l'AFCN conseille de mentionner clairement dans le Programme National pour quels types de déchets

radioactifs ou pour quels types de combustibles usés il faudra définir de telles Politiques Nationales, sans oublier de mentionner la phase du processus de gestion de déchets concernée par ces Politiques Nationales (prétraitement, traitement, conditionnement, entreposage, stockage,…) et l'échéance attendue de promulgation. »

Comme stipulé dans le préambule du Programme national en page v de celui-ci, le CPNPC rappelle qu'il a décidé de *« limiter la première édition du programme national à une description, sans nouveau contenu normatif, de la situation existante au 31 décembre 2014 en matière de politiques nationales pour la gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs, de mise en œuvre de ces politiques et de cadre national pour cette mise en œuvre* ». Les éventuelles politiques à venir n'y sont donc pas détaillées.

Toutefois, la Table 7 (tableau des indicateurs) du Programme national donne une vue synoptique des politiques existantes ou manquantes pour chaque catégorie de déchets ainsi que pour les combustibles usés et ce, pour chaque étape de gestion.

Le CPNPC ne peut préjuger du calendrier d'élaboration et d'institution des futures politiques nationales.

2° « Le Programme National ne prévoit pas la classe des déchets de très faible activité, par exemple venant des interventions ou du démantèlement des installations. L'AFCN conseille d'étendre le Programme National à cette classe de déchets. »

Le Programme national a considéré toutes les catégories de déchets. La classe des déchets de très faible activité n'existe pas dans la classification belge. Le CPNPC s'est basé sur la classification de l'ONDRAF. Comme stipulé en page 2 (note de bas de page 2) du PN : « *L'ONDRAF considère les déchets de très faible activité et de courte durée de vie non libérables comme des déchets de catégorie A.* »

Par souci de clarté, cette information est remontée dans le corps du texte.

3° « L'information sur les Politiques Nationales à définir devrait explicitement être mentionnée dans le texte en addition du Tableau des indicateurs (tableau 7). Cette information doit permettre à toutes les parties prenantes, dont l'AFCN, de prendre les initiatives nécessaires pour remplir leur mission légale. »

Cf. réponse au 1°

4° « Pour les mêmes raisons, le Programme National doit donner, comme demandé dans l'article 6 de la loi, un aperçu suffisamment détaillé de

l'inventaire des déchets radioactifs, y compris ceux qui attendent d'être traités ou qui seront encore produits. »

Le CPNPC estime que l'inventaire repris dans ce premier programme national est suffisamment détaillé. Pour plus de détails, nous renvoyons au cinquième rapport du Royaume de Belgique à la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs.

5° **« Si le cadre réglementaire constitue un élément important à considérer pour le développement du Programme National, il ne doit pas être repris comme indicateur de performance pour surveiller l'avancement de l'exécution de celui-ci. En effet, selon la loi, le cadre réglementaire relatif à la sûreté ne fait pas partie du contenu du Programme National. »**

Le CPNPC choisit les indicateurs de performance qu'il estime pertinents.

Le CPNPC confirme que le cadre réglementaire ne fait pas partie du Programme national mais est un élément essentiel du contexte de sa mise en œuvre.

6° **« Il est indiqué au §6.1 que ' *L'accumulation indue de déchets radioactifs sur les sites des producteurs est en principe évitée grâce aux inspections effectuées conjointement ou séparément par l'AFCN, en sa qualité d'autorité de contrôle, et par l'ONDRAF* .' L'AFCN demande de reformuler la phrase car elle suggère qu'il est de la responsabilité de l'AFCN et de l'ONDRAF d'éviter l'accumulation des déchets radioactifs. En effet, l'AFCN, Bel V et l'ONDRAF vérifient l'absence d'accumulation indue de déchets chez les exploitants dans le cadre de leurs missions respectives mais c'est le producteur (l'exploitant de l'installation), au travers de sa stratégie de gestion des déchets, qui a la responsabilité d'éviter une telle accumulation. »**

Le CPNPC se range à l'avis de l'AFCN et modifie le texte du Programme national en conséquence.

2. Commentaires par type de déchets ou matériaux radioactifs

2.1 Cat A

7° **"En page 39, § 7.4.1, on mentionne que le stockage en surface à Dessel est passivement sûr à partir de la fermeture de l'installation de stockage. Ceci n'est toutefois pas correct. Le concept de sureté de l'ONDRAF de ce stockage part du principe qu'il est nécessaire pour assurer la sûreté qu'après fermeture de l'installation, la couverture soit contrôlée et entretenue de manière active et que tout accès au site soit contrôlé et ceci jusqu'à la fin de la période de contrôle institutionnel »**

Le CPNPC se range à l'avis de l'AFCN et modifie le texte du Programme national en conséquence.

8° **« Le tableau 4 § 7.4.1 mentionne que pour la gestion à court terme, il existe un programme RD&D spécifique aux aspects de vieillissement des déchets en entreposage. A notre connaissance, il n'existe qu'un programme de suivi des déchets (contrôle visuel des conditions des fûts) entreposés à Belgoprocess dans le cadre du processus d'acceptation des déchets par l'ONDRAF. L'AFCN demande de préciser le contenu du programme de RD&D dont il est question et de spécifier le type de déchets et les procédés de traitement/conditionnement concernés. »**

Le CPNPC prend note de l'observation de l'AFCN et modifie la phrase du tableau 4 § 7.4.1 de manière à lever toute ambiguïté.

2.2 Cat B&C et combustible usé

9° **« La solution de gestion à long terme préconisée par l'ONDRAF dans son Plan Déchets B&C est le stockage géologique au sein d'une argile peu indurée (Argile de Boom ou Argile Yprésienne), dans une installation unique, située sur le territoire belge. L'ONDRAF mentionne qu'elle proposera une politique nationale sur cette base. L'AFCN est favorable au stockage géologique (englobant les options galeries de stockage et forages profonds) mais est d'avis qu'il n'est actuellement pas possible de prendre une décision concernant le choix d'une catégorie de formation hôte « argile peu indurée ». En effet, la formation hôte et son environnement géologique constituent les composants de sûreté principaux pour assurer à long terme la protection de l'homme et de l'environnement. Dès lors toute décision relative à la sélection d'une ou plusieurs formations hôtes doit reposer sur une analyse de sûreté et résulter d'un processus d'optimisation de la protection. A ce jour, aucune analyse de sûreté n'a été présentée pour avis à l'AFCN démontrant que les formations d'argile peu indurée dans leur contexte géologique présentent des performances de confinement et d'isolation suffisantes.**
De plus la solution de gestion à long terme préconisée par l'ONDRAF ne résulte pas d'un processus d'optimisation de la protection.
Plus particulièrement le Plan Déchets ne présente pas de comparaison systématique des formations géologiques potentielles sur base d'attributs de sûreté reflétant les capacités de confinement et d'isolation des formations hôtes et leur environnement géologique. Entre autres, le fait que les connaissances actuelles pour un certain type de formation soient limitées ne peut pas constituer un argument décisif dans la sélection d'une catégorie de formations hôtes. Les arguments invoqués par l'ONDRAF ne tiennent pas suffisamment compte de la protection globale que l'on attend d'un système de stockage par rapport à son environnement, à savoir la

capacité de confinement et d'isolation du système de stockage. L'aspect isolation n'est en effet pas suffisamment abordé dans le Plan Déchets notamment concernant la présence de réserves d'eau souterraines exploitables (couches aquifères) contiguës à la formation hôte. L'AFCN a clairement exposé ces éléments dans son avis concernant le Plan Déchets et considère que l'ONDRAF n'a pas suffisamment tenu compte de cet avis dans sa version finale. »

Il s'agit d'un commentaire général que le CPNPC analyse comme se rapportant à la section 7.4.2 du Programme national qui décrit la situation existante au 31/12/2014.

Il n'appartient pas au CPNPC de se prononcer sur le contenu des politiques nationales.

10° « Concernant l'établissement des Politiques Nationales, l'AFCN souhaite ainsi réaliser les recommandations suivantes :

1. **Sur base des documents actuellement disponibles, les Politiques Nationales relatives à la solution de gestion à long terme des déchets B&C devraient se limiter à une décision de stockage géologique incluant les options « galeries de stockage » et « forages profonds ». Selon l'AFCN, il est en effet prématuré de préconiser un stockage au sein d'une argile peu indurée. »**
2. **Les décisions relatives à la formation hôte doivent résulter de la mise en œuvre du principe d'optimisation de la protection conformément au RGPRI et aux recommandations internationales. Les formations les plus optimales du point de vue de la sûreté doivent être identifiées à partir d'une comparaison systématique des formations potentiellement favorables sur base d'attributs de sûreté clairement identifiés. »**
3. **Les étapes du processus décisionnel relatif au stockage géologique doivent au minimum contenir les décisions suivantes :**
    - **Sélection d'une ou plusieurs formations hôtes ;**
    - **Sélection du site ou des sites ;**
    - **Décisions associées au processus d'autorisation**

Les décisions relatives à ces étapes doivent être supportées par un dossier de sûreté dont la structure aura été convenue au préalable avec l'AFCN. En ligne avec les recommandations internationales, ce dossier de sûreté doit notamment inclure

une évaluation de sûreté démontrant le caractère approprié de la formation hôte et son environnement géologique ainsi que le processus d'optimisation de la protection qui a mené à la sélection de la formation hôte ou du site.

Les aspects sociétaux et économiques font partie des « circonstances existantes » du processus d'optimisation de la protection et font intervenir plusieurs parties prenantes comme par exemple la société civile, les populations locales (e.g. les partenariats) et les industries. Pour autant que la formation hôte satisfasse aux exigences de sûreté, ces aspects peuvent influencer le choix final de la formation hôte et du site »

Le CPNPC n'est pas compétent dans l'établissement des politiques nationales.

2.3 Déchets de très faible activité (y inclus NORM, TENORM et radifères)

11° « Il serait cohérent d'intituler le chapitre 11 « Déchets de très faible activité. Outre les déchets radioactifs radifères et NORM, cette catégorie inclut aussi les déchets de très faible activité contaminés par des substances radioactives artificielles, par exemple issus du démantèlement d'installations nucléaires ou générées par des incidents ou accidents radiologiques (cf . dossier Duferco). Cette catégorie de déchets fait l'objet d'un addendum spécifique de la convention de collaboration entre l'AFCN et l'ONDRAF (Addendum 7 : het beheer van zeer laagactief afval (ZLAA) afkomstig van interventies of nucleaires installaties en van NORM-beroepsactiviteiten).
Cela reflète certaines ambiguïtés dans le scope de ce chapitre : la définition de « déchets NORM » (page 3) et la nuance faite par rapport aux « déchets radioactifs NORM « potentiels » manque de clarté. Pour l'AFCN, un résidu NORM est un résidu dont les concentrations d'activité excèdent les niveaux fixés dans l'arrêté AFCN du 01/03/2013.
Par ailleurs, la réflexion sur le statut – déchet radioactif ou non – des matières NORM et la stratégie des interventions et assainissements doit être cohérente avec l'approche des autorités environnementale : la question de savoir dans quels cas un sol contaminé doit être considéré comme déchets a, par exemple, déjà fait l'objet de nombreuses discussions (la directive 2008/98/CE relative aux déchets exclut par exemple les « sols pollués non excavés » du champ d'application de la directive). Associer les autorités environnementales à cette réflexion est indispensable, dans un souci d'efficacité et de cohérence. Inversement, même si un déchet radifère et NORM n'a pas le statut de déchet radioactif (cf. p. 56), un avis et un suivi de la part de l'AFCN peuvent rester nécessaires »

Le CPNPC ne souhaite pas changer le titre de ce chapitre car il tient à distinguer les déchets radioactifs dont la gestion à long terme est déjà assurée par l'ONDRAF des matières radioactives qui pourraient devoir être prises en charge par l'ONDRAF en tant que déchets radioactifs si le cadre réglementaire relatif aux interventions était développé en ce sens, sur proposition de l'AFCN.

Le CPNPC fait observer que le Programme national ne peut rapporter que des situations planifiées (cf. Programme national, page 3).

Le Programme national doit inclure « les informations relatives […] aux activités professionnelles passées ou en cours qui ont généré ou génèrent des substances susceptibles d'être qualifiées comme déchets radioactifs [...] » (loi du 3 juin 2014, art 6, §8, (n)). L'arrêté AFCN du 01/03/2012 ne permet pas, en l'état, d'identifier la fraction de résidu NORM à gérer comme déchet radioactif.

Le CPNPC signale que les décisions relatives aux déchets NORM et les stratégies des interventions et assainissements ne relèvent pas de sa compétence.

L'importance d'associer les autorités environnementales a été affirmée dans le chapitre 11 du Programme national relatif aux déchets radioactifs radifères et déchets radioactifs NORM : « *Une concertation et une collaboration entre les autorités fédérales compétentes pour les matières nucléaires et les autorités régionales compétentes en matière d'environnement est donc indispensable* ».

12° Le programme national mentionne (p. 57) que : « Le cadre légal et réglementaire de radioprotection et de sûreté ne contient pas les éléments nécessaires pour permettre à l'ONDRAF d'estimer l'inventaire des déchets radioactifs radifères et NORM et qui seront issus d'assainissements futurs et dont il devra assurer la gestion à long terme ». L'AFCN n'est pas d'accord avec ce point et est d'avis qu'il est possible d'estimer ces volumes sur base de quelques hypothèses de travail. L'AFCN demande d'ajouter de telles estimations au programme national.

Le CPNPC rappelle qu'il ne peut en aucun cas suppléer aux réglementations existantes pour formuler de telles hypothèses.

Le CPNPC estime ne pas pouvoir être plus précis sur les volumes potentiels de déchets radioactifs que ce qui est mentionné au chapitre 11 du Programme national.

Annexes

Annexe 1 : Lettre des Ministres Kris Peeters, Ministre de l'Economie, et Marie Christine Marghem, Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, relative à la consultation de l'AFCN par la DG Energie du SPF dans le cadre du Programme national pour la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.

Annexe 2 : Avis de l'AFCN du 7 mai 2015 sur le Programme National du 10 avril 2015