

N° 296

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 janvier 2024

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire (procédure accélérée) et sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (procédure accélérée),*

Par M. Patrick CHAIZE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, président ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, vice-présidents ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loïsier, secrétaires ; M. Jean-Pierre Bansard, Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Mme Evelyne Corbière Naminzo, MM. Pierre Cuypers, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Stéphane Fouassin, Mmes Amel Gacquerre, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérimou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Mme Sophie Primas, M. Christian Redon-Sarrazay, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 229 et 230 (2023-2024)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
<b>EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI.....</b>	<b>19</b>
• TITRE I <sup>ER</sup> L'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.....	19
• CHAPITRE I <sup>ER</sup> Missions et fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.....	19
• Section 1 Dispositions modifiant le code de l'environnement .....	19
• <i>Article 1<sup>er</sup> (avis)</i> <b>Institution de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) et définition de ses principales missions .....</b>	<b>19</b>
• <i>Article 2 (avis)</i> <b>Fixation de règles d'organisation, de transparence, de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts dans le règlement intérieur de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) .....</b>	<b>30</b>
• <i>Article 2 bis (nouveau) (avis)</i> <b>Renforcement de la composition paritaire du collège de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) .....</b>	<b>35</b>
• <i>Article 2 ter (nouveau) (avis)</i> <b>Renforcement de la reddition des comptes auprès du Parlement de la commission des sanctions de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) .....</b>	<b>37</b>
• <i>Article 3 (avis)</i> <b>Précision de certaines activités de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), notamment en matière de formation ou de recherche .....</b>	<b>39</b>
• <i>Article 4 (avis)</i> <b>Précision des règles de transparence, d'information et de participation de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) .....</b>	<b>42</b>
• Section 2 Dispositions transitoires.....	46
• <i>Article 5 (avis)</i> <b>Disposition de transition visant à permettre la création par fusion de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) .....</b>	<b>46</b>
• CHAPITRE II Ressources humaines.....	49
• Section 1 Dispositions modifiant le code de l'environnement.....	49
• <i>Article 6 (avis)</i> <b>Fixation des modalités de recrutement de la future Autorité de sûreté nucléaire (ASNR) ainsi que des modalités d'organisation et de fonctionnement de son comité social d'administration et des délégués syndicaux .....</b>	<b>49</b>
• Section 2 Dispositions transitoires.....	55
• <i>Article 7 (avis)</i> <b>Transfert des contrats de travail de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) vers la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) hors ceux destinés au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) .....</b>	<b>55</b>
• <i>Article 8 (avis)</i> <b>Maintien, à titre transitoire, des effets des conventions, des accords ou des engagements unilatéraux de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au sein de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) ou du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) .....</b>	<b>58</b>
• <i>Article 9 (avis)</i> <b>Organisation à titre transitoire d'un concours réservé pour permettre aux agents contractuels de droit public et aux salariés de droit privé de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) d'accéder aux corps de fonctionnaires .....</b>	<b>60</b>

---

• <i>Article 10 (avis)</i> <b>Organisation à titre transitoire de la représentation sociale de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection via le comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ainsi que le comité social et économique et les délégués syndicaux de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)</b> .....	62
• <i>Article 11 (avis)</i> <b>Évaluation des moyens financiers et humains nécessaires à la création par fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) et allocation de moyens par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) dans cette perspective</b> .....	64
• CHAPITRE III Le haut-commissaire à l'énergie atomique .....	67
• <i>Article 12 (délégué)</i> <b>Abrogation du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA)</b> .....	67
• CHAPITRE IV Dispositions de coordination et finales .....	78
• <i>Article 13 (avis)</i> <b>Disposition de coordination visant à ajuster plusieurs articles des codes de la consommation, de l'environnement, de la recherche et de la santé publique</b> .....	78
• <i>Article 14 (avis)</i> <b>Disposition de coordination visant à mentionner la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans les codes de la défense, de l'environnement, de la santé publique et du travail notamment</b> .....	79
• <i>Article 15 (avis)</i> <b>Disposition d'application fixant la création par fusion de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) au 1<sup>er</sup> janvier 2025 essentiellement</b> .....	80
• TITRE II ADAPTATION DES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE AUX PROJETS NUCLÉAIRES .....	82
• CHAPITRE I <sup>ER</sup> Sécurisation des procédures relatives à la commande publique pour les porteurs de projets nucléaires .....	82
• <i>Article 16 (délégué)</i> <b>Faculté pour les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs de déroger à l'obligation d'allotissement des marchés de travaux, de fournitures ou de services pour certains projets nucléaires</b> .....	82
• <i>Article 17 (délégué)</i> <b>Faculté pour les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs d'étendre la durée maximale des accords-cadres des marchés de travaux, de fournitures ou de services pour certains projets nucléaires</b> .....	95
• <i>Article 17 bis (nouveau) (délégué)</i> <b>Faculté pour les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs de recourir à la crédibilité des offres comme critère d'attribution des marchés publics pour certains projets nucléaires</b> .....	103
• <i>Article 17 ter (nouveau) (délégué)</i> <b>Faculté pour les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs de recourir à des avenants pour modifier les marchés publics sans nouvelle procédure de mise en concurrence pour certains projets nucléaires</b> .....	107
• CHAPITRE II Mesures destinées à renforcer la protection des intérêts fondamentaux de la Nation en matière de nucléaire .....	113
• <i>Article 18 (délégué)</i> <b>Application au seul titre II du livre V du code de la commande publique aux marchés de travaux, de fournitures ou de services pour certains projets nucléaires</b> .....	113
<b>EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE</b> .....	<b>125</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup> (avis)</i> <b>Disposition de coordination visant à intégrer la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution</b> .....	125
• <i>Article 2 (avis)</i> <b>Disposition d'application fixant au 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'intégration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans la loi</b>	

organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution .....	127
• Article 3 (nouveau) (avis) Disposition d'application de l'intégration du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.....	128
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>131</b>
• Audition de M. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) (Mercredi 17 janvier 2024) .....	131
• Audition de M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) (Mercredi 17 janvier 2024).....	148
• Examen en commission (Mercredi 31 janvier 2024) .....	164
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....</b>	<b>193</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>197</b>
<b>LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....</b>	<b>201</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>203</b>



## L'ESSENTIEL

**Mardi 30 janvier 2024, la commission des affaires économiques a adopté les conclusions de son rapporteur, Patrick Chaize, sur le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire et le projet de loi modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.**

**Ces deux textes proposent trois réformes techniques destinées à accompagner la relance de la filière française du nucléaire, actée par la loi « Nouveau Nucléaire » du 22 juin 2023.** La première est la fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au sein d'une Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR). La deuxième est la simplification des règles de la commande publique applicables aux projets de production, de recherche ou de stockage nucléaires, portés par le groupe EDF, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). La dernière est le repositionnement du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA), désormais chargé du Conseil de politique nucléaire (CNP), qui est transféré du CEA vers le Premier ministre.

**La commission a examiné au fond les articles du projet de loi sur la simplification des règles de la commande publique et le repositionnement du HCEA.** Elle s'est saisie pour avis de tous les autres articles portant sur la création de l'ASNR.

**Lors de l'examen de la loi « Nouveau Nucléaire », le Gouvernement avait déposé à l'Assemblée nationale deux amendements procédant à la fusion de l'ASN et de l'IRSN.** En commission mixte paritaire (CMP), la commission s'était opposée à la fusion pour lui préférer une saisine sur ce sujet de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst). En rejetant les amendements présentés à la hâte par le Gouvernement, après le vote massif du Sénat sur ce texte, la commission des affaires économiques s'était opposée à une réforme mal anticipée et mal évaluée. En saisissant l'Opecst, elle avait remis les parlementaires au cœur des enjeux.

**La commission constate que le nouveau projet de réforme est plus abouti :** il est le fruit des travaux préalables de l'Opecst, d'une dizaine de consultations formelles et d'un an de concertation sociale. Il arrive à un moment crucial pour la filière française du nucléaire, à l'heure où le Gouvernement entend proposer de nouvelles régulation et programmation

énergétiques, dans les textes relatifs à la « Souveraineté énergétique » et à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Ces textes doivent constituer les déclinaisons concrètes du discours de Belfort, du 10 janvier 2022, au cours duquel le Président de la République a annoncé la construction de 6 EPR2 et d'1 SMR et l'étude de 8 autres EPR2.

**Dans le cadre de ses travaux, le rapporteur a entendu une quarantaine de personnalités, à l'occasion d'une vingtaine d'auditions, recueillant le point de vue de l'ensemble des parties prenantes :** les représentants de l'administration et du personnel de l'ASN et de l'IRSN, le Haut-commissaire, les acteurs économiques et scientifiques, les associations environnementales, les organismes consultatifs, ou encore les parlementaires.

**Au terme de ses travaux, le rapporteur a proposé à la commission 37 amendements pour améliorer le texte, selon 4 axes :** consolider la gouvernance de la filière nucléaire, simplifier les règles de la commande publique, faire suite aux travaux de la commission dans la loi « Nouveau Nucléaire » et conforter l'organisation de la nouvelle autorité de sûreté.

## **I. DES TEXTES ESSENTIELLEMENT TECHNIQUES, MAIS UTILES À LA RELANCE DE LA FILIÈRE FRANÇAISE DU NUCLÉAIRE**

**Les projets de loi ordinaire et organique, présentés par le Gouvernement, proposent des réformes essentiellement techniques, mais toutefois utiles à la relance de la filière française du nucléaire, pour laquelle la commission est très engagée.**

### **A. DES PROJETS DE LOI ESSENTIELLEMENT TECHNIQUES**

Le projet de loi ordinaire se compose de **18 articles**.

Son **titre Ier** procède essentiellement à la création de l'ASNR.

À cette fin, son **article 1<sup>er</sup>** donne à cette autorité compétence en matière d'expertise, de recherche et de formation dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, ainsi que d'organisation de la participation du public et d'information du Parlement ; de plus, il élargit la sûreté nucléaire à la protection de la santé humaine et de l'environnement.

L'**article 2** renvoie au règlement intérieur de l'autorité le soin : d'une part, de distinguer le processus d'expertise et d'instruction, conduit par les services, de celui d'élaboration des avis et des décisions, délibérés par le collège ; d'autre part, de définir les modalités de publication des résultats des activités d'expertise et d'instruction ; et enfin, de préciser les règles de déontologie applicables en matière d'expertise et de recherche notamment.

L'**article 3** confère à l'autorité la mission de dispenser des formations ou de gérer des données contre rémunération, de donner un appui technique au Gouvernement dans ses domaines de compétence, de même qu'un statut d'établissement public de recherche, ses agents étant assujettis à des règles de confidentialité dans leur mission d'expertise.

L'**article 4** prévoit que l'autorité présente à l'Opecst et, pour avis, au Haut comité pour la transparence de l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) les sujets sur lesquels elle organise une association du public et les résultats de ses programmes de recherche.

L'**article 6** permet à l'autorité de recruter des agents sous différents statuts (fonctionnaires, contractuels de droit public et salariés de droit privé), et institue une représentation sociale (comité social d'administration et délégués syndicaux).

L'**article 9** organise un concours réservé, permettant aux agents contractuels de droit public et aux salariés de droit privé de l'autorité d'accéder aux corps de fonctionnaires.

L'**article 5** transfère les biens, droits et obligations de l'IRSN vers l'ASNR ou le CEA, à titre gratuit et sans indemnisation, tandis que l'**article 7** transfère les contrats de travail de l'IRSN vers l'ASNR, hors ceux destinés au CEA (fourniture et exploitation de dosimètres) ou mis à disposition par ce dernier auprès du ministère de la défense (expertise nucléaire de défense).

L'**article 11** réserve un budget pour l'ASN (15 M€) et l'IRSN (0,7 M€) pour 2024 et prévoit une évaluation des moyens nécessaires à la fusion par le Gouvernement, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2024, et par l'ASNR, pour les cinq années suivant la promulgation de la loi.

Les **articles 8, 10 et 15** consistent en des dispositions de transition, et les **articles 13 et 14** en des dispositions de coordination.

Le **titre II** du projet de loi procède à une simplification des règles de la commande publique applicables aux projets nucléaires.

Son **article 16** permet aux entités adjudicatrices (le groupe EDF) et aux pouvoirs adjudicateurs (le CEA et l'Andra) de déroger au principe d'allotissement des marchés publics pour certains projets nucléaires :

- la réalisation des réacteurs électronucléaires (EPR2 et SMR) prévue par la loi « Nouveau Nucléaire » ;
- les installations nucléaires de base (INB) et les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) destinées à assurer des activités de recherche ;
- les INB et les ICPE destinées à assurer la gestion des déchets radioactifs ou de combustibles usés ;

- les travaux souterrains relatifs au laboratoire souterrain de l'Andra, ainsi que les opérations de réhabilitation du site après arrêt définitif ;
- les opérations de démantèlement d'une INB abritant des matières nucléaires soumises à autorisation ou à déclaration au titre du code de la défense, dont celles secrètes ;
- les opérations de réhabilitation du site après arrêt définitif d'une ICPE abritant des matières nucléaires soumises à autorisation ou à déclaration au titre du code de la défense.

L'**article 17** autorise les mêmes entités adjudicatrices et pouvoirs adjudicateurs à déroger à la durée maximale de 8 ans pour les premières, et 4 ans pour les seconds, pour la conclusion d'accords-cadres.

L'**article 18** permet aux marchés publics relatifs à une ou plusieurs INB abritant des matières nucléaires, soumises à autorisation au titre du code de la défense, de déroger à l'application des règles de la commande publique pour :

- la conception, la construction, le fonctionnement ou le démantèlement des bâtiments destinés à recevoir des matières nucléaires, y compris leurs fondations et structures, c'est-à-dire pour « l'îlot nucléaire » des centrales nucléaires ;
- la conception, la qualification, la fabrication, la modification, la maintenance ou le retrait des structures, des équipements, des systèmes, des matériels, des composants ou des logiciels contribuant à la protection contre les actes de malveillance ou à la sûreté nucléaire.

Quant à l'**article 12**, il abroge la base légale du HCEA, afin de permettre son repositionnement du CEA vers le Premier ministre.

## ***B. UNE RÉFORME DE LA SÛRETÉ ET DE LA RADIOPROTECTION DÉBATTUE***

**Le rapporteur déplore que le Gouvernement ne précise pas les objectifs de la création de l'ASNR**, ce qui ne permet pas au Parlement d'apprécier pleinement son opportunité.

Dans l'étude d'impact, il reconnaît lui-même que « *le système actuel a donné satisfaction au cours de la précédente décennie* ».

Pour autant, il souligne que l'existence d'un établissement d'expertise distinct de l'autorité de sûreté conduit à un double niveau de pilotage, peu efficace et efficient, induisant une dispersion des services, des informations et des compétences. Il en résulte des processus d'instruction des dossiers complexes et illisibles, pour les exploitants comme les collectivités.

C'est pourquoi il indique que « *l'objectif premier de cet article, et des articles suivants, est [...] de fluidifier les processus d'instruction* » ; il précise également que son but est d'intégrer les activités dans une même autorité, à l'exception des activités commerciales et de défense, de répondre à l'exigence d'indépendance, en conférant un statut d'autorité administrative indépendante (AAI), et de mobiliser les personnels, autour d'un nouveau cadre.

À l'issue de ses auditions, le rapporteur constate que la réforme est accueillie de manière positive par les acteurs économiques (Groupement des industriels de la filière du nucléaire - Gifen, CEA), mais critique par des acteurs environnementaux ou liés à la transparence (HCTISN, Association nationale des comités et commissions locales d'information - Anccli) ainsi que par les représentants des personnels (ASN, IRSN).

Le rapporteur approuve une réforme qui entend fluidifier les procédures d'autorisation au moment même où la France relance son programme nucléaire.

Le rapporteur constate cependant que la création de l'ASNR pose plusieurs défis :

- le premier tient à la nécessité de garantir la continuité de l'instruction des dossiers pour les exploitants nucléaires, qu'il s'agisse des grands donneurs d'ordre comme des start-up porteuses de projets innovants ;
- le deuxième porte sur l'exigence de maintenir un niveau inchangé de sûreté et de sécurité nucléaires, de même que d'information et de transparence, de manière à ce que la nouvelle autorité soit adaptée aux attentes des acteurs ;
- le dernier a trait au besoin de maintenir un niveau élevé de compétences, en évitant des départs de personnel ou des pertes d'expertise, la relance de la filière française du nucléaire nécessitant une augmentation des personnels en charge de l'instruction comme du contrôle.

Parce qu'elle est indispensable à la relance de la filière française du nucléaire, le rapporteur souscrit à la réforme, sur le principe, tout en proposant des ajustements.

### **C. UNE RÉFORME DES MARCHÉS ET DE LA GOUVERNANCE ATTENDUE**

Le rapporteur observe que la simplification des règles de la commande publique est de nature à accélérer la relance de la filière française du nucléaire.

Les acteurs économiques sont désireux de bénéficier d'un cadre sécurisé afin de mener à bien leurs projets de production ou de recherche. La

dérogation au principe d'allotissement est de nature à limiter le risque d'interface et, *in fine*, les délais et les coûts directs. L'allongement de la durée maximale des accords-cadres est susceptible de favoriser la continuité des activités et la standardisation des procédures, réduisant ainsi les délais et les coûts induits. Enfin, la dérogation aux règles de la commande publique pour les « îlots nucléaires » et les équipements liés à la lutte contre les actes de malveillance et à la sûreté nucléaire n'a pas pour objet de réduire ces délais et ces coûts, mais de limiter le risque d'ingérence, en protégeant les intérêts fondamentaux de la Nation.

Preuve de l'importance de ces dispositions, le groupe EDF a rappelé au rapporteur que le coût d'un mois de retard pour un réacteur est de 10 M€ en phase d'étude, 50 à 60 € en phase de travaux, et 25 M€ en phase d'essais. De son côté, le CEA a précisé que le projet de réacteur expérimental Jules Horowitz (RJH) est sensible à une rupture de continuité et de connaissance de 15 mois, tous les 4 ans. Enfin, l'Andra, quant à elle, a précisé que le projet Cigéo l'oblige à gérer 200 lots et 6 à 7 maîtrises d'œuvre.

Le rapporteur constate que la réforme doit nécessairement s'articuler aux principes de liberté et d'égalité d'accès à la commande publique, ainsi qu'aux directives du 24 juin 2014 sur les marchés publics. Pour autant, il relève que les dispositions n'ont pas soulevé de difficultés d'ordre conventionnel ou constitutionnel pour le Conseil d'État, et que le droit de l'Union européenne autorise une latitude ou des dérogations.

**Quant au repositionnement du HCEA, le rapporteur observe qu'il est bien accueilli par les acteurs économiques précités et l'Opecst. L'enjeu est de doter le HCEA d'une vision panoramique en le plaçant auprès du Premier ministre, plutôt que du CEA.**

L'Ancli, tout comme certaines associations environnementales, ont toutefois souligné que la disposition législative proposée entérine une réforme réglementaire déjà actée.

#### ***D. UNE IMPLICATION FORTE DE LA COMMISSION EN FAVEUR DE LA PRODUCTION ET DE LA SÛRETÉ NUCLÉAIRES***

**Le rapporteur rappelle que la commission des affaires économiques est très impliquée en matière d'énergie nucléaire.**

Dans la loi « Énergie-Climat » de 2019, elle a décalé de 10 ans, de 2025 à 2035, l'objectif de réduction de 50 % de cette énergie. Dans la loi « ASAP » de 2020, elle a maintenu et consolidé la commission en charge du contrôle des charges de démantèlement des INB, en lui permettant de consulter l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Dans la loi « Climat-Résilience » de 2021, elle a conditionné toute fermeture de réacteurs à la prise en compte de son impact sur la sûreté nucléaire, la sécurité d'approvisionnement et les émissions de gaz à effet de serre (GES). Dans la loi « Nouveau Nucléaire », elle a supprimé

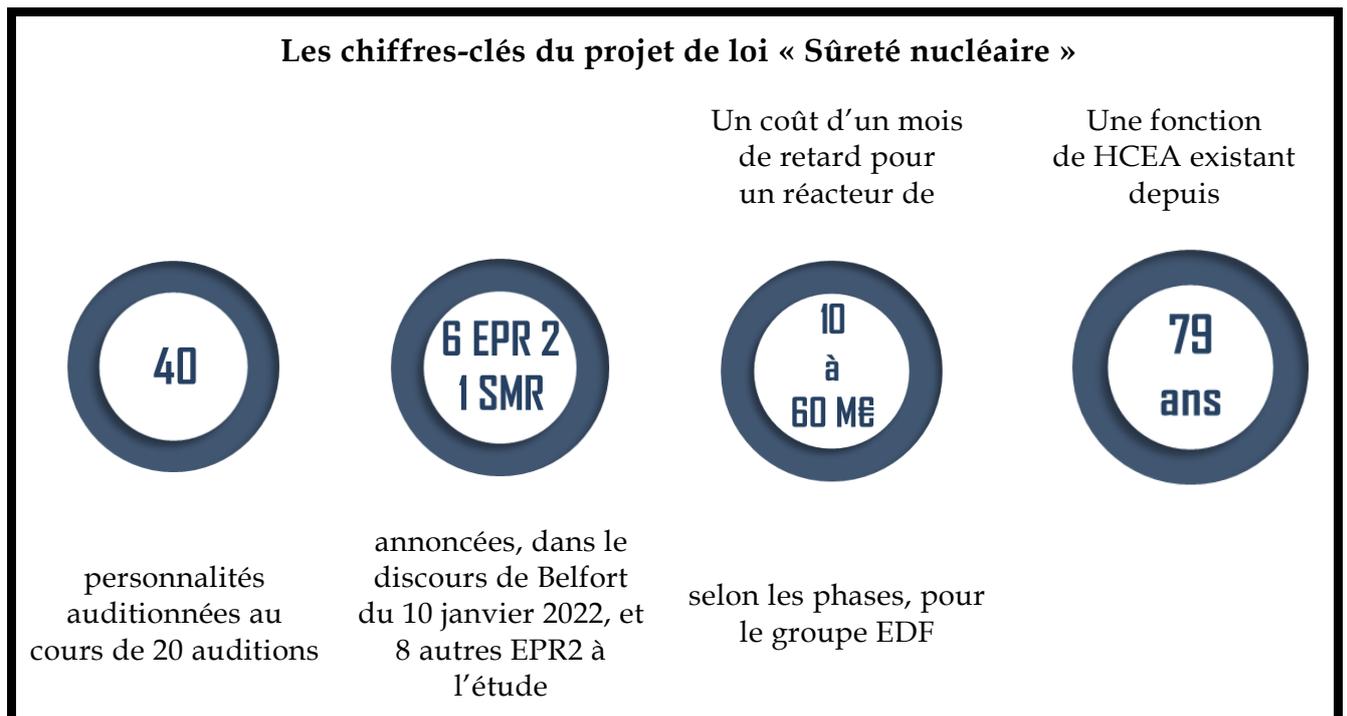
les 3 verrous posés à la relance du nucléaire, issus de la loi « Transition énergétique » de 2015 : l'objectif de réduction de 50 %, le plafond de 62,3 gigawatts (GW) et la trajectoire de fermeture de 14 réacteurs figurant dans la PPE. Elle a aussi conforté la sûreté nucléaire en prévoyant la prise en compte de la résilience au changement climatique dans la démonstration de sûreté, et de la cyberrésilience dans la protection contre les actes de malveillance. Ce faisant, la commission s'est positionnée avant et, bien souvent, contre le Gouvernement.

**Le rapporteur rappelle que la commission a rejeté le premier projet de réforme de l'ASNR.**

Dans le cadre de l'examen de la loi « Nouveau Nucléaire », son rapporteur a expurgé le texte de toute référence à la fusion pour lui préférer un rapport sur l'évolution des besoins humains et financiers de l'ASN, de l'IRSN et du CEA (article 19), et la faculté pour l'ASN de recruter différentes catégories de personnels (article 24). De plus, sa présidente a saisi l'Opecst d'un rapport sur les conséquences de la fusion sur les plans scientifiques et technologiques, ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection.

Au-delà de son activité législative, la commission a fait adopter une résolution sur la relance de l'énergie nucléaire en février 2021, et une autre sur l'intégration de cette énergie à la taxonomie verte européenne en décembre de la même année.

Plus récemment, la mission d'information transpartisane sur l'énergie nucléaire et l'hydrogène bas-carbone a proposé d'acter la construction d'au moins 14 EPR2 et 4 GW de SMR, pour maintenir un mix majoritairement nucléaire à l'horizon 2050, afin de réaliser concrètement le scénario le plus nucléarisé, « N03 », de RTE.



## II. LA POSITION DE LA COMMISSION : DES TEXTES DEVANT MIEUX INTÉGRER LES BESOINS DES ACTEURS ÉCONOMIQUES

En déposant 37 amendements, dont 9 déposés à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (CATDD), le rapporteur a entendu compléter les projets de loi ordinaire et organique proposés par le Gouvernement.

### A. CONSOLIDER LA GOUVERNANCE DE LA RELANCE DU NUCLÉAIRE

Le rapporteur a jugé indispensable de renforcer la gouvernance de la relance du nucléaire, et notamment sa dimension parlementaire, en préférant une réécriture de la base légale du HCEA, plutôt que son abrogation.

D'une part, le rapporteur a renforcé les attributions du Haut-commissaire. Il a prévu que le HCEA conseille le Gouvernement, en matière scientifique et technique, dans le domaine de l'énergie nucléaire. À cette fin, ce dernier doit pouvoir saisir le comité de l'énergie atomique et le conseil scientifique du CEA et préparer, par délégation, le CPN. En outre, il doit pouvoir être saisi par l'administrateur général du CEA d'une demande de conseil scientifique et technique, et par le Gouvernement ou le Parlement d'un avis sur un texte ou une question. Sa saisine pour avis doit être automatique sur la loi quinquennale sur l'énergie et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), et facultative sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le plan national intégré énergie-climat (PNIIEC). Le Parlement doit être destinataire de ces avis obligatoires, tout comme d'un rapport annuel sur l'état des activités nucléaires civiles, notamment de production et de recherche, devant mesurer le degré d'atteinte des objectifs programmatiques fixés par le Gouvernement.

D'autre part, le rapporteur a consolidé les modalités de fonctionnement du Haut-commissaire. Tout d'abord, il a pris acte du repositionnement du HCEA, du CEA vers le Premier ministre, qui doit lui conférer une vision panoramique de la filière de l'énergie nucléaire. Plus encore, il a soumis le HCEA à la production d'une déclaration d'intérêts, dans un souci de transparence. Il a aussi limité son mandat à 4 ans, renouvelables une fois, dans un souci de renouvellement. Enfin, il a prévu que sa désignation par décret du Président de la République soit soumise à l'avis préalable du Parlement, en application de l'article 13 de la Constitution, comme l'est actuellement l'administrateur général du CEA.

Au total, le rapporteur a voulu faire du HCEA, 79 ans après sa création par le Général de Gaulle, la vigie du nucléaire, en consolidant son positionnement panoramique et ses attributions scientifiques et techniques, et le conseiller du Parlement, en conférant à ce dernier une compétence de saisine comme de désignation.

## **B. SIMPLIFIER LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE**

**Le rapporteur a estimé essentiel de simplifier les règles de la commande publique applicables aux projets nucléaires, afin de les sécuriser et d'accélérer leur application.**

**En premier lieu, les dispositifs proposés doivent être mieux calibrés pour répondre aux besoins des acteurs de la filière.**

- La possibilité de déroger au **principe d'allotissement** doit être étendue à d'autres types de marchés : d'une part, à ceux « relatifs » aux projets nucléaires, plutôt qu'à ceux « nécessaires » ; d'autre part, à ceux « mixtes », au-delà de ceux centrés sur les seuls travaux, fournitures ou services.

Certains projets nucléaires omis doivent aussi être prévus : tout d'abord, les projets liés à la relance de l'énergie nucléaire doivent comprendre les installations de stockage ; plus encore, les projets liés à la recherche doivent intégrer les activités nécessaires ; enfin, les projets liés à la recherche et au stockage doivent viser les INB appropriées.

Enfin, la notion de « réalisation » doit être précisée, sur le même modèle que la loi « Nouveau Nucléaire », afin de couvrir les différentes étapes des projets nucléaires : les constructions, les aménagements, les équipements, les installations et les travaux liés à leur création, leur mise en service ou leur extension, ainsi que les installations ou les aménagements directement nécessaires à leur préparation.

- La possibilité de déroger à la **durée maximale** des accords-cadres appelle aussi à être consolidée. Tout d'abord, les marchés « relatifs » aux projets nucléaires et les marchés « mixtes » de travaux, fournitures ou services doivent être inclus.

De plus, les « entités adjudicatrices » et les « pouvoirs adjudicateurs » doivent être tous deux visés, à l'instar de la rédaction prévue à l'article 16.

Enfin, l'exigence de justification, issue des directives « marchés » du 26 février 2014, peut être mentionnée de manière plus explicite, dans un souci de conformité avec le droit de l'Union européenne.

- Quant à la possibilité de déroger aux **règles de la commande publique**, elle doit être étendue : d'une part, les bâtiments hébergeant les matériels de sauvegarde doivent être mentionnés aux côtés des « îlots nucléaires », afin de reprendre la définition des bâtiments présentant de forts enjeux de sûreté nucléaire, issue de la loi précitée ; d'autre part, les équipements concourant indirectement à la protection

contre les actes de malveillance et à la sûreté nucléaire doivent aussi être visés, dans un souci d'exhaustivité.

En contrepartie de cette dérogation, pour prévenir un risque de dérive des délais et des coûts, il est utile que les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs notifient le recours à cette dérogation à l'État, et que le Gouvernement en rende compte au Parlement dans un rapport annuel, sous réserve des secrets protégés par la loi.

**En second lieu, des dispositifs complémentaires, envisagés dans l'avant-projet de loi, nécessitent d'être réintroduits, dans une rédaction consolidée.**

- Un **critère précis de crédibilité des offres** est utile pour sélectionner les offres selon leur faisabilité et leur maturité technologique, mais aussi selon l'adéquation des délais, des moyens et des méthodes, sans préjudice des critères du prix et du coût, nécessaires au regard du droit de l'Union européenne.
- Un **recours simple à la possibilité d'avenants** est également intéressant pour modifier un marché sans remise en concurrence, sous réserve du respect de la nature globale du marché, mais aussi de l'impossibilité économique ou technologique de changer de titulaire, nécessaire au regard du droit de l'Union européenne.

**Ainsi étendues dans leur champ et diversifiées dans leur contenu, les mesures de simplification des règles de la commande publique applicables aux projets nucléaires doivent devenir le pivot de la relance de la filière française du nucléaire : aussi le rapporteur les a-t-il codifiées dans un volet spécifique du code de la commande publique, pour en garantir la pérennité et la lisibilité.**

### *C. FAIRE SUITE AUX TRAVAUX DE LA LOI « NOUVEAU NUCLÉAIRE »*

**Le rapporteur a entendu faire suite aux travaux de la commission issus de la loi « Nouveau Nucléaire ».**

**Premièrement, il a souhaité appliquer les préconisations du rapport de l'Opecst.**

Tout d'abord, il a proposé de conforter la séparation entre les processus d'expertise et de contrôle en visant l'ensemble des décisions, qu'elles soient ou non déléguées, ainsi que celles soumises à participation du public.

Plus encore, il a entendu renforcer la publication des rapports d'expertise et des décisions, en prévoyant une publication concomitante lorsqu'ils portent sur un même objet, et permettre aux autorités de saisine de fixer les conditions de publication de leur avis.

Pour garantir un haut niveau d'exigences dans le règlement intérieur, le rapporteur a proposé que celui-ci soit présenté à l'Opecst, qui peut émettre des observations, en lien avec les commissions permanentes compétentes.

Enfin, il a proposé que la dénomination de la nouvelle autorité soit « *Autorité indépendante de sûreté nucléaire et de radioprotection* » (AISNR).

**Deuxièmement, le rapporteur a repris certaines dispositions de la loi « Nouveau Nucléaire » n'ayant pu prospérer, comme le renforcement de l'application d'une règle de parité au sein du collège de l'autorité et de la reddition des comptes de la commission des sanctions sur son activité.**

#### **D. ADAPTER L'ORGANISATION DE LA FUTURE AUTORITÉ DE SÛRETÉ**

**Le rapporteur a proposé plusieurs ajustements de l'ASNR afin de renforcer la pertinence et l'efficacité de son organisation et de son fonctionnement.**

**Tout d'abord, il a souhaité répondre aux besoins des opérateurs économiques.** Pour ce faire, il a proposé de rétablir la compétence de l'autorité sur l'importation et l'exportation des matières nucléaires et d'introduire, parmi ses missions, la prise en compte des procédures applicables aux projets de production et de recherche nucléaires innovants. Il a aussi veillé à protéger le secret des affaires dans le cadre de la nouvelle mission d'expertise de l'autorité. Enfin, il a proposé de consolider les règles de déontologie prévues par l'autorité dans ses missions d'expertise, de recherche et de formation, avec l'institution de règles minimales et d'une commission de déontologie.

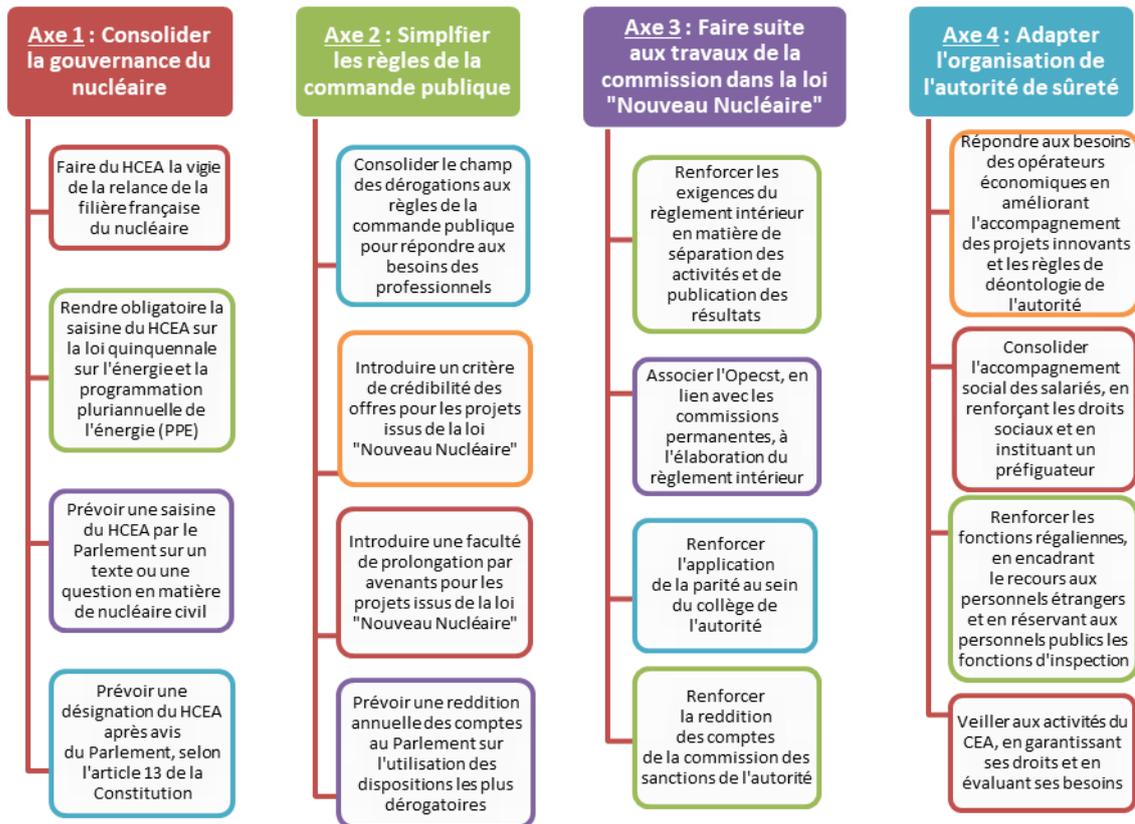
**Plus encore, le rapporteur a entendu consolider l'accompagnement social des personnels.** À ce titre, il a proposé que les comités sociaux de l'ASN et de l'IRSN puissent, aux côtés du président de la nouvelle autorité, demander la réunion d'un comité commun à titre transitoire. De même, il a veillé au maintien des effets juridiques des engagements unilatéraux, aux côtés des conventions et des accords. Enfin, il a proposé la mise en place d'un préfigurateur, afin de faciliter la transition vers la nouvelle autorité.

**Autre point, le rapporteur a souhaité renforcer les missions régaliennes de l'autorité.** Ainsi, il a proposé la prohibition du recours aux personnels étrangers pour exercer des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté ou comportant une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique ; fait notable, il a prévu que les inspecteurs de sûreté nucléaire soient des agents publics et que ceux exerçant les missions de police judiciaire soient des fonctionnaires.

**Enfin, au-delà de la fusion de l'ASN et de l'IRSN, le rapporteur a accordé une attention spécifique aux activités du CEA.** C'est pourquoi il a consolidé les conditions de transfert des biens, des droits et des obligations

du CEA vers l'IRSN, en prévoyant la faculté de recourir à une convention. C'est aussi la raison pour laquelle il a prévu que l'évaluation des besoins financiers et humains de l'ASN et de l'IRSN s'étende à ceux du CEA.

### Les apports essentiels de la commission



## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

### TITRE I<sup>ER</sup>

L'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

Missions et fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection

#### Section 1

Dispositions modifiant le code de l'environnement

#### *Article 1<sup>er</sup> (avis)*

### **Institution de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) et définition de ses principales missions**

Cet article vise à instituer une Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) regroupant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), et à définir ses principales missions.

Approuvant le principe d'une fusion, qui doit permettre de fluidifier les processus, à niveau inchangé de sûreté et de sécurité nucléaires, mais aussi de radioprotection, le rapporteur a proposé cinq amendements visant à consolider la nouvelle autorité en :

- préférant la référence à la « *santé publique* » à celle de la « *santé humaine* » dans la nouvelle définition de la sûreté nucléaire, sans changer la référence à la « *protection de l'environnement* » également proposée (COM-63) ;

- proposant la dénomination d'« *Autorité indépendante de sûreté nucléaire et de radioprotection* » (AISNR) pour la future autorité, afin de réaffirmer son caractère indépendant, gage de la confiance du public, selon les recommandations du rapport de l'Opecst issu de la saisine de la commission des affaires économiques (COM-64) ;

- confiant à l'ASNR la mission de tenir compte, sur le plan procédural, des projets de production et de recherche nucléaires innovants, afin de faciliter les démarches des porteurs de projets de petits réacteurs modulaires (SMR) ou de réacteurs de 4<sup>e</sup> génération notamment (COM-65).

- mentionnant l'Opecst, mais aussi les commissions permanentes compétentes, comme destinataires de la mission d'information du

**Parlement de l'ASNR, selon les recommandations du rapport précité (COM-66) ;**

**- clarifiant le champ de la mission d'information du public et de transparence de l'ASNR, en précisant qu'elle s'applique à son domaine de compétences (COM-72).**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

L'article 1<sup>er</sup> vise à instituer une Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) regroupant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Pour ce faire, il prévoit :

- l'application à la nouvelle autorité du statut d'autorité administrative indépendante (AAI), dont bénéficie actuellement l'ASN, mais pas l'IRSN, ce dernier étant un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) ;

- la reprise par la nouvelle autorité des missions de l'ASN telles que définies à l'article L. 592-1 du code de l'environnement, en y intégrant en sus les missions d'expertise et de recherche de l'IRSN ;

- la modification de plusieurs intitulés du chapitre II du titre IX du code de l'environnement mentionnant l'ASN et l'IRSN.

L'article 1<sup>er</sup> modifie également la définition de la sûreté nucléaire prévue par l'article L. 591-1 du code de l'environnement pour y intégrer l'objectif de protection de la santé humaine et de l'environnement.

En l'état actuel du droit, le système français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection des activités nucléaires civiles repose à la fois sur l'ASN, AAI dotée de missions de contrôle, d'inspection et de sanction, et sur l'IRSN, EPIC lui apportant, sur ce point, un concours technique.

D'une part, l'ASN est chargée, au nom de l'État, de contrôler les activités nucléaires civiles au titre de la sûreté nucléaire et de la radioprotection<sup>1</sup>.

Créée par la loi dite « TSN » du 13 juin 2006<sup>2</sup>, elle dispose du statut d'AAI et exerce, en sa qualité d'autorité décisionnaire, cinq missions principales dans son domaine de compétence : la réglementation, les décisions ou autorisations individuelles, le contrôle du respect des normes par les exploitants, l'information du public et l'assistance au Gouvernement en cas de situation d'urgence.

<sup>1</sup> Son contrôle exclut les installations et activités nucléaires en matière de défense pour lesquelles l'Autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND) est compétente.

<sup>2</sup> Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (article 4).

Sa principale base légale est l'article L. 592-1 du code de l'environnement qui dispose que *« l'Autorité de sûreté nucléaire est une autorité administrative indépendante qui participe au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires mentionnées à l'article L. 1333-1 du code de la santé publique. »*

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, l'ASN compte un effectif de 516 agents et un budget annuel de 68,30 millions d'euros en 2022.

D'autre part, l'IRSN exerce des activités d'expertise et de recherche en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection<sup>1</sup>.

Instituée par la loi dite « AFSSE », du 9 mai 2001<sup>2</sup>, il dispose du statut d'EPIC et est placé sous la tutelle des ministres chargés de l'environnement, de la défense, de l'énergie, de la recherche et de la santé, exerçant quatre missions principales : l'expertise technique, la recherche, l'information du public et l'assistance aux pouvoirs publics en cas d'accident ou d'incident impliquant des sources de rayonnements ionisants.

Sa principale base légale est définie aux articles L. 592-45, L. 592-46-1 et L. 592-47 du code de l'environnement, qui disposent respectivement que *« l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial qui exerce, à l'exclusion de toute responsabilité d'exploitant nucléaire, des missions d'expertise et de recherche dans le domaine de la sécurité nucléaire définie à l'article L. 591-1 »,* mais aussi qu'il *« est chargé d'une mission d'expertise d'une situation d'exposition potentielle ou avérée aux rayonnements ionisants »* et qu'il *« contribue à l'information du public »*.

Selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, l'IRSN dispose d'un effectif de 1744 personnes et d'un budget annuel de 285 millions d'euros en 2022.

L'ASN et l'IRSN sont structurellement distincts, mais sont néanmoins liés par un dialogue continu et régulier. L'article L. 592-46 du code de l'environnement dispose en effet que *« l'Autorité de sûreté nucléaire a recours à l'appui technique, sous la forme d'activités d'expertise soutenues par des activités de recherche, de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire »*. Ce lien se matérialise par une convention et par le fait que le président de l'ASN est membre du conseil d'administration de l'IRSN et que la direction de l'ASN est membre du comité d'orientation des recherches de cet établissement.

Ainsi que l'a rappelé l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), dans son rapport issu de la saisine de la commission des affaires économiques, le système français de contrôle de la sûreté

---

<sup>1</sup> Contrairement à l'ASN, l'IRSN intervient en matière d'activités nucléaires militaires (expertise nucléaire de défense) et exerce des activités commerciales (fourniture et exploitation de dosimètres) notamment.

<sup>2</sup> Loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale (article 5).

nucléaire et de la radioprotection, caractérisé par une autorité de sûreté et un organisme d'expertise séparés, « est la résultante de réorganisations successives intervenues depuis plus d'un demi-siècle, afin de prendre en compte les évolutions de la politique industrielle française, les normes internationales de sûreté et le retour d'expérience d'accidents survenus à l'étranger »<sup>1</sup>.

### **Origine du système français de contrôle de la sûreté nucléaire<sup>2</sup>**

L'institutionnalisation de la sûreté nucléaire débute en France dans les années 1950 par la constitution, au sein du Commissariat à l'énergie atomique (CEA)<sup>3</sup>, d'un service spécifique en 1951, du groupe technique de sûreté des piles (GTSP) en 1957, puis d'une commission de sûreté des installations atomiques (CSIA) en 1960. Dans le même temps, un service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI) est créé au sein de l'Institut national d'hygiène (INH)<sup>4</sup> en 1956.

Dans les années 1960, ce système est consolidé avec l'institution d'un groupe d'experts ad hoc, au sein du CEA, composé de représentants du CEA, mais aussi du ministère de l'industrie et d'EDF, qui deviendront des groupes permanents d'experts en 1973.

Dans les années 1970, le lancement du « plan Messmer » s'accompagne la création, au sein du ministère de l'industrie, d'un service central de sûreté des installations nucléaires (SCIN) en 1973, et de la création, au sein du CEA, d'un département de la sûreté nucléaire (DSN) en 1970, puis d'un Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) en 1976.

Au lendemain de l'accident de Tchernobyl, en 1986, le SCIN est transformé en une Direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN), sous tutelle des ministères de l'industrie et de l'environnement en 1991, et le SCPRI est transformé en un Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI), comme établissement public à caractère administratif (EPA) sous tutelle du ministère de la santé et du ministère du travail.

En 2002, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) est créé, en tant qu'EPIC, en regroupant l'IPSN et l'OPRI, et la DSIN est remplacée par une Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR). En 2006, la DGSNR est remplacée par l'ASN, AAI exerçant des missions de contrôle, d'inspection et de sanction.

<sup>1</sup> Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), Les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et technologiques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection, 11 juillet 2023, consultable [ci-après](#).

<sup>2</sup> Source : Assemblée nationale, rapport d'information n° 1306 sur l'évaluation du système dual en matière de sûreté nucléaire garanti par l'indépendance entre la fonction de régulateur assurée par l'Autorité de sûreté nucléaire et celle d'expertise assurée par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, déposé le 1<sup>er</sup> juin 2023 par Mme Alma Dufour et M. Sébastien Rome, consultable [ci-après](#).

<sup>3</sup> Aujourd'hui dénommé Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

<sup>4</sup> Aujourd'hui dénommé Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm).

Reconnue pour son efficacité au cours de la décennie écoulée, y compris par le Gouvernement<sup>1</sup>, **cette organisation partagée entre l'ASN, l'IRSN, mais aussi l'exploitant<sup>2</sup> s'apprête néanmoins à être confrontée à une relance de la filière française du nucléaire s'accompagnant de défis nouveaux qui posent la question de son optimisation** : la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires, la prolongation des réacteurs électronucléaires, l'adaptation des réacteurs électronucléaires face aux risques climatique ou numérique, la diversification des opérateurs et des technologies, le dimensionnement des installations de stockage et de gestion des combustibles usés, le démantèlement et la réhabilitation des anciens réacteurs électronucléaires notamment.

Dans ce contexte, **le Gouvernement a souhaité**, depuis le Conseil de politique nucléaire (CPN) du 8 février 2023, **fusionner l'ASN et l'IRSN ; cela signifie, en substance, le passage d'un système où l'expertise est « externalisée » à un système où elle est « intégrée »**.

Lors de l'examen de la loi dite « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023<sup>3</sup>, le Gouvernement avait déposé à l'Assemblée nationale deux amendements procédant à un premier projet de fusion. En commission mixte paritaire (CMP), la commission des affaires économiques du Sénat s'est opposée à la fusion. Son rapporteur a expurgé le texte de toute référence à la fusion pour lui préférer un rapport sur l'évolution des besoins humains et financiers de l'ASN, de l'IRSN et du CEA (article 19) et la faculté pour l'ASN de recruter différentes catégories de personnel (article 24). De plus, sa présidente a saisi l'Opecst d'un rapport sur les conséquences de la fusion sur les plans scientifiques et technologiques, ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection. En rejetant les amendements présentés à la hâte par le Gouvernement, après le vote massif du Sénat sur ce texte, la commission s'est opposée à une réforme mal anticipée et mal évaluée. En saisissant l'Opecst, elle a remis les parlementaires au cœur des enjeux. *In fine*, l'ensemble du premier projet de fusion, introduit par le Gouvernement, a été censuré, au titre de l'article 45 de la Constitution<sup>4</sup>.

Ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, dans son avis sur le présent projet de loi, les normes constitutionnelles, de même que les instruments internationaux régissant la sûreté nucléaire et la radioprotection<sup>5</sup>, le droit

---

<sup>1</sup> Dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, le Gouvernement reconnaît que « le système actuel a donné satisfaction au cours de la précédente décennie ».

<sup>2</sup> En matière de sûreté nucléaire, la responsabilité première revient à l'exploitant. Il s'agit d'un principe notamment défini à l'article 9 de la Convention de la sûreté nucléaire, signée le 20 septembre 1994.

<sup>3</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

<sup>4</sup> Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

<sup>5</sup> En particulier l'article 7 de la Convention sur la sûreté nucléaire, signée le 20 septembre 1994.

dérivé du Traité Euratom<sup>1</sup> et les « normes de sûreté » élaborées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), « *laissent, en tout état de cause, ouvert le choix pour les États d'opter soit pour un modèle où l'organisme chargé d'élaborer les normes en matière de sûreté et de radioprotection et d'en contrôler l'application est structurellement distinct de l'organisme chargé de lui apporter un soutien technique en matière d'expertise [...], soit pour un modèle où ces deux fonctions sont réunies au sein d'une même entité* ».

L'indépendance, la prévention des conflits d'intérêts et la transparence des prises de décisions sont des exigences communes aux pays occidentaux nucléarisés, mais les structures retenues varient ainsi, avec différentes nuances, autour des modèles « intégré » et « externalisé ».

### **Les systèmes étrangers de contrôle de la sûreté nucléaire**

Une rapide comparaison internationale met en avant les spécificités organisationnelles de chaque pays. Les pays répertoriés ci-après exploitent ou ont exploité l'énergie nucléaire en quantité importante.

Les **États-Unis**<sup>2</sup>, tout d'abord, incarnent un modèle différent de celui français. Le contrôle et l'expertise y reposent sur une unique autorité créée en 1974, la *Nuclear Regulatory Commission (NRC)*. Agence indépendante du gouvernement américain, la *NRC* dispose, comme l'ASN, d'un collège de cinq commissaires et exerce des missions similaires de réglementation, d'autorisations individuelles, d'information du public et de contrôle des installations civiles. L'expertise technique y est néanmoins internalisée et plusieurs structures internes exercent des activités faisant écho à celles de l'IRSN, à l'image de l'*Advisory Committee on Reactor Safeguards (ACRS)*, chargé de conseiller le collège de la *NRC* sur des questions liées à la sûreté des réacteurs, ou encore de l'*Office of Nuclear Regulatory Research (RES)*, notamment chargé de coordonner des programmes de recherche en matière de réglementation nucléaire et de conseiller le collège sur ces questions.

Le **Japon**<sup>3</sup> dispose d'un modèle moins identifiable que les modèles français ou américain. Le contrôle y repose en premier lieu sur une autorité de sûreté, la *Nuclear Regulation Authority (NRA)*, créée en 2012 au lendemain de l'accident de Fukushima et à la tête de laquelle on retrouve aussi cinq commissaires. La *NRA* a cependant à sa disposition à la fois une expertise technique interne, assurée par un département dédié, le *Regulatory Standard and Research Department (RSRD)*, et deux principaux organismes chargés de l'expertise technique, le *Japan Atomic Energy Agency (JAEA)* et le *National Institute for Quantum and Radiological Science and Technology (QST)*. Ces organismes sont externes à la *NRA*, mais leurs activités de support technique n'en sont pas complètement indépendantes, puisque la *NRA* est

<sup>1</sup> En particulier l'article 5 de la directive 2009/71/Euratom du 25 juin 2009 du Conseil.

<sup>2</sup> Sources : site institutionnel de la *NRC* consultable [ci-après](#) ; éléments de législation nationale (notamment *Energy Reorganization Act* de 1974 consultable [ci-après](#) et dispositions du Titre 42 du Code des États-Unis consultable [ci-après](#)) ; rapport précité de l'Opecst du 11 juillet 2023, consultable [ci-après](#).

<sup>3</sup> Sources : site institutionnel de la *NRA* consultable [ci-après](#) et document de présentation disponible [ci-après](#).

compétente pour superviser les divisions respectives du JAEA et du QST chargées de lui venir en appui. Le système japonais peut, pour ces raisons, être qualifié de partiellement intégré.

Au **Canada**<sup>1</sup>, en revanche, la gouvernance de la sûreté nucléaire suit un modèle pleinement intégré. Comme aux États-Unis, elle s'appuie sur une unique autorité : la Commission canadienne de sûreté nucléaire (CCSN), créée en 2000. La CCSN est un organisme de réglementation qui dispose d'une expertise technique interne, assurée par sa Direction générale du soutien technique (DGST).

Au **Royaume-Uni**<sup>2</sup>, la gouvernance de la sûreté nucléaire s'appuie sur l'*Office for Nuclear Regulation (ONR)*, créé en 2011, dans un contexte de relance du nucléaire civil. L'ONR a le statut de société statutaire indépendante, rattachée au département chargé du travail. Il détient des compétences d'expertise internes, assurées par sa *Technical Division (TD)*, mais s'appuie aussi sur des organismes externes, notamment privés, pour approfondir cette expertise.

La **Belgique**<sup>3</sup> repose sur un modèle plutôt externalisé. Elle dispose d'une autorité de sûreté nucléaire, l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN), rattachée au ministère chargé de l'intérieur. Les missions techniques de l'AFCN sont confiées *via* un contrat de gestion à un organisme externe, Bel V, fondation de droit privé placée sous la tutelle de l'AFCN.

En **Espagne**<sup>4</sup>, la gouvernance de la sûreté nucléaire suit un modèle intégré. Elle repose sur le Conseil de sûreté nucléaire (CSN), lequel dispose d'un personnel technique interne et peut également mener des projets de recherche.

En **Allemagne**<sup>5</sup>, le système de gouvernance est plutôt externalisé. L'autorité compétente en la matière est le ministère fédéral de l'environnement, de la protection de la nature, de la sûreté nucléaire et de la protection des consommateurs (BMUV). Organisé en six sections, le BMU ne se consacre pas exclusivement à la sûreté nucléaire, mais dispose d'une section dédiée, la *Section S*. Il coopère avec deux autres autorités, l'Autorité fédérale de contrôle des radiations (BfS) et le Bureau fédéral pour la sûreté nucléaire et l'élimination des déchets nucléaires (BASE), qui concernent des secteurs plus précis. En matière de sûreté des installations, l'expertise fournie au BMUV est externalisée. Elle est essentiellement exercée par la Société pour la sûreté des installations et des réacteurs nucléaires (GRS), organisation à but non lucratif détenue par divers acteurs publics allemands.

La **Hongrie**<sup>6</sup> dispose d'une autorité de contrôle, l'Autorité hongroise d'énergie atomique (OAH). L'OAH est avant tout une autorité en charge de la

---

<sup>1</sup> Sources : site institutionnel de la CNSC consultable [ci-après](#).

<sup>2</sup> Sources : sites institutionnels de l'ONR consultable [ci-après](#).

<sup>3</sup> Sources : sites institutionnels de l'AFCN consultable [ci-après](#) et de Bel V consultable [ci-après](#) ; éléments d'information de The European Nuclear Safety Regulators Group (ENSREG) consultables [ci-après](#).

<sup>4</sup> Sources : site institutionnel du CSN consultable [ci-après](#) ; éléments d'information de l'ENSREG consultables [ci-après](#) ; fiche de l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN) consultable [ci-après](#).

<sup>5</sup> Sources : sites institutionnels du BMUV consultable [ici](#), du BASE consultable [ici](#), du BfS consultable [ici](#) ; éléments d'information de l'ENSREG consultables [ci-après](#) ; fiche de l'AEN consultable [ci-après](#).

<sup>6</sup> Sources : site institutionnel de l'OAH consultable [ci-après](#) ; éléments d'information de l'ENSREG consultables [ci-après](#) ; fiche de l'AEN consultable [ci-après](#).

réglementation et du contrôle. Elle est en charge du financement des activités techniques et de contrôle, mais recourt à un réseau de plusieurs supports techniques externes pour soutenir son activité.

Enfin, la **Suisse**<sup>1</sup> repose sur un système centré autour de l'Inspection fédérale de la sécurité nucléaire (IFSN), autorité chargée à la fois de la régulation et de l'expertise. L'IFSN dispose de moyens internes capables de fournir un soutien technique à ses activités et de mener une stratégie de recherche propre. Néanmoins, bien que l'expertise technique soit internalisée au sein de l'autorité de sûreté, le système suisse n'est pas pour autant unique. L'IFSN a en effet la particularité de devoir cohabiter avec la Commission fédérale de sécurité nucléaire (CSN), un organe consultatif qui peut prendre position sur les expertises menées par l'IFSN en matière de sûreté et transmettre ses avis notamment au Conseil fédéral et au département en charge de l'environnement.

**Le rapporteur constate que la réforme proposée aujourd'hui est plus aboutie que la précédente :** elle est le fruit des travaux préalables de l'Opecst, d'une dizaine de consultations formelles et d'un an de concertation sociale.

**À l'issue de ses auditions, le rapporteur constate que la réforme est accueillie de manière positive par les acteurs économiques (CEA, Groupement des industriels français de l'énergie nucléaire - Gifen), mais critiquée par certains acteurs environnementaux ou liés à la transparence (Haut comité pour l'information et la transparence sur la sûreté nucléaire - HCITSN, Association nationale des comités et commissions locales d'information - Anccli), ainsi que les représentants du personnel (ASN, IRSN).**

Plus précisément, les acteurs administratifs interrogés (Direction générale de la prévention des risques - DGPR, Direction générale de l'énergie et du climat - DGEC, Délégation interministérielle au nouveau nucléaire - DINN) se sont montrés favorables au projet de fusion, mettant notamment en avant l'argument d'un renforcement de l'indépendance, des moyens et de l'attractivité de l'autorité de sûreté en lien avec le passage à une structure unique. Un sentiment comparable a été relevé par plusieurs acteurs institutionnels concernés au premier chef, dont l'ASN, le CEA, le Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et les installations intéressant la Défense (DSND) et le Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA).

De même, les acteurs industriels auditionnés (Électricité de France - EDF, Orano, GIFEN, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs - Andra, et plusieurs sociétés de SMR) n'affichent aucune opposition à la réforme, qui permet en somme d'accompagner la relance de

---

<sup>1</sup> Sources : sites institutionnels de l'IFSN consultable [ci-après](#) et de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) consultable [ci-après](#).

la filière française du nucléaire. Pour autant, le groupe EDF et l'Andra observent une stricte réserve sur ce sujet.

Des positions plus critiques sont également ressorties des auditions. C'est le cas des acteurs liés à la transparence, dont le HCTISN et l'Anclli. Tous deux saluent certains principes retenus par le Gouvernement en matière de transparence et de participation du public, mais critiquent le renvoi de modalités au règlement intérieur de la future autorité. De plus, certains acteurs économiques, tels que l'Andra ou le projet ITER, sans remettre en rien en cause le principe de la réforme, s'inquiètent sur ses conséquences s'agissant de l'instruction des dossiers en cours.

Enfin, plusieurs personnalités, essentiellement des acteurs environnementaux et sociaux, ont fait part au rapporteur de leur opposition à la réforme. Les syndicats de l'IRSN ont indiqué leur opposition de principe au projet, tandis que les représentants de l'ASN ont fait part d'inquiétudes sur ses modalités. Les organisations Les Amis de la Terre France (ADT-France), France Nature Environnement (FNE), Greenpeace et Réseau Sortir du Nucléaire (RSN) ont également indiqué leur opposition sur le principe au projet.

**Le rapporteur déplore que le Gouvernement ne précise pas clairement les objectifs poursuivis par la création de l'ASNR.**

Dans l'étude d'impact, il reconnaît lui-même que *« le système actuel a donné satisfaction au cours de la précédente décennie »*.

Pour autant, il souligne que l'existence d'un établissement d'expertise distinct de l'autorité de sûreté conduit à un double niveau de pilotage, peu efficace et efficient, induisant une dispersion des services, des informations et des compétences. Il en résulte des processus d'instruction des dossiers complexes et illisibles, pour les exploitants comme les collectivités.

C'est pourquoi il indique que *« l'objectif premier de cet article, et des articles suivants, est [...] de fluidifier les processus d'instruction »* ; il précise également que son but est d'intégrer les activités dans une même autorité, à l'exception des activités commerciales et de défense, de répondre à l'exigence d'indépendance, en conférant un statut d'autorité administrative indépendante (AAI) et de mobiliser les personnels autour d'un nouveau cadre.

**De plus, le rapporteur relève que la création l'ASNR pose plusieurs défis :**

**- le premier tient à la nécessité de garantir la continuité de l'instruction des dossiers pour les exploitants nucléaires, qu'ils s'agissent des grands donneurs d'ordre comme des start-up porteuses de projets innovants ;**

**- le deuxième porte sur l'exigence de maintenir un niveau inchangé de sûreté et de sécurité nucléaires**, de même que d'information et de transparence, de manière à ce que la nouvelle autorité soit adaptée aux besoins des acteurs ;

**- le dernier a trait au besoin de maintenir un niveau élevé de compétences, en évitant des départs de personnel ou des pertes d'expertise**, la relance de la filière française du nucléaire nécessitant une augmentation des personnels en charge de l'instruction ou du contrôle.

**Cependant, le rapporteur souscrit à la réforme, sur le principe, tout en appelant à consolider certaines modalités.**

Pour le rapporteur, la relance de la filière française du nucléaire rend aujourd'hui nécessaire l'évolution du système de contrôle et de radioprotection.

Il ne s'agit pas de remettre en cause l'efficacité du modèle actuel, lequel a unanimement fait ses preuves par le passé, mais de l'adapter au changement d'échelle à venir. Car le parc électronucléaire français va être confronté à un défi industriel inédit, nécessitant, pour être relevé, un investissement dans les installations, les compétences ainsi que la recherche et le développement (R&D).

Alors que les échanges seront amenés à se multiplier et les compétences techniques à se spécialiser, le rapporteur estime que la construction d'une structure unique, si elle s'accompagne effectivement des garanties qui s'imposent, pourrait éventuellement être de nature à renforcer l'efficacité du système actuel, en particulier concernant la lisibilité des procédures, l'attractivité des carrières et l'influence de la voix française dans les échanges internationaux.

**Le rapporteur rappelle que cette fusion est conforme aux recommandations du rapport de l'Opecst, issu de la saisine de la commission des affaires économiques<sup>1</sup>.** Pour autant, il constate que les propositions faites par l'Opecst s'agissant de la dénomination de la future instance ou de l'association du Parlement à son fonctionnement n'ont pas été totalement reprises.

**Pour le rapporteur, l'application du statut d'AAI à l'ASNR est satisfaisante au regard de l'exigence d'indépendance à laquelle le contrôle de la sûreté et de la radioprotection est tenu.** Il note sur ce point que le statut d'autorité publique indépendante (API), qui aurait pu être retenu à raison de son intérêt sur le plan budgétaire, fragiliserait la position des

---

<sup>1</sup> *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), Les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et technologiques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection, 11 juillet 2023, consultable [ci-après](#).*

fonctionnaires au sein de la future autorité, qui devraient y être placés en situation de détachement.

**Autre point, le rapporteur partage le choix du Gouvernement de ne pas modifier, à l'occasion de ce projet de loi, les autorités compétentes en matière de sécurité nucléaire.** Si l'ASN a exprimé son souhait d'un tel transfert, il estime, quant à lui, que cela complexifierait les relations avec les ministères en charge de l'énergie, mais aussi des armées, sans gain évident sur le plan de la sécurité nucléaire.

**Enfin, le rapporteur appelle à consolider, chaque fois que cela est pertinent, le niveau d'exigences en matière de sûreté et de sécurité nucléaires, mais aussi d'information, de participation et de transparence, à l'occasion de ce projet de loi.** En effet, la relance de la filière française du nucléaire ne peut aboutir sans un système de contrôle de la sûreté nucléaire et de radioprotection exemplaire, gage de la confiance du public.

**Au total, le rapporteur a proposé cinq amendements pour consolider les missions de l'ASNR.**

Un premier amendement (COM-63) propose de clarifier la définition de la sûreté nucléaire en préférant la référence à la « *santé publique* » plutôt qu'à celle de la « *santé humaine* », dans la nouvelle définition de la sûreté nucléaire, sans changer la référence à la « *protection de l'environnement* » également proposée.

Un deuxième amendement (COM-64) a pour objet de réaffirmer le caractère indépendant de la future autorité, gage de la confiance du public, en proposant la dénomination « *Autorité indépendante de sûreté nucléaire et de radioprotection* », selon les recommandations du rapport précité de l'Opecst.

Plus encore, un autre amendement (COM-65) tend à confier à l'ASNR la mission de tenir compte, sur le plan procédural, des projets de production et de recherche nucléaires innovants, afin de faciliter les démarches des porteurs de projets de SMR ou de réacteurs de 4<sup>e</sup> génération notamment.

Un quatrième amendement (COM-66) vise à mentionner l'Opecst, comme les commissions permanentes compétentes, comme destinataires de la mission d'information du Parlement de l'ASNR, selon les recommandations du rapport susmentionné de l'Opecst.

Enfin, un amendement (COM-72) entend clarifier le champ de la mission d'information du public et de transparence de l'ASNR, en précisant qu'elle s'applique à son domaine de compétences.

Le dernier amendement a été déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

*Article 2 (avis)*

**Fixation de règles d'organisation, de transparence, de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts dans le règlement intérieur de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)**

Cet article vise à fixer des règles d'organisation, de transparence, de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts dans le règlement intérieur de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR).

Afin de renforcer les exigences prévues par ce règlement intérieur, le rapporteur a proposé sept amendements visant à :

- garantir que l'ASNR sépare ses processus d'expertise de ceux d'instruction, tant pour les décisions de son collègue que pour les décisions déléguées et celles soumises à participation du public (COM-73) ;

- permettre à l'ASNR de recourir à des rapports, pour les résultats de ces travaux d'expertise, et à des décisions, pour ceux de ces travaux d'instruction (COM-74) ;

- prévoir que l'ASNR publie de manière concomitante les résultats de ses travaux d'expertise et ceux des travaux d'instruction, lorsqu'ils concernent un même objet (COM-75) ;

- garantir que les conditions de publication des autorités de saisine de l'ASNR soient fixées par ces dernières (COM-76) ;

- consacrer des règles légales minimales de déontologie pour les activités de recherche et d'expertise de l'ASNR (COM-77) ;

- prévoir que l'ASNR institue une commission d'éthique et de déontologie (COM-78) ;

- prévoir que l'ASNR puisse s'appuyer sur des groupes permanents d'experts (COM-85).

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 2 prévoit que le règlement intérieur de la future Autorité de sûreté et de radioprotection (ASNR) :

- permette à son collège de donner une délégation de pouvoirs à son président, un autre membre du collège ou un membre des services, et à son président de donner une telle délégation à des agents des services<sup>1</sup> ;

- définisse les règles de déontologie, y compris pour les activités de recherche et d'expertise, afin de prévenir les conflits d'intérêts ;

- distingue le processus d'expertise et d'instruction, qui est conduit par ses services, du processus d'avis et de décision, qui est délibéré par son collège ;

- définisse les modalités de publication des résultats de ses activités d'expertise et d'instruction<sup>2</sup>.

**Le rapporteur observe que beaucoup d'éléments d'organisation et de fonctionnement importants de l'ASNR sont renvoyés à son règlement intérieur** : la distinction du processus d'expertise de celui de décision, les modalités de publication des résultats des activités d'expertise ou de décision ou encore les règles de déontologie ou les modalités de délégation.

Même s'il faut se garder de rigidifier l'organisation et le fonctionnement de l'ASNR, **le rapporteur considère que le recours au règlement intérieur n'est pas toujours satisfaisant du point de vue de la sécurité du droit et de la confiance du public.**

**C'est également le point de vue de l'Opecst, à la lecture de ses rapports et de sa contribution écrite.**

Dans son rapport d'information, du 11 juillet 2023<sup>3</sup>, issu de la saisine de la commission des affaires économiques, l'Opecst a formulé plusieurs recommandations avec : une publication distincte, mais concomitante, des rapports d'expertise et des décisions du collège ; le renforcement des groupes permanents d'experts ; la création d'un département dédié à la recherche ; l'institution d'un centre de crise unique.

Auparavant, dans une communication du 28 février 2023<sup>4</sup>, il avait proposé le maintien des compétences, la séparation entre les « rôles exécutifs » du contrôle et de l'expertise et les rôles de décision et de pilotage, et des garanties sur l'information, la transparence et le dialogue avec la société.

---

<sup>1</sup> Les avis sur les projets de décrets et d'arrêtés ou les décisions à caractère réglementaire sont exclus de cette possibilité de délégation.

<sup>2</sup> Les avis sur les questions relevant de sa compétence, rendus à la demande du Gouvernement, des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ou de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) sont rendus publics dans les conditions définies par leur destinataire.

<sup>3</sup> Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (Opecst), Les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et techniques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection, 11 juillet 2023, consultable [ci-après](#).

<sup>4</sup> Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (Opecst), Conclusions de l'audition publique du 28 février 2023 : La réforme de l'organisation du contrôle et de la recherche en sûreté nucléaire et en radioprotection, consultable [ci-après](#).

Dans sa contribution adressée au rapporteur, l'Opecst<sup>1</sup> a ajouté plusieurs éléments à prendre en compte :

- sur la séparation entre le processus d'expertise et celui de décision, il a indiqué que *« cette rédaction souffre d'un biais, car elle distingue ce qui se passe au niveau des services et ce qui se passe au niveau du collège. Il serait sans doute souhaitable de mieux distinguer un processus d'expertise scientifique, un processus d'instruction technico-juridique et un processus de construction des décisions et avis du collège »* ;

- de plus, en matière de lutte contre les conflits d'intérêts, il a ajouté que *« la nouvelle autorité pouvant prodiguer des services contre rémunération, il serait souhaitable qu'elle dispose d'un conseil d'éthique et de déontologie indépendant, à l'égal de celui dont est aujourd'hui doté l'IRSN »* ;

- enfin, pour ce qui concerne le rôle des groupes permanents d'experts, il a précisé qu'*« il conviendrait de prévoir un renforcement du rôle des groupes permanents d'experts, à la fois en termes de composition et de fréquence de leurs réunions »*.

**Parmi les autres acteurs institutionnels, le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) a déploré les trop nombreux renvois au règlement intérieur :** *« Le HCTISN note avec satisfaction la volonté exprimée de maintenir, voire renforcer, le niveau de transparence et d'implication de la société civile. Mais il pointe diverses dispositions aux termes desquelles cette ambition pourrait ne pas être suivie d'effet, étant donné notamment que de nombreux points cruciaux en termes de transparence relèveront du règlement intérieur de la future autorité. »*

**Il en va de même de l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (Ancli) :** *« À ce stade, si le projet de loi indique vouloir maintenir et même progresser en matière d'information et de transparence, l'ANCLI note que ce sujet serait relégué dans le règlement intérieur de l'ASN. Il serait pour le moins logique que ces acquis et progrès indéniables, et reconnus comme participant au renforcement de la sûreté, soient intégrés dans la loi. »*

**S'agissant des représentants du personnel, les syndicats de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ont regretté une insuffisante séparation du processus d'expertise de celui de décision :** *« Le renvoi à un futur règlement intérieur n'offre aucune garantie. L'expertise et la décision seront sous la même autorité hiérarchique. Ce changement va mettre l'expertise sous le contrôle total du décideur et risque de dégrader la qualité de certaines expertises complexes. Il va dégrader la confiance du public gagnée au cours des deux dernières décennies, confiance du public indispensable dans un contexte de relance du nucléaire. Il faut préciser que l'ASN prend chaque année environ 2 300 décisions, dont une trentaine sont prises par le collège, alors que l'IRSN formule environ 300 avis. Cela signifie que 2 270 décisions sont prises chaque année*

---

<sup>1</sup> En l'espèce, le sénateur Stéphane Piednoir et le député Jean-Luc Fugit.

par les services de l'ASN. On voit donc que séparer les décisions prises par le collège est insuffisant pour protéger de pressions les expertises nécessaires à l'établissement de quelque 270 avis de l'IRSN sur 300. »

**Dans le même esprit, les représentants du personnel de l'ASN<sup>1</sup> se sont exprimés en ces termes :** « *Le maintien d'une séparation claire des processus d'expertise et de décision est indispensable pour le fonctionnement de la future autorité. Une expertise indépendante de la décision est importante pour garantir que l'expertise ne soit pas orientée par la décision. Dans le cadre des missions de l'ASN, il existe un large spectre dans lequel des décisions sont prises, les schémas de décisions différent d'un domaine à un autre* ».

**Dans ce contexte, le rapporteur a interrogé la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) sur l'opportunité de renforcer le règlement intérieur.**

Ils n'ont pas estimé souhaitable de mentionner une « séparation » des processus, plutôt que leur « distinction », ou encore de viser des groupes permanents d'experts, une cellule de crise unique ou un département dédié à la recherche.

Pour autant, ils ont précisé aux rapporteurs les règles de déontologie envisagées par le règlement intérieur.

Tout d'abord, l'ASN a indiqué : « *Afin de prendre en compte l'évolution du périmètre des missions exercées par la future autorité, il paraît utile de préciser les règles de déontologie qui seront applicables aux interventions des services dans le cadre des nouvelles activités pouvant donner lieu à des rémunérations pour services rendus. Une des règles déontologiques envisagées concerne l'absence de toute action de démarchage commercial, par exemple pour des activités de formation, et qui pourrait entrer en contradiction avec les activités de contrôle menées par ailleurs par la future autorité. L'objectif étant de veiller à ce qu'elles soient en lien avec les missions de la future autorité et de s'assurer du respect des règles de concurrence, notamment l'absence de conflits d'intérêts. Ces règles auront également pour vocation de prohiber toute activité commerciale susceptible de résulter de prescriptions imposées par l'autorité ou de faire l'objet par la suite d'un contrôle dans le cadre de ses attributions.* »

De plus, la DGPR a ajouté qu'« *il s'agit d'assurer la sécurité des membres de l'ASNR au regard d'un éventuel soupçon de prise illégale d'intérêts, notamment si des formations ou des opérations de mesurage sont dispensées à des opérateurs économiques par ailleurs soumis au contrôle de l'ASNR et font l'objet d'une facturation. Les règles de déontologie peuvent passer par l'absence de démarchage en vue de promouvoir ce type de prestations auprès [des] acteurs du secteur, par une séparation entre les services chargés de formaliser la mise en paiement [ ; elles] pourraient être pilotées par des fonctions support dédiées et les*

---

<sup>1</sup> Ces représentants ont aussi indiqué que « l'éventualité d'une absence de publication des avis d'expert (telle que réalisée actuellement par l'IRSN) est cependant perçue comme une régression de la transparence ».

*chaînes décisionnelles concernant l'analyse de dossiers ou les inspections de ces mêmes acteurs économiques. Il pourra également être envisagé du rapportage sur ce type de rémunérations et de contrats auprès d'un référent ou d'une commission de déontologie positionnée auprès de la future structure, afin de s'assurer que ces activités ne rentrent pas dans le champ de contrôle de la future autorité. »*

**Convaincu de la nécessité de renforcer l'efficacité et la transparence du dispositif proposé, le rapporteur estime nécessaire d'apporter des compléments au règlement intérieur de l'ASNR, sur le plan notamment de la séparation des activités, de la publication des résultats ou encore des règles de déontologie.**

**C'est pourquoi il a proposé sept amendements visant à :**

**- garantir que l'ASNR sépare ses processus d'expertise de ceux d'instruction, tant pour les décisions de son collège que pour les décisions déléguées et celles soumises à participation du public (COM-73) ;**

**- permettre à l'ASNR de recourir à des rapports, pour les résultats de ces travaux d'expertise, et à des décisions, pour ceux de ces travaux d'instruction (COM-74) ;**

**- prévoir que l'ASNR publie de manière concomitante les résultats de ses travaux d'expertise et ceux des travaux d'instruction, lorsqu'ils concernent un même objet (COM-75) ;**

**- consacrer des règles légales minimales de déontologie pour les activités de recherche et d'expertise de l'ASNR (COM-76) ;**

**- garantir que les conditions de publication des autorités de saisine de l'ASNR soient fixées par ces dernières (COM-77) ;**

**- prévoir que l'ASNR institue une commission d'éthique et de déontologie (COM-78) ;**

**- prévoir que l'ASNR puisse s'appuyer sur des groupes permanents d'experts (COM-85).**

**Les trois derniers amendements ont été déposés à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 2 bis (nouveau) (avis)*

**Renforcement de la composition paritaire du collège  
de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)**

**Introduit par un amendement (COM-90) présenté par le rapporteur, cet article vise à renforcer l'application, au sein du collège de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASN), des règles relatives à l'égal accès des femmes et des hommes.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Dans le cadre de l'examen de la loi dite « Nouveau Nucléaire » du 22 juin 2023<sup>1</sup>, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté un article 25, visant à renforcer l'application des règles relatives à l'égal accès des femmes et des hommes, au sein du collège de l'actuelle Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Cet article a été censuré, tout comme l'ensemble de la réforme visant à fusionner l'ASN et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), introduite par le Gouvernement, au titre de l'article 45 de la Constitution<sup>2</sup>.

Le rapporteur considère que la disposition, dans un secteur encore peu féminisé, constitue un signal positif pour favoriser les recrutements et valoriser les compétences, indispensables à la relance de la filière française du nucléaire.

En l'état actuel du droit<sup>3</sup>, **la composition du collège de l'ASN doit respecter des exigences relatives à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des autorités administratives indépendantes (AAI), issues de l'ordonnance n° 2015-948 du 31 juillet 2015<sup>4</sup>.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (ancien article 25).

<sup>2</sup> Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

<sup>3</sup> Le rapporteur Patrick Chaize reprend ici certains développements faits par le rapporteur Daniel Gremillet dans son rapport législatif sur le projet de loi « Nouveau Nucléaire », consultable [ci-après](#) (p. 136 à 138).

<sup>4</sup> Ordonnance n° 2015-948 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Ainsi, l'article L. 592-2 du code de l'environnement prévoit que :

- s'agissant des deux membres désignés par les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, **le membre succédant à une femme est un homme et celui succédant à un homme est une femme** ;

- parmi les trois membres désignés par le Président de la République, **l'écart entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes ne doit pas être supérieur à un.**

Ces règles de désignation ne garantissent pas toujours une parité effective dans la composition du collège de l'ASN, qui comprend cinq membres.

Dans ce contexte, **le rapporteur a présenté un amendement (COM-90) visant à reprendre la rédaction de l'article 25 de la loi « Nouveau Nucléaire », qui avait reçu un avis de sagesse de la part de la commission des affaires économiques du Sénat, afin de modifier le troisième alinéa de l'article L. 592-2 du code de l'environnement ; l'objet est d'en clarifier la rédaction et d'y inscrire des conditions de désignation visant à assurer une représentation paritaire au sein du collège de l'ASNR.**

Cette nouvelle rédaction obligera le Président de la République à procéder à la désignation de ses trois candidats en tenant compte du genre des membres nommés par les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, de façon à ce qu'il y ait le même nombre de femmes que d'hommes, parmi les membres du collège autres que son président.

En consolidant ainsi les obligations du Président de la République, la rédaction garantira une parité effective dans la composition des membres du collège de l'ASN autre que son président. La composition actuelle du collège l'ASN, caractérisée par deux femmes et deux hommes, en plus de son président, ne sera pas affectée négativement par cette disposition.

Une telle composition paritaire est actuellement en vigueur dans plusieurs AAI, notamment au sein de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (article L. 132-2 du code de l'énergie), mais également au sein de l'Autorité de régulation des transports (ART) (article L. 1261-6 du code des transports) ou de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) (article L. 341-1 du code des relations entre le public et l'administration).

Les règles de composition de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) comprennent également un critère d'alternance entre les membres hommes et femmes et une obligation générale de parité, décrits à l'article L. 130 du code des postes et communications électroniques.

Sollicitée par le rapporteur sur la réintroduction de la disposition, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) l'a estimé envisageable, tandis que l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a indiqué ne pas avoir d'objection.

La modification de ces dispositions dans le cadre du projet de loi présente un lien avec ce dernier, car il vise à créer l'ASNR par fusion de l'ASN et de l'IRSN, modifiant ainsi la dénomination du collège de l'ASNR à l'article 14, prolongeant le mandat des membres de ce collège à l'article 5, et consolidant les missions du collège en matière d'harmonisation des règles applicables au personnel, à l'article 6.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.

*Article 2 ter (nouveau) (avis)*

**Renforcement de la reddition des comptes auprès du Parlement  
de la commission des sanctions  
de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)**

Introduit par un amendement (COM-91) présenté par le rapporteur, cet article vise à renforcer la reddition des comptes de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) auprès du Parlement, s'agissant de l'activité de sa commission des sanctions.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.

Dans le cadre de l'examen de la loi dite « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023<sup>1</sup>, le Sénat et l'Assemblée nationale ont adopté un article 27, visant à renforcer la reddition des comptes de l'actuelle Autorité de sûreté nucléaire (ASN) s'agissant de l'activité de sa commission des sanctions.

Cet article a été censuré, tout comme l'ensemble de la réforme visant à fusionner l'ASN et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), introduite par le Gouvernement, au titre de l'article 45 de la Constitution<sup>2</sup>.

Le rapporteur considère que la disposition est utile pour renforcer l'information et la transparence dans le secteur sensible du nucléaire, de même que l'association du Parlement, à commencer par l'Office

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (ancien article 27).

<sup>2</sup> Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst)

Depuis la loi dite « TSN », du 13 juin 2006<sup>1</sup>, l'ASN doit rendre compte de son activité auprès du Parlement au moyen d'un rapport d'activité annuel.

**L'article L. 592-31 du code de l'environnement**, tel que modifié par la loi dite « Transition énergétique » du 17 août 2015<sup>2</sup>, puis la loi dite « Statut des AAI » du 20 janvier 2017<sup>3</sup>, **prévoit ainsi :**

**- la transmission par l'ASN de son rapport d'activité annuel à l'Opecst ;**

**- la prononciation de l'ASN sur l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection à cette occasion<sup>4</sup>.**

**Or l'ASN est dotée d'une commission des sanctions composée de quatre membres titulaires<sup>5</sup>, quatre membres suppléants<sup>6</sup> et un président<sup>7</sup>, cette commission pouvant prononcer des amendes administratives (4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas de l'article L. 592-41 du code de l'environnement).**

Dans le cadre de la loi « Nouveau Nucléaire »<sup>8</sup>, **la commission des affaires économiques du Sénat a proposé de décentraliser, du collège de l'ASN vers sa commission des sanctions, les pouvoirs d'ordonner une amende, une astreinte ou une mise en demeure** (premier alinéa de l'article L. 592-41 du code de l'environnement).

Eu égard à l'activité importante, et ainsi récemment renforcée, de la commission des sanctions, il est logique de consolider, dans le même temps, les modalités de reddition des comptes de cette activité auprès du Parlement.

Interrogée par le rapporteur sur la réintroduction de la disposition, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a indiqué que les autorités administratives indépendantes (AAI) sont soumises à une

---

<sup>1</sup> Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (article 7).

<sup>2</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (article 123).

<sup>3</sup> Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (article 33).

<sup>4</sup> Complémentaire, l'article L. 592-30 du code de l'environnement dispose qu'« à la demande de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, le président de l'Autorité de sûreté nucléaire leur rend compte des activités de celle-ci ».

<sup>5</sup> Deux membres du Conseil d'État désignés par le vice-président du Conseil d'État et deux membres de la Cour de cassation désignés par le premier président de la Cour de cassation.

<sup>6</sup> Quatre membres suppléants, désignés selon les mêmes règles que les membres titulaires.

<sup>7</sup> Élu pour trois ans par les membres titulaires de celle-ci.

<sup>8</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (article 23).

obligation de rapportage en application de la loi dite « Statut des AAI »<sup>1</sup>, tandis que l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a indiqué ne pas avoir d’objection.

C’est pourquoi le rapporteur a présenté un amendement (COM-91) visant à reprendre la rédaction de l’article 27 de la loi « Nouveau Nucléaire », afin d’inclure, dans le rapport que l’ASNR transmet et présente à l’Opecst, un compte rendu de l’activité de sa commission des sanctions.

La modification de ces dispositions dans le cadre du projet de loi présente un lien avec ce dernier, car il vise à créer l’ASNR par fusion de l’ASN et de l’IRSN, modifiant ainsi la dénomination de la commission des sanctions de l’ASNR, à l’article 14, et instituant des modalités de reddition des comptes auprès du Parlement, dont l’Opecst, aux articles 1<sup>er</sup>, 4 et 11.

La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter l’article ainsi rédigé.

*Article 3 (avis)*

**Précision de certaines activités de la future  
Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR),  
notamment en matière de formation ou de recherche**

Cet article vise à préciser certaines activités de l’Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), notamment en matière de formation, de traitement de données ou encore de recherche.

Le rapporteur a proposé trois amendements visant à :

- consacrer des règles légales minimales de déontologie pour les activités commerciales de l’ASNR (COM-80) ;
- substituer la notion plus actuelle de « *secret des affaires* » à celle, de « *secret en matière industrielle ou commerciale* » (COM-81) ;
- clarifier la référence au régime des installations nucléaires de base (INB) pour définir les activités nucléaires dont l’ASNR est exclue (COM-79).

La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter l’article ainsi modifié.

<sup>1</sup> Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (Article 21).

L'**article 3** vise à préciser certaines activités de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), notamment en matière de formation, de traitement de données ou encore de recherche, issues de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

Pour ce faire, il confie à l'ASNR plusieurs missions :

- la faculté d'« *exercer des activités nucléaires, à l'exclusion de celles soumises au régime des installations nucléaires de base* » ;

- la faculté de dispenser certaines activités commerciales, telles que la formation, la certification, la gestion de bases de données, en contrepartie de la perception de rémunérations, selon des règles de déontologie définies par son règlement intérieur ;

- l'obligation de gérer et d'exploiter les données des mesures de l'exposition des travailleurs aux rayonnements ionisants et de gérer l'inventaire des sources de rayonnements ionisants.

L'**article 3** définit également les dispositions relatives à l'accès et à la divulgation des données.

En particulier, il prévoit que :

- le personnel de l'ASNR (agents, collaborateurs occasionnels et cocontractants) est tenu à des règles de non-divulgation des données dosimétriques individuelles auxquelles ils ont accès ;

- les agents de l'ASNR habilités par cette dernière peuvent accéder à certaines données confidentielles nécessaires à leurs travaux, sans que puisse leur être opposé le secret industriel ou commercial ou le secret médical.

L'**article 3** dispose aussi que l'ASNR apporte son appui technique au Gouvernement et aux autorités publiques, ainsi qu'aux services de santé, de prévention et de santé au travail et aux employeurs.

Enfin, l'**article 3** confère également à l'ASNR la mission de recherche dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

À cette fin, il prévoit que l'ASNR :

- soit reconnue comme un établissement public exerçant des activités de recherche, au sens de l'article L. 112-6 du code de la recherche ;

- suive les travaux de recherche et de développement menés aux plans national et international, formule des propositions sur les besoins de recherche, communiquées aux ministres et aux organismes publics concernés, et définisse des programmes de recherche menés en son sein ou dans d'autres organismes de recherche ;

- participe, notamment par ses activités de recherche, aux échanges internationaux, dans ses domaines de compétences.

**Le rapporteur prend acte du transfert des compétences de l'IRSN vers celle de l'ASNR, dans des conditions comparables.**

**S'il salue la continuité de ces activités permise par ce transfert, il n'en soulève pas moins deux observations.**

**Premièrement, il s'interroge sur les conséquences de la qualification de l'ASNR en tant qu'établissement public de recherche.**

Le rapporteur approuve cette qualification, dans la mesure où elle permet à la future autorité de contribuer à la recherche publique, d'offrir le même cadre de recrutement qu'un établissement public de recherche ou encore de pouvoir bénéficier des engagements financiers de l'État dont ce type d'établissement dispose.

Néanmoins il note le caractère inédit de l'assimilation d'une AAI, dépourvue de la personnalité morale en raison de son statut, à un établissement public de recherche.

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Conseil d'État a d'ailleurs souligné que *« cette assimilation ne vaut que dans la mesure où les dispositions du code de la recherche ainsi rendues applicables ne sont pas contraires à celles du code de l'environnement régissant l'ASNR »*.

**Deuxièmement, le rapporteur attire l'attention sur les règles de déontologie applicables aux activités commerciales de l'ASNR.**

Celles-ci sont renvoyées au règlement intérieur de la nouvelle autorité.

Or, ces règles, gage de confiance et d'acceptabilité, doivent être consolidées, pour préciser le cadre d'intervention de l'autorité en matière commerciale et protéger en amont ses personnels de tout éventuel soupçon de prise illégale d'intérêts.

C'est pourquoi l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a indiqué, dans sa contribution écrite, qu'*« afin de prendre en compte l'évolution du périmètre des missions exercées par la future Autorité, il paraît utile de préciser les règles de déontologie qui seront applicables aux interventions des services dans le cadre des nouvelles activités pouvant donner lieu à des rémunérations pour services rendus. »*

De son côté, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a ajouté qu'*« il s'agit d'assurer la sécurité des membres de l'ASNR au regard d'un éventuel soupçon de prise illégale d'intérêt, notamment si des formations ou des opérations de mesurage sont dispensées à des opérateurs économiques par ailleurs soumis au contrôle de l'ASNR et font l'objet d'une facturation. »*

**Dans ce contexte, le rapporteur a proposé trois amendements visant à renforcer les règles de déontologie applicables aux activités commerciales de l'ASNR, mais aussi à clarifier plusieurs références juridiques mentionnées par l'article.**

Tout d'abord, l'**amendement COM-80** prévoit, pour le règlement intérieur de l'ASNR, des règles légales minimales de déontologie propres à certaines activités commerciales, notamment les formations ou opérations de mesurage dispensées à titre onéreux à des opérateurs économiques soumis à son contrôle. Il vise également à consolider la prévention des risques de conflits d'intérêts en prévoyant que le règlement intérieur veille, pour ces activités, à la séparation entre les services chargés de la mise en paiement et ceux chargés de la décision ou de l'inspection, ainsi qu'au rapportage de ces activités auprès de la commission d'éthique et de déontologie.

De plus, l'**amendement COM-81** du rapporteur a pour objet de substituer la notion plus actuelle de « *secret des affaires* » à celle de « *secret en matière industrielle et commerciale* ». Cette terminologie a d'ores et déjà été mise à jour dans le code de l'environnement ainsi que dans le code des relations entre le public et l'administration, par la loi dite « Secret des affaires », du 30 juillet 2018<sup>1</sup>.

Enfin, l'**amendement COM-79** vise à clarifier la référence au régime des installations nucléaires de base (INB), prévu à l'article L. 592-1 du code de l'environnement, pour mieux définir les activités nucléaires dont l'ASNR est exclue.

**Le dernier amendement a été déposé à l'identique par le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

#### *Article 4 (avis)*

#### **Précision des règles de transparence, d'information et de participation de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)**

**Cet article propose de préciser les règles de transparence, d'information et de participation de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR).**

**Le rapporteur a proposé trois amendements visant à :**

**- ajouter les commissions permanentes compétentes comme destinataires de la présentation par l'ASNR des sujets sur lesquels une association du public est organisée et de la communication par elle des principaux résultats de ses programmes de recherche (COM-82) ;**

<sup>1</sup> Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires.

- prévoir la présentation du projet de décision d'adoption du règlement intérieur à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), au Haut comité pour la transparence et l'information sur la sûreté nucléaire (HCTISN) et à l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (Anccli), et la transmission des projets de décisions de modification, afin de leur permettre de présenter des observations (COM-83) ;

- associer les différentes commissions permanentes compétentes à l'élaboration des observations précitées de l'Opecst sur les projets de décision ou de modification de ce règlement intérieur (COM-84).

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 4 prévoit que la nouvelle Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) :

- présente à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) et au Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN)<sup>1</sup> les sujets sur lesquels une association du public est organisée ainsi que les modalités de mise en œuvre et de reddition des comptes ;

- communique la nature et les principaux résultats de ses programmes de recherche à l'Opecst, au HCTISN, au Haut conseil de la santé publique (HCSP) et au Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT)<sup>2</sup>.

**Le rapporteur approuve les règles de transparence, d'information et de participation proposées.**

C'est aussi l'avis de l'Opecst<sup>3</sup>, qui a indiqué : « *La transmission des sujets soumis à la participation du public et des programmes de recherche à l'Opecst serait utile pour lui permettre de suivre des sujets majeurs comme celui de Cigéo. Ces deux aspects pourraient aussi être intégrés au rapport annuel de la nouvelle autorité, rapport qui devra toujours être présenté et rendu public devant l'Opecst* ».

Dans le même esprit, le HCTISN a précisé : « *Les conditions fixées par l'article 4 imposant à la nouvelle autorité de présenter les sujets soumis à participation du public à l'Opecst et au HCTISN répondent au point 2.f de l'avis du Haut comité. Le Haut comité y est donc très favorable. Cette démarche a été mise en place avec succès par l'ASN pour que les parties prenantes participent à la définition des expertises à réaliser pour le projet Cigéo.* »

**Pour autant, le rapporteur retient de ses auditions qu'elles sont en retrait selon plusieurs acteurs.**

<sup>1</sup> Celui-ci peut émettre un avis.

<sup>2</sup> En fonction de leurs domaines de compétence respectifs.

<sup>3</sup> En l'espèce, le sénateur Stéphane Piednoir et le député Jean-Luc Fugit.

Tout d'abord, le rapport d'information de l'Opecst du 11 juillet 2023<sup>1</sup>, issu de la saisine de la commission des affaires économiques, a recommandé de renforcer le rôle du Parlement, et notamment de l'Opecst, en matière de suivi de la filière du nucléaire, en particulier sur les questions de sûreté nucléaire et de radioprotection.

Dans sa contribution écrite, l'Opecst a ajouté que « *concernant la séparation des activités d'expertise et d'instruction, d'une part, et d'élaboration des avis et décisions, d'autre part, ainsi que la publicité de ces activités, il serait souhaitable que le Parlement puisse avoir un droit de regard sur l'élaboration du règlement intérieur de la nouvelle autorité* ».

Plus encore, l'Ancli a regretté de ne pas être expressément mentionnée parmi les autorités saisies : « *Si cet article 4 rejoint les suggestions de l'ANCCLI, la fédération des 35 CLI rappelle que la France dispose du seul dispositif au monde d'organisation, de représentation et d'expression de la société civile sur les questions nucléaires. Pour autant, ce réseau riche de plus de 3 000 bénévoles, qui rayonne auprès de 3 millions d'habitants près des centrales nucléaires, qui participe à la transparence de l'information et à la pluralité d'expression sur les questions nucléaires n'est pas cité dans le projet de loi relatif à la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. L'Ancli s'interroge sur qui, comment, dans quelles circonstances, sur quels critères certains sujets feront l'objet d'une participation ou non du public.* »

De son côté, France Nature Environnement (FNE) a appelé à compléter non seulement les institutions saisies, mais aussi les pratiques envisagées : « *C'est un minimum minimorum. Il est utile et nécessaire que d'autres institutions, dont la qualité des avis est reconnue, soient prises en compte. Il s'agit en particulier à l'échelle nationale du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT) sans oublier la si attentive ANCCLI. Mais l'enjeu est loin de s'arrêter là. Il conviendrait que la loi et incidemment le législateur gravent dans le marbre les expérimentations et pratiques de l'IRSN pour traduire dans les faits des principes constitutionnels et l'approfondissement du droit de l'environnement. [...] Il n'est pas acceptable, selon nous, que les modalités de participation et d'information des publics soient renvoyées à un règlement intérieur sur lequel la représentation nationale ne pourra se prononcer. Il revient, au-delà des quelques mentions figurant aux articles 1 et 2 du projet de loi, de préciser ces modalités en toute conformité avec le droit européen et les conventions internationales, dont la France est signataire, sans parler de la Charte constitutionnelle de l'environnement.* »

**Dans la mesure où le projet de loi renvoie des éléments importants au règlement intérieur de la future autorité**, tels que la distinction du processus d'expertise de celui de décision, les modalités de publication des résultats des activités d'expertise ou de décision, ou encore les règles de

---

<sup>1</sup> Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (Opecst), *Les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et techniques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection*, 11 juillet 2023, consultable [ci-après](#).

déontologie ou les modalités de délégation, **le rapporteur estime essentiel de renforcer l'association du Parlement, et notamment des commissions permanentes, à son élaboration puis à ses modifications.**

Sollicitée sur ce point, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a indiqué préférer que l'Opecst demeure une voix unique, tandis que l'ASN a estimé qu'il revient au Parlement d'en débattre.

**Dans ce contexte, le rapporteur a proposé trois amendements visant à :**

**- ajouter les commissions permanentes compétentes comme destinataires de la présentation par l'ASNR des sujets sur lesquels une association du public est organisée et de la communication par elle des principaux résultats de ses programmes de recherche (COM-82) ;**

**- prévoir la présentation du projet de décision d'adoption du règlement intérieur à l'Opecst, au HCTISN et à l'Anccli, et la transmission des projets de décisions de modification, afin de leur permettre de présenter des observations (COM-83) ;**

**- associer les différentes commissions permanentes compétentes à l'élaboration des observations précitées de l'Opecst sur ces projets de décision ou de modification de ce règlement intérieur (COM-84).**

Le deuxième de ces amendements a été déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

---

## Section 2

### Dispositions transitoires

#### *Article 5 (avis)*

#### **Disposition de transition visant à permettre la création par fusion de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)**

Cet article consiste en une disposition de transition visant à permettre la création par fusion de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR).

Le rapporteur a proposé un amendement (COM-67) tendant à consolider les modalités de transfert des biens, des droits et des obligations envisagées dans ce cadre, en prévoyant :

- la limitation du transfert des biens, des droits et des obligations à celui « *respectant* » la répartition des attributions prévues par la loi, plutôt qu'en « *tenant compte* » ;

- la consolidation de la couverture des frais et des risques, en excluant les honoraires, aux côtés des droits, des taxes ou des contributions ;

- la faculté de recourir à une convention de transfert pour en préciser les conditions.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 5 consiste en une disposition de transition permettant :

- de transférer les biens, les droits et les obligations de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) vers l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)<sup>1</sup> ou le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) à titre gratuit sans indemnisation ni droit, taxe ou contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts ;

- de maintenir les mandats des membres du collège de l'actuelle Autorité de sûreté nucléaire (ASN) au sein de celui de l'ASNR jusqu'au terme de ces mandats.

Le rapporteur prend acte de ces dispositions transitoires, nécessaires à la mise en œuvre de la réforme de l'ASNR.

---

<sup>1</sup> Et donc vers l'État.

**Il approuve le maintien des membres actuels du collège jusqu'au terme de leur mandat, dans la mesure où la dernière nomination au titre du Président de la République date du 10 décembre dernier<sup>1</sup>.**

**Il relève que les modalités de transfert des biens, des droits et des obligations ne sont pas des plus claires, en particulier pour le CEA, dans la mesure où elles se combinent avec d'autres dispositions prévues aux articles 7 et 8.**

Interrogée sur ce point par le rapporteur, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a confirmé, dans sa contribution écrite, que plusieurs articles s'appliquent aux transferts précités : *« Le transfert des contrats de travail et accords collectifs est régi par les articles 7 et 8, y compris pour ceux qui partent au CEA. Le transfert des autres biens, droits et obligations est régi par l'article 5. »*

De son côté, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a justifié, dans sa contribution écrite, l'intérêt de ces différents articles, considérant que les transferts de personnels ne peuvent être mis sur le même plan que les autres transferts : *« Les contrats de travail doivent faire l'objet d'un traitement législatif différencié par rapport aux autres droits et obligations, car ils appellent un traitement spécifique (substitution et non transfert) qui n'est par ailleurs pas identique entre les contrats transférés à l'ASNR et ceux qui le sont au CEA. »*

**Le rapporteur retient de ces échanges avec le CEA la nécessité de consolider les modalités de transfert des biens, des droits et des obligations, avec une triple nécessité : d'une part, le respect de la répartition des compétences prévues par la présente loi ; d'autre part, la couverture des frais et risques d'exécution ; enfin, la possibilité d'une convention de transfert pour en définir les modalités.**

C'est la raison pour laquelle le CEA a indiqué : *« À ce stade, le projet de loi prévoit que les biens, droits et obligations sont transférés à l'État et au CEA en tenant compte de la répartition des attributions prévues par la présente loi. Pour le CEA, il est essentiel que les biens, droits et obligations qui lui sont transférés soient strictement limités à ceux qui sont associés à l'exercice de l'activité de dosimétrie passive. Les modalités de ce transfert doivent être fixées par décret en Conseil d'État ; il nous semblerait pertinent que celui-ci laisse aux organismes le soin d'établir une convention de transfert listant précisément l'ensemble des biens, droits et obligations visés, sous le contrôle de leurs organes d'administration. Le CEA est par ailleurs favorable à toute disposition permettant de couvrir l'ensemble des frais et risques d'exécution liés à cette opération, incluant les travaux qui s'avèreraient nécessaires pour assurer le bon état de fonctionnement des installations et équipements concernés. »*

---

<sup>1</sup> Décret du 10 décembre 2023 portant nomination d'un membre de l'Autorité de sûreté nucléaire - Mme GUENOT BRESSON (Stéphanie).

Dans ce contexte, le rapporteur a proposé un amendement (COM-67) proposant de consolider les modalités de transfert des biens, des droits et des obligations, en prévoyant :

- la limitation du transfert des biens, des droits et des obligations à celui « *respectant* » la répartition des attributions prévues par la loi, plutôt qu'en « *tenant compte* » ;

- la consolidation de la couverture des frais et des risques, en excluant les « *honoraires* »<sup>1</sup>, aux côtés des « *indemnité [...] droit, taxe ou contribution* » ;

- la faculté de recourir à une convention de transfert pour en préciser les conditions.

Sollicitée par le Gouvernement, la DGPR a indiqué que les première et dernière modifications ne sont pas souhaitables et que la deuxième n'est pas nécessaire. S'agissant de l'ASN, elle n'a pas émis d'avis sur la première proposition, mais a estimé que la deuxième n'est pas nécessaire et la dernière n'est pas souhaitable.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> Ces « honoraires » sont couramment mentionnés dans les transferts de biens, droits ou obligations, comme dans le cas des établissements intercommunaux, prévu à l'article 1043 du code général des impôts.

## CHAPITRE II

### Ressources humaines

#### Section 1

#### Dispositions modifiant le code de l'environnement

##### *Article 6 (avis)*

#### **Fixation des modalités de recrutement de la future Autorité de sûreté nucléaire (ASNR) ainsi que des modalités d'organisation et de fonctionnement de son comité social d'administration et des délégués syndicaux**

Cet article propose de fixer les modalités de recrutement de la future Autorité de sûreté nucléaire (ASNR) ainsi que les modalités d'organisation et de fonctionnement de son comité social d'administration et des délégués syndicaux.

Pour mieux intégrer la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le rapporteur a proposé deux amendements visant à préciser :

- d'une part, que les agents dont les attributions ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique ne peuvent être de nationalité étrangère ou apatrides (COM-86) ;

- d'une part, que les inspecteurs de sûreté nucléaire doivent être recrutés parmi les fonctionnaires et agents de droit public et que seuls les fonctionnaires peuvent exercer les missions de police judiciaire (COM-87).

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 6 prévoit que le personnel de la future Autorité de sûreté et de radioprotection (ASNR) puisse relever de différents statuts (fonctionnaires, agents contractuels de droit public, salariés de droit privé).

Plus encore, l'article institue un comité social d'administration, présidé par le président de l'ASNR et composé de représentants de l'administration et du personnel<sup>1</sup>, exerçant la plupart des compétences des comités sociaux d'administration et des comités sociaux et économiques.

---

<sup>1</sup> Ces derniers prennent part aux votes.

Il dispose de la personnalité civile et gère son patrimoine, dont un budget de fonctionnement et un budget pour les activités sociales et culturelles de l'ensemble du personnel<sup>1</sup>.

Ce comité comporte plusieurs formations :

- une commission des agents publics, pour les attributions<sup>2</sup>, concernant exclusivement les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public ;

- une commission des salariés privés, lorsque les attributions<sup>3</sup> concernent exclusivement ces personnels ;

- une formation plénière, examinant les questions intéressant l'ensemble des personnels ou non attribuées aux commissions précitées ;

- une formation spécialisée chargée des questions de santé, de sécurité et des conditions de travail pour l'ensemble des personnels, des formations locales pouvant être instituées lorsque des risques professionnels particuliers le justifient.

Pour les salariés privés, l'article prévoit que des délégués syndicaux sont désignés, au niveau central, par les organisations syndicales représentatives du collège des salariés. Elles doivent satisfaire aux critères de représentativité des organisations syndicales<sup>4</sup>, à l'exception du critère d'audience, apprécié par le recueil d'au moins 10 % des suffrages aux dernières élections du comité social d'administration au sein du collège des salariés. Chaque organisation représentative peut constituer une section syndicale et chaque syndicat non représentatif peut désigner un représentant de la section. La validité des accords collectifs applicables aux salariés de droit privé est subordonnée à l'accord, d'une part, du président de l'ASNR et, d'autre part, d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ayant recueilli 30 % ou 50 % des suffrages au sein du collège des salariés du comité social d'administration.

Pour les agents publics, l'article prévoit que les organisations représentatives habilitées sont celles disposant d'au moins un siège au sein

---

<sup>1</sup> Certaines dispositions relatives à l'action sociale interministérielle ne s'appliquent pas aux agents publics de l'ASNR.

<sup>2</sup> Orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines ; lignes directrices de gestion en matière de mobilité, de promotion et valorisation des parcours professionnels ; enjeux et politiques d'égalité professionnelle et de lutte contre les discriminations.

<sup>3</sup> Présentation à l'employeur des réclamations individuelles ou collectives relatives aux salaires, à l'application du code du travail et des autres dispositions légales concernant notamment la protection sociale, ainsi que des conventions et accords applicables dans l'entreprise ; promotion de la santé, de la sécurité et de l'amélioration des conditions de travail dans l'entreprise et réalisation des enquêtes en matière d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ou à caractère professionnel ; délégation du personnel ; commission de formation ; commission de l'égalité professionnelle.

<sup>4</sup> Respect des valeurs républicaines ; indépendance ; transparence financière ; ancienneté minimale de deux ans dans le champ professionnel et géographique couvrant le niveau de négociation ; influence, prioritairement caractérisée par l'activité et l'expérience ; effectifs d'adhérents et cotisations.

du comité social d'administration, au sein du collège des agents publics. La validité des accords collectifs applicables aux agents publics est subordonnée à leur signature par une ou plusieurs organisations représentatives habilitées.

Pour autant, l'article permet à l'ASNR d'inviter les représentants des salariés privés et des agents publics à participer à des négociations conjointes, donnant lieu, le cas échéant, à la conclusion d'accords collectifs distincts, applicables spécifiquement à ces deux catégories de personnels.

Enfin, l'article autorise le collège de l'ASNR à harmoniser, entre les différentes catégories de personnels, les montants et les conditions de versement des indemnités accessoires liées à des sujétions communes ainsi que les modalités de remboursement des frais de toute nature.

**Le rapporteur approuve l'extension des possibilités de recrutement de l'ASNR, nécessaire dans le contexte de la relance de la filière française du nucléaire.**

Au reste, le rapport d'information de l'Opecst du 11 juillet 2023<sup>1</sup>, issu de la saisine de la commission des affaires économiques, a recommandé d'augmenter les effectifs et de renforcer les métiers au sein de la filière française du nucléaire, notamment en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection.

Le rapporteur constate que les catégories de personnels visées reprennent celles prévues dans le cadre du premier projet de réforme, par l'article 24 de loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023<sup>2,3</sup>.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, on dénombre actuellement 1 744 salariés de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et 381 fonctionnaires, 77 agents contractuels de droit public et 28 agents mis à disposition de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

L'essentiel des salariés de l'IRSN ont vocation à rejoindre l'ASN, à l'exception des 180 salariés transférés vers le CEA, dont 140 mis à disposition d'office auprès du ministère des armées.

Les possibilités de recrutement offertes sont larges, intégrant les salariés de droit privé, à l'image de Voies navigables de France (VNF) ou des Agences régionales de santé (ARS).

---

<sup>1</sup> Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (Opecst), *Les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et techniques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection*, 11 juillet 2023, consultable [ci-après](#).

<sup>2</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

<sup>3</sup> Pour mémoire, cet article a été censuré par le Conseil constitutionnel, tout comme l'ensemble de la réforme visant à fusionner l'ASN et l'IRSN, introduite par le Gouvernement, au titre de l'article 45 de la Constitution (Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023).

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État n'a pas identifié de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel à ce choix : « L'ASNR n'étant pas dotée de la personnalité morale, c'est à travers elle l'État qui sera employeur d'un effectif important de salariés de droit privé, par l'effet de ce transfert d'environ 1 600 salariés de l'IRSN au titre de ses missions désormais confiées à cette AAI, qui seront d'ailleurs très majoritaires par rapport aux quelque 500 agents publics de l'ASN, mais aussi par celui des futurs recrutements de tels salariés, auxquels l'ASNR pourra procéder sans restriction particulière dans la loi. Le Conseil d'État n'identifie, toutefois, aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel à ce choix, qui relève de la compétence du législateur et est justifié en l'espèce, selon les motifs avancés par le Gouvernement, par le droit qui régit les personnes exerçant au sein de l'IRSN les missions transférées, par la technicité des qualifications qu'elles requièrent et par les tensions existant sur le marché de travail en matière de recrutements dans le secteur nucléaire ».

**Pour autant, le rapporteur observe que l'extension des possibilités de recrutement de l'ASNR nécessite d'être encadrée, dans un souci de sécurité juridique.**

D'une part, le Conseil constitutionnel a prohibé le recours à des personnels de nationalité étrangère pour exercer des fonctions inséparables de la souveraineté nationale, dans sa décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, notamment.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a rappelé que cette interdiction doit être appliquée, notamment dans les dispositions d'application de la loi : « le Conseil constitutionnel a jugé que des fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté nationale ne sauraient être, en principe, confiées à des personnes de nationalité étrangère (décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998), qu'elles soient recrutées sous statut de droit public ou de droit privé. Le Conseil d'État souligne que cette exigence devra être respectée par les dispositions d'application de la loi. »

Or, l'article ne comporte aucun garde-fou reprenant cette exigence constitutionnelle.

Interrogée sur ce point, l'ASN a indiqué qu'un complément était également envisageable : « Cette exigence s'applique actuellement à l'ASN. S'il était estimé nécessaire de prévoir une disposition en R, via un des décrets d'application de la loi, celle-ci pourrait s'inspirer de la disposition prévue pour les contractuels de droit public. »<sup>1</sup>

D'autre part, le Conseil constitutionnel a également prohibé, dans sa décision n° 2023-1042 QPC du 31 mars 2023 notamment, la délégation des

---

<sup>1</sup> L'ASN a cité l'article 3-1 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986, qui dispose : « Les agents contractuels de nationalité étrangère ou apatrides ne peuvent être recrutés pour pourvoir des emplois dont les attributions soit ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté, soit comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique. »

compétences de police administrative générale inhérentes à l'exercice de la force publique à des personnes privées.

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a rappelé que cette interdiction n'oblige pas pour autant à recourir à des fonctionnaires ou à empêcher toute délégation : *« Le Conseil d'État relève, en premier lieu, que le Conseil constitutionnel a jugé qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que tous les emplois participant à l'exercice de " fonctions régaliennes " soient occupés par des fonctionnaires (décision n° 2019-790 DC du 1<sup>er</sup> août 2019) et que des dispositions prévoyant qu'un organisme public peut employer des agents contractuels de droit privé accomplissant pour son compte des missions de police administrative n'ont ni pour objet ni pour effet de déléguer à des personnes privées des compétences de police administrative générale (décision n° 2023-1042 QPC du 31 mars 2023, à propos de l'Office national des forêts). »*

Actuellement, l'article L. 596-2 du code de l'environnement dispose que l'ASN désigne, parmi ses agents, des inspecteurs de la sûreté nucléaire qui sont habilités et assermentés dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Le terme d'agent de l'État est apprécié par référence à l'article L. 7 du code général de la fonction publique, qui identifie le fonctionnaire de l'État et l'agent contractuel de l'État.

Or, l'article ne prévoit pas la nature des agents qui pourront être désignés inspecteurs de la sûreté nucléaire, alors même qu'il étend les catégories de personnels de l'ASN aux salariés de droit privé.

C'est un point d'attention pour les représentants du personnel de l'ASN, qui se sont exprimés ainsi dans leur contribution écrite : *« Nous sommes opposés au principe d'une Autorité exerçant des missions régaliennes dans un domaine sensible, et employant durablement et massivement des agents publics en contrats précaires (CDD) ou des salariés de droit privé n'étant pas soumis aux mêmes droits et devoirs que les agents fonctionnaires (obligations de secret professionnel, de discrétion professionnelle, de dignité, d'impartialité, de probité, de neutralité, de devoir de réserve et de se consacrer entièrement à ses fonctions). »*

Sollicitée par le rapporteur, l'ASN a précisé que son intention était de conserver le système actuel : *« En l'état du droit applicable, seuls les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public sont et seront habilités pour exercer des missions de contrôle administratif en tant qu'inspecteurs de la sûreté nucléaire (en ce sens, cf. la définition de l'agent de l'État dans le code général de la fonction publique [...]). S'agissant des missions de police judiciaire (recherche et constatation des infractions), seuls les inspecteurs de la sûreté nucléaire ayant la qualité de fonctionnaire seront habilités. Un projet de décret en Conseil d'État d'application des dispositions de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes prévoit d'étendre cette qualité aux agents contractuels de*

*droit public. Il n'y aura donc pas de différence entre le système proposé et celui actuel. »*

**Le rapporteur observe que les modalités de représentation sociale et de négociation collective sont complexes.**

**Tout d'abord, ces règles ne sont pas les mêmes entre les fonctionnaires et agents contractuels de droit public, d'un part, et les salariés de droit privé, d'autre part.** Cela peut conduire à une divergence des droits sociaux, atténuée cependant par les formations plénière et spécialisée du comité social d'administration et la faculté d'harmonisation de certaines règles confiée au collège de l'ASN.

Les syndicats de l'IRSN ont insisté sur la complexité et l'hétérogénéité des règles prévues pour les différentes catégories de personnels : *« Le projet aura pour conséquence de faire cohabiter des statuts de salariés qui ne sont pas soumis aux mêmes règles légales. L'organisation du dialogue social sera particulièrement compliquée et, à long terme, aucune garantie de maintien des acquis sociaux n'est donnée aux salariés de droit privé. »*

Les représentants de l'ASN ont d'ores et déjà regretté la suppression d'une règle dont ils disposaient : *« Concernant les acquis sociaux dont bénéficie le personnel de l'ASN, l'article 6 du projet de loi acte la suppression d'une partie de l'action sociale interministérielle pour les agents publics de l'ASN. Les améliorations hypothétiques de l'action sociale de la nouvelle autorité sont renvoyées à des négociations futures, ce qui n'apporte aucune garantie. »*

Interrogé sur ce point, l'ASN a admis la possibilité de divergences des droits sociaux : *« Il est possible que les élections engendrent la désignation de représentants du personnel issus d'organisations syndicales différentes entre la commission des agents de droit public et celle des agents de droit privé. Cela est renforcé par le fait que les implantations syndicales diffèrent entre l'IRSN et l'ASN aujourd'hui. Cela impliquera pour l'employeur, dans le cas de négociations communes et notamment au titre des champs couverts par l'article 222-3 du code général de la fonction publique, de prendre en compte la dualité des parties représentant le personnel de l'ASNR. Les accords pourront le cas échéant diverger pour des raisons qui tiennent aux différences statutaires entre salariés régis par le droit privé et agents de droit public. »*

**Plus encore, le comité social d'administration apparaît comme une instance hybride, appliquant tantôt le code général de la fonction publique et tantôt le code du travail.** Pour autant, son écriture est inspirée de VNF ou de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État, sans soulever de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel, s'est ému de la grande complexité du comité social d'administration : *« Il est ainsi prévu, s'agissant du comité social d'administration (CSA) qui est mis en place au sein de l'ASNR, une formation plénière et une formation spécialisée chargée des questions de santé, de sécurité et des conditions de travail, compétentes pour les questions communes qui intéressent la situation de l'ensemble du personnel, tandis que les questions*

*concernant de manière exclusive, respectivement les agents publics et les salariés de droit privé, relèvent de deux commissions propres à chacune de ces catégories de personnel. En dépit de la grande complexité du dispositif auquel ce choix conduit, il n'apparaît contraire à aucun principe constitutionnel, notamment au principe de participation garanti par le huitième alinéa du préambule de la Constitution de 1946 ni au principe d'égalité devant la loi. »*

**Dans ce contexte, le rapporteur appelle à la vigilance quant à la mise en œuvre de la réforme, qui doit protéger et mobiliser les différentes catégories de personnels.**

**Pour renforcer la constitutionnalité des dispositions prévues, il a proposé deux amendements visant à préciser :**

**- d'une part, que les agents dont les attributions ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique ne peuvent être de nationalité étrangère ou apatrides (COM-86) ;**

**- d'une part, que les inspecteurs de sûreté nucléaire doivent être recrutés parmi les fonctionnaires et agents de droit public et que seuls les fonctionnaires peuvent exercer les missions de police judiciaire (COM-87).**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

## Section 2

### Dispositions transitoires

#### *Article 7 (avis)*

**Transfert des contrats de travail  
de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)  
vers la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)  
hors ceux destinés au Commissariat à l'énergie atomique  
et aux énergies alternatives (CEA)**

**Cet article vise à transférer les contrats de travail de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) vers l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), hors ceux destinés au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).**

**Le rapporteur prend acte d'une telle répartition, qui convient à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), à l'Autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND) et au CEA.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

L'article 7 prévoit de transférer les contrats de travail de l'IRSN vers la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), hors ceux destinés au CEA.

Pour ce faire, il précise que :

- l'ASNR est substituée à l'IRSN en qualité d'employeur des salariés, les contrats lui étant transférés sans autre modification ;

- le CEA, ou l'une de ses filiales désignée par décret, est substitué à l'IRSN en qualité d'employeur des salariés de ce dernier qui exercent des missions relatives à la fourniture et à l'exploitation des dosimètres à lecture différée, les contrats lui étant transférés sans autre modification ;

- le CEA, est substitué à l'IRSN en qualité d'employeur des salariés de ce dernier qui apportent un appui technique aux autorités de l'État dans plusieurs matières<sup>1</sup>, les contrats lui étant transférés sans autre modification.

Dans le dernier cas, les intéressés sont d'office mis à disposition du ministre de la défense, pour y exercer leur mission pendant une durée de trois ans, renouvelable à leur demande, puis affectés au sein du CEA sur un poste correspondant à leur qualification, sans perte de rémunération.

**Le rapporteur prend acte de la répartition proposée, qui convient aux différents interlocuteurs : l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND) et le CEA.**

Interrogée par le rapporteur, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) a indiqué que 180 personnes seront transférées de l'IRSN vers le CEA, dont 140 seront mis à disposition d'office du ministère des armées.

**Le rapporteur constate que la répartition proposée reste très dérogatoire au droit commun, avec des différences de traitement entre les salariés de l'IRSN transférés à l'ASNR et ceux transférés au CEA et des mises à disposition d'office de ce dernier vers le ministère des armées.**

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a toutefois admis ces dispositions, en ces termes : « *Ce choix apparaît justifié par l'intérêt général qui s'attache à ce que, compte tenu des pénuries de main-d'œuvre dans le secteur*

---

<sup>1</sup> Sûreté nucléaire et radioprotection pour les installations et activités nucléaires intéressant la défense mentionnées à l'article L. 1333-15 du code de la défense ; sûreté des installations et transport des matières nucléaires ou des sources de rayonnements ionisants mentionnées à l'article L. 1333-1 du code de la défense ; non-prolifération, contrôle et comptabilité centralisée des matières nucléaires ; interdiction des armes chimiques, pour l'application des dispositions du chapitre II du titre IV du livre III de la deuxième partie du code de la défense.

nucléaire, soit évitée toute rupture de la relation de travail des salariés concernés à l'occasion du transfert des missions qu'ils exercent. »

**Le rapporteur retient de ces échanges avec le CEA que deux des observations de cet établissement ont bien été prises en compte : tout d'abord, la faculté de recourir à une filiale pour la gestion des activités de dosimétrie passive ; plus encore, la clarté des dispositions sur les transferts des contrats de travail de l'IRSN vers le CEA, mais aussi des mises à dispositions d'office du CEA vers le ministère des armées.**

*C'est la raison pour laquelle le CEA a indiqué : « Les propositions et observations émises par le CEA ont été globalement prises en compte. Deux points d'attention ont été en particulier soulevés par le CEA dans la mise en œuvre des opérations envisagées : - d'une part, s'agissant du transfert de l'activité dans le domaine de la dosimétrie passive, il est important que celui-ci puisse se faire vers le CEA ou vers une filiale, compte tenu de la nature commerciale de cette activité ; - d'autre part, s'agissant des contrats de travail transférés au CEA, la nécessité de dispositions légales très claires sur, d'une part, ces transferts de droit et, d'autre part, la mise à disposition d'office du ministre de la défense s'agissant des salariés de la DEND. Il s'agit notamment de s'assurer que les conditions de mise en œuvre de ces dispositions légales sont claires et précises pour éviter tout contentieux, notamment en cas de refus opposé par un salarié. »*

**En revanche, il retient de ses échanges avec l'IRSN des inquiétudes quant aux transferts de personnels vers le CEA, dont il conviendra de bien évaluer l'application.**

*Tout d'abord, la direction a indiqué sa réserve s'agissant du devenir de l'activité de dosimétrie, mais aussi de celle d'expertise, s'inquiétant de la capacité de réaction en cas de crise nucléaire ou radiologique : « L'ensemble des missions actuelles de l'IRSN et de l'ASN sont conservées en étant réparties entre trois acteurs : la future autorité (ASNR), le ministère des armées (autorité de sûreté nucléaire de défense) et le CEA. Les modalités d'interaction entre ces trois acteurs devront être définies. En effet, concernant le devenir de l'expertise qui était jusqu'à présent fédérée au sein de l'IRSN, la nouvelle autorité de sûreté nucléaire de défense s'appuiera sur l'expertise de sûreté de l'ASNR pour les expertises de sûreté spécialisées. La nouvelle autorité de sûreté défense (au sein du ministère des armées) fournira, quant à elle, les expertises nécessaires à l'autorité de sécurité (Haut fonctionnaire de défense et de sécurité du ministère chargé de l'Énergie). S'agissant de l'activité de dosimétrie passive, il est prévu qu'elle soit transférée au CEA, au motif principal du caractère commercial de cette activité et des questions déontologiques qu'elle soulèverait au sein de l'Autorité. [...] L'IRSN réitère son souhait de maintenir cette activité dans la nouvelle Autorité, afin de ne pas affaiblir la capacité de réponse de l'État en cas de crise nucléaire ou radiologique et de garantir l'entretien d'un stock stratégique de dosimètres et une réactivité forte en cas de crise nucléaire ou radiologique ».*

Plus encore, les syndicats ont également critiqué le transfert de cette activité de dosimétrie, mais aussi de sécurité, évoquant des risques pour la sûreté et la sécurité nucléaires, mais aussi en termes de conflits d'intérêts : « Le projet de loi prévoit que les compétences d'évaluation de la sûreté des installations

nucléaires civiles seront transférées dans la future autorité, alors que les compétences d'évaluation de la sécurité/malveillance des installations nucléaires civiles seront transférées au CEA avec mise à disposition du ministère des armées. Cette dispersion des compétences est en complète contradiction avec l'argument principal avancé pour justifier le projet de fusion : "Regrouper tout le monde sous une même entité pour améliorer la fluidité". Cette dispersion va dégrader la capacité d'une expertise conjointe sûreté-sécurité alors que la protection contre la malveillance se joue de plus en plus lors de la conception des installations qui impose de faire des arbitrages entre sûreté et sécurité. Cette dispersion va isoler la France, alors qu'on observe au niveau international un rapprochement des expertises en sûreté et en sécurité [...], rapprochement dû plus particulièrement à l'augmentation de la menace malveillante et au développement des cyberattaques. Cette séparation va complexifier la gestion de crise puisque les experts à mobiliser et à entraîner seront issus de plusieurs entités. Le projet de loi prévoit de transférer dans la future autorité les compétences d'évaluation de l'exposition interne aux rayonnements ionisants (inhalation ou ingestion) et de transférer au CEA l'unité de production et d'exploitation des dosimètres permettant d'évaluer l'exposition externe. Ceci va complexifier l'évaluation de la dose globale (interne + externe) reçue en cas d'accident par les travailleurs du nucléaire ou les riverains autour d'une installation nucléaire. [...] Nous ajoutons que confier les activités d'expertise de sûreté et de sécurité à des salariés du CEA, organisme qui est lui-même exploitant nucléaire, revient à ouvrir la possibilité de conflits d'intérêts et fait revenir 20 ans en arrière, au temps de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire. »

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 8 (avis)*

**Maintien, à titre transitoire, des effets  
des conventions, des accords ou des engagements unilatéraux  
de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au sein  
de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) ou  
du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)**

**Cet article propose de maintenir, à titre transitoire, les effets des conventions, des accords ou des engagements unilatéraux de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au sein de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) ou du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).**

**Le rapporteur a proposé un amendement (COM-88), visant à apporter deux clarifications sur la faculté pour l'ASNR de :**

**- renégocier les conventions et les accords de l'IRSN, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 ;**

**- substituer de nouveaux engagements unilatéraux à ceux de l'IRSN.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

L'article 8 tend à préciser les effets juridiques des conventions, des accords ou des engagements unilatéraux, en prévoyant que :

- les effets des conventions, des accords et des engagements unilatéraux applicables aux salariés de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) dont les contrats de travail sont transférés à la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) sont maintenus au sein de cette dernière, jusqu'à l'entrée en vigueur des conventions, des accords et des engagements unilatéraux leur étant substitués et, à défaut, jusqu'au 30 juin 2027 ;

- les négociations destinées à adapter ces conventions et ces accords sont effectuées par les délégués syndicaux de l'IRSN, à compter de l'entrée en vigueur du chapitre<sup>1</sup> et jusqu'à la désignation des représentants de l'ASNR ;

- les salariés de l'IRSN dont les contrats de travail sont transférés à la future ASNR bénéficient d'une garantie de rémunération, en l'absence de convention ou d'accord et à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2027 ;

- les salariés de l'IRSN dont les contrats de travail sont transférés au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), ou à l'une de ses filiales désignée par décret, sont encadrés par la section 6 du chapitre I<sup>er</sup> du titre VI du livre II de la deuxième partie du code du travail<sup>2</sup>.

**Le rapporteur prend acte de ces dispositions transitoires, qui doivent garantir la continuité des droits sociaux au cours de la réforme.**

**Pour autant, il constate que leur rédaction n'est pas des plus claires : d'une part, la référence « à compter de la date d'entrée en vigueur du présent chapitre » pourrait être remplacée par « au 1<sup>er</sup> janvier 2025 » ; d'autre part, les « engagements » devraient être qualifiés « d'unilatéraux ».**

---

<sup>1</sup> Soit le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

<sup>2</sup> C'est-à-dire des règles de droit commun de mise en cause des conventions et accords en cas de modification de la situation juridique de l'employeur. Elles prévoient notamment que ces conventions et ces accords continuent de produire leurs effets jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle convention ou d'un nouvel accord ou, à défaut, pendant une durée d'un an à l'expiration d'un préavis de trois mois.

Aussi a-t-il proposé un amendement (COM-88), déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (CATDD), visant à apporter deux clarifications sur la faculté pour l'ASNR de :

- renégocier les conventions et les accords de l'IRSN, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025 ;

- substituer de nouveaux engagements unilatéraux à ceux de l'IRSN.

À la demande du rapporteur, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ont précisé que les engagements visés sont bien ceux unilatéraux.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 9 (avis)*

**Organisation à titre transitoire d'un concours réservé pour permettre aux agents contractuels de droit public et aux salariés de droit privé de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) d'accéder aux corps de fonctionnaires**

Cet article propose d'organiser, à titre transitoire, un concours réservé pour permettre aux agents contractuels de droit public et aux salariés de droit privé de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) d'accéder aux corps de fonctionnaires.

Le rapporteur approuve une telle disposition, utile pour l'attractivité de l'autorité à long terme et l'acceptabilité de la réforme à court terme.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

L'article 9 propose l'organisation, pendant une durée de six ans suivant l'entrée en vigueur du chapitre<sup>1</sup>, de recrutements réservés exceptionnels valorisant les acquis de l'expérience professionnelle, permettant l'accès aux corps de fonctionnaires de l'État<sup>2</sup> aux agents contractuels de droit public et aux salariés de droit privé.

<sup>1</sup> Soit le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

<sup>2</sup> Selon une liste fixée par décret en Conseil d'État.

Pour bénéficier de ce concours réservé, ces agents et salariés doivent justifier d'une durée d'ancienneté de 4 ans en équivalent temps plein (ETP) au sein de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ou de l'ASNR.

**Le rapporteur approuve l'organisation d'un concours réservé, qui doit permettre de renforcer la stabilité et l'attractivité des métiers et des compétences au sein de l'ASNR.**

Il constate que le procédé n'est pas inédit, puisqu'un concours réservé a été organisé pour certains corps du ministère de la justice, avec l'ordonnance dite « Transferts de personnels », du 16 mai 2018<sup>1</sup>, prise en application de la loi dite « Justice du XXI<sup>e</sup> siècle », du 18 novembre 2016<sup>2</sup>.

Pour autant, le rapporteur appelle à faire preuve de vigilance quant à la mobilisation et la valorisation de toutes les catégories de personnels, nécessaires à la réussite de la réforme.

Il constate que les représentants du personnel de l'ASN ont critiqué le manque de précision du concours réservé, dans leur contribution écrite : *« Les conditions d'accès à certains corps de fonctionnaires réservées aux agents contractuels de droit public et aux salariés de droit privé de la future Autorité ne sont pas définies dans cet article. En particulier, des questions se posent sur le nombre d'agents concernés, les types de corps de fonctionnaires concernés (personnels administratifs inclus ?) »*

Il observe également que les syndicats de l'IRSN ont relevé le manque d'attractivité de ce concours réservé, dans leur contribution écrite : *« Pour les salariés de droit privé ayant plusieurs années d'expérience le passage au statut de fonctionnaire ne sera pas intéressant, notamment pour la retraite compte tenu de cotisations aux deux régimes. »*

**Plaidant pour appliquer le concours réservé au plus grand nombre de corps pertinents, le rapporteur estime que des négociations collectives et des ajustements réglementaires pourront permettre de répondre aux préconisations des représentants du personnel.**

Sollicitées par le rapporteur, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) lui ont indiqué que les modalités d'organisation du concours réservé seront précisées par voie réglementaire.

Ils lui ont indiqué que le vivier de personnels susceptibles de présenter les conditions pour se présenter à ce concours réservé était de 2 000 personnes. Toutefois, les corps concernés ne sont pas connus, car ils feront l'objet de concertation avec leurs gestionnaires. À ce stade, le corps

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2018-359 du 16 mai 2018 fixant les modalités de transfert des personnels administratifs des juridictions mentionnées au 1° du I de l'article 109 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle et celles de leur accès aux corps des services judiciaires ou aux corps communs du ministère de la justice (article 8).

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (article 109).

des fonctionnaires de catégorie A de la filière technique - ingénieurs de l'industrie et des mines (IIM) - et les cadres des deux entités sont envisagés.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

*Article 10 (avis)*

**Organisation à titre transitoire de la représentation sociale de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection *via* le comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ainsi que le comité social et économique et les délégués syndicaux de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**

**Cet article propose d'organiser, à titre transitoire, la représentation sociale de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), *via* le comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ainsi que le comité social et économique et les délégués syndicaux de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).**

**Le rapporteur a proposé un amendement (COM-89) visant à permettre à ces comités sociaux d'obtenir, aux côtés du président de l'ASNR, la réunion de la formation conjointe en charge de connaître les sujets communs à l'ensemble des personnels.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

L'article 10 fixe les modalités d'organisation de la représentation sociale, d'ici la constitution du comité social d'administration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) et au plus tard le 31 mars 2026.

Aussi est-il proposé :

- le maintien du comité social d'administration de l'actuelle Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et du comité social et économique de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)<sup>1</sup>, exerçant les missions relatives respectivement aux agents publics et aux salariés, sous la présidence du représentant de l'ASNR, et poursuivant leurs mandats, jusqu'à la désignation des représentants du personnel issus des élections ;

---

<sup>1</sup> Les comités pouvant siéger en formation conjointe pour connaître des sujets communs à l'ensemble du personnel.

- le maintien des mandats des délégués syndicaux de l'IRSN au sein de l'ASNR, jusqu'à la désignation des membres du comité social d'administration ;

- la dévolution du patrimoine du comité social d'entreprise de l'IRSN vers le comité social de l'ASNR, à cette date de désignation.

**Le rapporteur prend acte de la représentation sociale provisoire proposée pour l'ASNR.**

**Il observe que les représentants du personnel de l'ASN lui ont rappelé l'intérêt d'une représentation sociale provisoire, dans leur contribution écrite :** *« Nous saluons l'allongement de la période transitoire au cours de laquelle nos mandats actuels seront maintenus, avant mise en place du comité social d'administration. Cela nous permettra de préparer les élections professionnelles de manière plus sereine, après une année 2024 très chargée. Le délai reste cependant contraint. »*

**Il note cependant que les syndicats de l'IRSN lui ont indiqué la complexité de la représentation sociale prévue, provisoire comme pérenne, dans leur contribution écrite :** *« Le projet aura pour conséquence de faire cohabiter des statuts de salariés qui ne sont pas soumis aux mêmes règles légales. L'organisation du dialogue social sera particulièrement compliquée et à long terme aucune garantie de maintien des acquis sociaux n'est donnée aux salariés de droit privé. »*

**Soucieux de parfaire cette représentation sociale provisoire, gage de paritarisme et donc d'acceptabilité, le rapporteur a proposé un amendement (COM-89), déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, visant à permettre aux comités sociaux de l'ASN et de l'IRSN d'obtenir, aux côtés du président de l'ASNR, la réunion de la formation conjointe en charge de connaître les sujets communs à l'ensemble des personnels.**

Sollicitées sur ce point par le rapporteur, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ont confirmé que leur intention était que la saisine de la formation conjointe puisse être effectuée par l'administration et les représentants du personnel.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

*Article 11 (avis)*

**Évaluation des moyens financiers et humains nécessaires à la création par fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) et allocation de moyens par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) dans cette perspective**

Cet article propose d'évaluer les moyens financiers et humains nécessaires à la création par fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ANSR), l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) devant allouer des moyens dans cette perspective.

Le rapporteur a proposé deux amendements (COM-68, COM-69) afin d'intégrer à cette évaluation :

- d'abord, les besoins du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ;

- ensuite, la faisabilité et l'opportunité de la mise en œuvre d'un préfigurateur ;

- enfin, l'Opecst et les commissions permanentes compétentes comme destinataires.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 11 comporte plusieurs dispositions :

- l'allocation de 15 M€ par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de 0,7 M€ par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) en direction des salariés et des contractuels de droit public en 2024 ;

- l'évaluation, d'ici le 1<sup>er</sup> juillet 2024, par le Gouvernement, en collaboration avec l'actuel ASN et l'IRSN, des besoins prévisionnels humains et financiers nécessaires à la future ASNR en 2025, ainsi que des mesures indispensables pour assurer l'attractivité des conditions d'emploi de ses personnels par rapport au marché du travail ;

- l'évaluation, par la future ASNR, de ces moyens et de ces mesures, pour les cinq années suivant la promulgation de la loi<sup>1</sup>.

**Le rapporteur prend acte des modifications proposées.**

**Pour autant, il relève que l'allocation de moyens par l'ASN et l'IRSN pose une double difficulté.**

---

<sup>1</sup> Des propositions devant être faites au Gouvernement et au Parlement.

**Sur la forme, il rappelle que le Conseil d'État, dans son avis sur le projet de loi, a fait part de réserves sur la constitutionnalité du dispositif :** *« Le Conseil d'État estime que la première de ces dispositions, qui est inédite et empiète sur les prérogatives de l'IRSN et de son autorité de tutelle ainsi que de l'ASN, ne relève pas du domaine de la loi tel qu'il est défini par l'article 34 de la Constitution et a été précisé, s'agissant des AAI, par l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 mentionnée ci-dessus, qui prévoit que la loi institue ces autorités et fixe les règles relatives à leur composition et à leurs attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à leur organisation et à leur fonctionnement ».*

**Sur le fond, les montants proposés sont bien insuffisamment pour couvrir les coûts, nécessairement croissants, du système de sûreté nucléaire et de radioprotection.**

À ce titre, le rapporteur rappelle que la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ont indiqué que les mesures du projet de loi destinées à renforcer l'attractivité de l'ASNR et à équilibrer les modalités de gestion entre les statuts de personnels au sein de l'IRSN et de l'ASN iront dans le sens d'un renchérissement des coûts pour les finances publiques consacrées à la sûreté nucléaire.

Aussi est-il nécessaire, selon le rapporteur, que le Gouvernement tire les conséquences de la réforme proposée du système de sûreté nucléaire et de radioprotection sur son financement, dès le prochain projet de loi de finances initial pour 2025.

**De plus, le rapporteur constate que l'évaluation prévue présente plusieurs incomplétudes.**

**Tout d'abord, elle ne mentionne pas les besoins humains et financiers du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), qui lui a indiqué dans sa contribution écrite que « les moyens associés doivent donc être correctement évalués et couverts, et ce, en particulier sans obérer le plan d'emplois du CEA ».**

Cela d'autant plus regrettable que l'évaluation prévue dans le cadre du premier projet de réforme, par l'article 19 de loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023<sup>1</sup>, intégrait bien le CEA dans le champ de l'analyse<sup>2</sup>.

**Plus encore, elle ne prévoit pas de préfigurateur, alors que le mandat du président de l'ASN arrive à échéance le 13 novembre 2024.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

<sup>2</sup> Pour mémoire, cet article a été censuré par le Conseil constitutionnel, tout comme l'ensemble de la réforme visant à fusionner l'ASN et l'IRSN, introduite par le Gouvernement, au titre de l'article 45 de la Constitution (Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023).

Dans ce contexte, le rapporteur observe que le principe d'un préfigurateur a été accueilli positivement par le président de l'ASN, **Bernard Doroszczuk**<sup>1</sup> : « Mon mandat se termine en novembre prochain, je ne serai donc pas présent au moment où le regroupement [pourrait être] décidé. Faut-il un préfigurateur ? Je suis mal placé pour le dire, la décision revient à ceux qui vont désigner mon successeur, mais il me semblerait effectivement de bonne méthode d'initier les démarches de sélection de mon remplaçant avant le 12 novembre, d'autant plus que la loi aurait été votée l'été prochain. »

En revanche, le directeur général de l'IRSN, **Jean-Christophe Niel**, a soulevé des difficultés techniques à sa mise en œuvre : « Le président de l'ASN quittera ses fonctions en novembre 2024. Lorsque la nouvelle structure verra le jour, il serait bon que le nouveau dirigeant ait en main les options possibles et qu'il soit dépositaire du travail qui a été précédemment engagé. La notion de préfiguration n'est pas simple à mettre en œuvre ; en effet, les nominations du président de l'ASN et du directeur général de l'IRSN doivent être approuvées par les commissions parlementaires. Il est difficile d'imaginer un préfigurateur qui ne serait pas passé par cette étape... »

**Enfin, si le Parlement est mentionné comme destinataire, l'Opecst et les commissions permanentes sont omis.**

Sollicitée sur ce point par le rapporteur, la direction générale de la prévention des risques a indiqué que la mesure est d'ordre réglementaire, tandis que l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a précisé qu'il revient au Parlement d'en décider.

**Au total, le rapporteur a proposé deux amendements (COM-68, COM-69) afin d'intégrer à l'évaluation :**

- d'abord, les besoins du CEA ;
- ensuite, la faisabilité et l'opportunité de la mise en œuvre d'un préfigurateur ;
- enfin, l'Opecst et les commissions permanentes compétentes comme destinataires.

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> À l'occasion des auditions du président de l'ASN et du directeur général de l'IRSN, conjointes aux commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable.

### CHAPITRE III

#### Le haut-commissaire à l'énergie atomique

##### *Article 12 (délégué)*

#### **Abrogation du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA)**

**Cet article vise à abroger l'article L. 332-4 du code de la recherche constituant la base légale du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA).**

**Le rapporteur a présenté un amendement (COM-52), proposant de rétablir une base légale au HCEA, sur le modèle de l'avant-projet de loi.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle – Le Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) : une instance de conseil scientifique et technique placé auprès de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).**

**A. Le CEA a été créé par une ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945<sup>1</sup> en tant qu'établissement à caractère scientifique, technique et industriel, doté de la personnalité morale ainsi que de l'autonomie administrative et financière.**

Depuis lors, son organisation et ses missions ont été recodifiées par l'ordonnance dite « Recherche », du 11 juin 2004<sup>2</sup>, prise sur le fondement de la loi dite de « Simplification », du 2 juillet 2003<sup>3</sup>.

**B. L'article L. 332-4 du code de la recherche a institué un Haut-commissaire au sein du CEA.**

L'article dispose que ce Haut-commissaire :

- assume la charge de conseiller scientifique et technique auprès de l'administrateur général ;

- peut saisir le Comité de l'énergie atomique<sup>1</sup> et l'autorité administrative compétente de ses propositions concernant l'orientation générale scientifique et technique qui lui paraît souhaitable ;

<sup>1</sup> Ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945 instituant un commissariat à l'énergie atomique (article 1<sup>er</sup>).

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004 relative à la partie législative du code de la recherche (annexe).

<sup>3</sup> Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (article 33).

- préside un conseil scientifique.

**C. Un décret du 17 mars 2016<sup>2</sup> est venu préciser les modalités de fonctionnement du Haut-commissaire et du conseil scientifique.**

D'une part, son article 11 précise que le Haut-commissaire :

- est nommé<sup>3</sup> pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois ;

- exerce les attributions précitées et préside le conseil scientifique ;

- peut être chargé, à la demande de l'administrateur général ou d'un ministre, de diverses missions de conseil et d'expertise dans les domaines intéressant le CEA, ainsi que de missions intéressant la défense nationale et l'enseignement ;

- peut saisir les ministres intéressés de propositions relatives à l'orientation générale scientifique et technique du CEA ;

- participe au contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire et à la gestion patrimoniale des matières nucléaires nécessaires à la défense ;

- est rémunéré selon des éléments fixés par décision du ministre chargé du budget, après consultation des ministres chargés de la recherche et de l'énergie.

D'autre part, son article 12 précise que le conseil scientifique :

- est composé de membres nommés pour une durée de quatre ans renouvelable une fois, pour un tiers de membres nommés par l'administrateur général sur proposition du Haut-commissaire, pour un tiers de membres nommés par les ministres chargés de l'énergie, de la recherche, de l'industrie et de la défense, et pour un tiers de membres représentant le personnel, nommés après consultation des organisations syndicales représentatives ;

- se réunit à la demande du Haut-commissaire et au moins une fois par an ;

- assiste le Haut-commissaire dans l'exercice de ses fonctions, en formulant des recommandations sur les orientations et activités scientifiques de l'établissement ;

---

<sup>1</sup> L'article L. 322-2 du code de la recherche dispose que « le Comité de l'énergie atomique, dont la composition est fixée par voie réglementaire, arrête le programme de recherche, de fabrication et de travaux du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ».

<sup>2</sup> Décret n° 2016-311 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

<sup>3</sup> Le décret n° 59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales (annexe) est venu préciser que la nomination du Haut-commissaire, tout comme celle du Commissaire général, intervient par décret.

- émet des avis sur la pertinence des activités scientifiques et des investissements de l'établissement au regard de sa mission ;

- est informé de l'exécution de ses programmes et en évalue les résultats ;

- communique ses avis, recommandations et rapports au conseil d'administration, au Comité de l'énergie atomique et aux ministres précités ;

- est organisé selon des modalités fixées par un arrêté conjoint des ministres chargés de la recherche et de l'énergie.

**D. Un décret du 27 décembre 2023<sup>1</sup> a permis de recodifier le cadre réglementaire applicable au Haut-commissaire et au conseil scientifique.**

Les attributions du HCEA ont été placées dans un article R. 332-1 du code de la recherche, aujourd'hui abrogé<sup>2</sup>, et celles du conseil scientifique dans un article R. 332-2 du même code, toujours en vigueur.

**E. Un décret du 30 décembre 2023<sup>3</sup> est venu modifier les modalités de fonctionnement du Haut-commissaire et du conseil de politique nucléaire.**

Tout d'abord, il a prévu le transfert du secrétariat du Conseil de politique nucléaire (CPN) du secrétariat général de la présidence de la République (SGPR) vers le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), en précisant que ce dernier peut confier au Haut-commissaire le soin d'en préparer les délibérations et d'assurer le suivi de leur mise en œuvre.

Plus encore, ce décret a prévu que le Haut-commissaire :

- demeure nommé pour une durée de quatre ans, renouvelable une fois, et rémunéré selon des éléments fixés par décision du ministre chargé du budget, après consultation des ministres chargés de la recherche et de l'énergie ;

- préside le conseil scientifique du CEA – mais ne participe plus au conseil d'administration, avec voix consultative ;

- puisse saisir les membres du Gouvernement de propositions concernant, pour les activités nucléaires civiles et militaires, l'orientation générale scientifique et technique dans les domaines de la politique nucléaire, de la défense et de la sécurité nationale – mais ne puisse plus les saisir de propositions relatives à l'orientation générale scientifique et technique du CEA ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2023-1321 du 27 décembre 2023 portant partie réglementaire du code de la recherche.

<sup>2</sup> Par le décret n° 2023 1383 du 30 décembre 2023 relatif au conseil de politique nucléaire et au haut-commissaire à l'énergie atomique.

<sup>3</sup> Décret n° 2023-1383 du 30 décembre 2023 relatif au conseil de politique nucléaire et au haut-commissaire à l'énergie atomique.

- puisse être chargé, à la demande des ministres chargés de l'énergie et de la défense et du SGDSN, de missions de conseil et d'expertise dans le domaine de la politique nucléaire, ainsi que de missions intéressant la défense et la sécurité nationale, et à la demande des ministres chargés de l'énergie, de la recherche et l'enseignement supérieur, de missions de conseil et d'expertise dans le domaine de la politique nucléaire, ainsi que de missions intéressant la recherche et l'enseignement dans ce domaine – mais ne puisse plus être chargé, par l'administrateur général du CEA, de missions de conseil et d'expertise intéressant le CEA ;

- puisse être chargé, par le SGDSN, du secrétariat du CNP, en s'appuyant sur un adjoint nommé par arrêté du ministre chargé de l'énergie issu de la direction de l'énergie de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et la direction des affaires internationales, stratégiques et technologiques (DAIST) du SGDSN – mais ne puisse plus être assisté par le comité scientifique du CEA.

- continue de participer au contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire et à la gestion patrimoniale des matières nucléaires nécessaires à la défense ainsi qu'à la protection et au contrôle des matières nucléaires non nécessaires à cette politique.

#### **F. Des moyens humains et financiers ont été alloués au Haut-commissaire pour l'exercice de ses missions.**

Sollicité par le rapporteur, le Haut-commissaire a précisé disposer des moyens humains et budgétaires suivants :

- un cabinet composé généralement d'une dizaine d'experts, pour ses missions de conseil du Gouvernement et de l'administrateur général du CEA ;

- un service dédié, la direction déléguée du contrôle gouvernemental (DDCG), pour le contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire et la gestion patrimoniale des matières nucléaires.

Il gère également un budget de fonctionnement.

## **II. Le dispositif envisagé – Une abrogation de l'article L. 332-4 du code de la recherche constituant la base légale du HCEA**

**A. L'article 12 du projet de loi propose d'abroger l'article L. 332-4 du code de la recherche instituant le HCEA**

**B. Dans l'avant-projet de loi, le Gouvernement envisageait non seulement l'abrogation de l'article L. 332-4 du code de la recherche, mais aussi l'institution d'un nouvel article L. 141-13 du code de l'énergie.**

Cet article aurait été le suivant : « Art. L. 141-13 – *Un Haut-commissaire à l'énergie atomique conseille le Gouvernement en matière scientifique et technique. Le Haut-commissaire peut saisir directement le Comité de*

*l'énergie atomique mentionné à l'article L. 332-2 du code de la recherche et l'autorité administrative compétente de ses propositions concernant, dans le domaine des activités nucléaires civiles et militaires, l'orientation générale scientifique et technique qui lui paraît souhaitable. »*

**C. Cependant, dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a estimé que les modifications pouvaient être réalisées sur le plan réglementaire, plutôt que sur celui législatif.**

*Tout d'abord, il a rappelé que « 19. Des dispositions du projet de loi visent à modifier le rôle et, par voie de conséquence, le rattachement au CEA du Haut-commissaire à l'énergie atomique. Ce dernier, aux termes de l'article L. 332-4 du code de la recherche, assume la " charge de conseiller scientifique et technique auprès de l'administrateur général " et dispose de la faculté de " saisir directement " [le Conseil de l'énergie atomique], qui " arrête ", ainsi que le précise l'article L. 332-2 de ce code, le programme de recherche, de fabrication et de travaux du Commissariat (...) et l'autorité administrative compétente " de ses propositions. À ce titre, " il préside un conseil scientifique ". Le projet de loi, tout en lui conservant la faculté de saisir directement le Comité de l'énergie atomique, entend lui confier à l'avenir une mission de conseiller du Gouvernement en matière scientifique et technique dans le domaine nucléaire et mettre fin à son rattachement à l'administrateur général. »*

*De plus, il a estimé que « si des dispositions législatives sont bien nécessaires pour abroger l'article L. 332-4 du code de la recherche rappelé précédemment, le recours à la loi ne s'impose pas pour définir les nouvelles missions du haut-commissaire, le Premier ministre étant libre d'user du pouvoir réglementaire qu'il détient pour organiser, comme il l'entend, le travail du Gouvernement. Le fait de mettre fin au rattachement du haut-commissaire au CEA, qui constituait l'une des règles constitutives propres à cet établissement public créé par la loi, fait du même coup disparaître la justification du niveau législatif des dispositions actuelles du code de la recherche. Le Conseil d'État considère, par suite, qu'il appartient au Gouvernement de procéder à cette évolution par voie réglementaire. »*

**D. Aucune observation particulière n'est mentionnée dans l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE), du 29 novembre 2023, ou du Conseil supérieur de l'énergie (CSE), du 14 novembre 2023.**

**E. Dans son étude d'impact sur le projet de loi, le Gouvernement a précisé que son intention était de consolider les missions du Haut-commissaire et de le rattacher au Premier ministre.**

*Tout d'abord, l'étude d'impact précise que la relance du nucléaire rend obsolète le rattachement du Haut-commissaire au CEA : « Le positionnement du HCEA auprès de l'administrateur général du CEA a conduit à restreindre au fur et à mesure du temps la capacité d'impulsion scientifique du HCEA. Le contexte de la relance de la filière nucléaire souhaitée par le Gouvernement fait apparaître un besoin de renforcer, d'une part, la fonction de*

*conseil scientifique et technique du Gouvernement au plus haut niveau sur les questions nucléaires, et d'autre part, la gouvernance mise en œuvre autour CPN prévu par le décret n° 2008-378 du 21 avril 2008, sous la présidence du Président de la République. »*

Plus encore, le rattachement du Haut-commissaire au Premier ministre doit lui permettre de conseiller le Gouvernement et préparer le CPN : *« Ce nouveau positionnement confortera sa fonction d'expertise préexistante au profit direct des plus hautes autorités de l'État – en lui donnant une position panoramique dans la filière – et permettra en outre de lui confier une mission de préparation et de suivi des réunions du CPN. Pour mettre en œuvre ce nouveau positionnement, il est prévu de placer le HCEA auprès de la Première ministre. »*

Enfin, la mise à disposition de plusieurs équivalents temps plein (ETP) auprès du Haut-commissaire est envisagée pour lui faciliter l'exercice de ses missions : *« Le HCEA disposera de cinq à six équivalents temps plein transférés du CEA. Un agent de la DGEC du ministère de la transition énergétique appuiera, en complément de ses missions exercées au sein de la DGEC et en qualité d'adjoint au HCEE, le HCEA pour l'exercice des missions relatives au secrétariat du CPN qui pourront être confiées à ce dernier. »*

### **III. La position de la commission – Une modification plutôt qu'une abrogation du HCEA.**

#### **A. Le rapporteur partage, sur le principe, la modification du rattachement du HCEA proposée par le Gouvernement.**

Le contexte de relance de la filière française du nucléaire justifie une telle évolution.

Le rapporteur observe que cette évolution intervient en application du Conseil de politique nucléaire (CPN), du 19 juillet 2023, au terme duquel il a été décidé que *« pour renforcer le pilotage de la relance du nucléaire en France, le poste de Haut-commissaire à l'énergie atomique sera désormais rattaché à la Première ministre. »*

Interrogé sur l'opportunité d'une telle évolution, le Haut-commissaire a indiqué au rapporteur que *« la reprise du nucléaire, dans le contexte de lutte contre le réchauffement climatique et du besoin de bénéficier d'une source d'électricité massive et pilotage, en croissance, a changé la donne »*.

Concrètement, le Haut-commissaire a relevé une évolution de ses missions dans ce nouveau contexte, en ces termes : *« Sans entrer dans les détails, le Haut-commissaire : 1. conseille le Gouvernement en matière scientifique et technique, dans les domaines du nucléaire et dans les domaines intéressant la défense en général ; 2. conseille l'administrateur du CEA<sup>1</sup> [...] ; 3. participe au*

---

<sup>1</sup> *Le Haut-commissaire ajoutant : « ce qui l'amène notamment à présider le conseil scientifique du CEA, le conseil d'enseignement de l'INSTN, à être membre du Conseil d'Administration du CEA, avec voix consultative, membre du Conseil scientifique du CEA/DAM ».*

*contrôle gouvernemental de l'intégrité des moyens de la dissuasion – et ne relevant pas du ministre de la défense – notamment en s'en voyant confier la chaîne de sécurité [...] Cette nouvelle mission de préparation du CPN, qui n'existait pas auparavant, va incontestablement devenir une mission de tout premier plan pour le HCEA. [...] En résumé, si les missions définies ci-dessus dans leur intitulé, de facto, le poids de ces missions a changé, la mission 1 devenant beaucoup plus importante que la mission 2, alors que c'était l'inverse, la mission 3 étant inchangée. »*

De plus, le Haut-commissaire a précisé ainsi que ce nouveau contexte modifie également ses moyens humains : « À ce stade, il est prévu par les services de la Première ministre d'affecter (en plus du service DDCG qui ne change pas) 7 EPT au HCEA qui seront rattachés au SGDSN (le HCEA, un directeur de cabinet, trois experts scientifiques, un assistant, un chauffeur). »

**B. De plus, le rapporteur observe que l'évolution proposée des missions du HCEA est accueillie de manière positive par les acteurs économiques et plus critique par ceux environnementaux.**

Le rapporteur constate que la consolidation des missions des HCEA est accueillie positivement par les acteurs économiques, qui la lient au contexte de relance de la filière française du nucléaire.

Parmi les acteurs de la production nucléaire, le groupe Orano a indiqué au rapporteur : « Cette disposition semble s'inscrire dans la logique du projet de loi visant à renforcer le rôle de coordination du Haut-commissaire, et l'exercice de ses compétences de conseil et d'expertise, souhaitables et dimensionnées pour accompagner la relance inédite de la filière nucléaire ».

Au sein des acteurs de la recherche nucléaire, le CEA a affirmé au rapporteur que « Cette évolution paraît pertinente avec la relance de la filière nucléaire, en donnant au Haut-commissaire un positionnement lui permettant de contribuer à la coordination de la politique nucléaire française, notamment au travers du Conseil de politique nucléaire, tout en poursuivant sa mission de conseil et d'expertise auprès du Gouvernement ».

Si le CEA a précisé que « cette évolution est sans conséquence directe sur le comité de l'énergie atomique », il a ajouté que « la présidence du conseil scientifique du CEA, toujours confiée au Haut-commissaire à l'heure actuelle [...] pourra être réexaminée » et que « l'administrateur général peut déjà s'appuyer, d'une part, sur le conseil scientifique dont les missions n'ont pas vocation à évoluer et, d'autre part, sur les directions opérationnelles du CEA et sur les directions scientifiques instituées en leur sein ».

Quant aux acteurs des déchets nucléaires, tels que l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), elle a précisé que « les ajustements proposés préservent l'essentiel, à savoir :

- le maintien d'une fonction de conseiller scientifique auprès du Gouvernement, sur les sujets nucléaires et énergétiques, dont l'utilité a été rappelée

par la commission d'enquête sur la souveraineté et l'indépendance énergétiques de la France ;

- un positionnement assurant une vision intégrée des enjeux ».

Le rapporteur relève que le renforcement des missions du HCEA est aussi souhaité par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), acteur parlementaire majeur du nucléaire.

Aussi l'Opect<sup>1</sup> a-t-il indiqué, dans sa contribution écrite : « Depuis 1945, le HCEA joue un rôle de conseil scientifique auprès de l'exécutif comme de l'administrateur général du CEA, notamment sur le sujet du nucléaire militaire et civil (parfois dans d'autres domaines). Indépendant du CEA, il siège dans toutes les instances décisionnelles du nucléaire, peut accéder à tout document du CEA et interroger n'importe lequel de ses agents. Cela lui donne une vision globale des enjeux dans ce domaine. Dans son rapport de 2009 sur l'évaluation de la stratégie nationale énergétique, l'Opecst a suggéré d'élargir le champ d'action du Haut-commissaire à l'ensemble du secteur énergétique. Cette extension viserait notamment à garantir une cohérence dans les actions de recherche entreprises dans ce domaine. »

Pour autant, le rapporteur note que l'élargissement des missions du HCEA n'est pas partagé par certains acteurs environnementaux ou liés à la transparence, au moins sur le plan de la méthode.

Certes, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a bien rappelé que l'évolution est sans incidence sur la sûreté nucléaire : « En première approche, cette abrogation n'a pas d'effet direct sur la sûreté nucléaire, de ce point de vue, cette disposition n'appelle pas de commentaire de l'IRSN. »

Pour autant, l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (Anccli), qui fédère les 35 CLI nationalement, s'est émue de la méthode du Gouvernement, qui a modifié le cadre réglementaire avant même celui législatif : « L'Anccli s'interroge sur la publication de 2 décrets en lien avec l'article 12, mais aussi avec les articles 3 et 7 du P JL, sur le rôle du CEA dans la recherche [...] Comment cet article 12 va-t-il s'articuler avec le décret du 30 décembre 2023 relatif au conseil de politique nucléaire et au HCEA ? »

La même interrogation est partagée par France Nature Environnement (FNE) qui s'est exprimé en ces termes : « Le Gouvernement a déjà considérablement avancé sur cette voie et cela depuis un an à la faveur du décret n° 2023-1383 du 30 décembre 2023 relatif au conseil de politique nucléaire et au HCEA. Une fois encore, le Parlement est ramené au statut de simple chambre d'enregistrement ».

S'agissant du dispositif en tant que tel, FNE a regretté le manque de « dialogue environnemental et technique qui doit accompagner les choix

---

<sup>1</sup> En l'espèce, le sénateur Stéphane Piednoir et le député Jean-Luc Fugit.

*technologiques* » et Les Amis de la Terre France (ADT-F) le fait qu'« *une fonction initialement scientifique soit transformée en mission pour la défense* ».

**C. En revanche, le rapporteur observe qu'une nouvelle rédaction de la base légale du HCEA serait préférable à son abrogation.**

En effet, le rapporteur relève que l'abrogation sèche de l'article L. 332-4 du code de la recherche, telle que proposée par le Gouvernement, pose deux difficultés :

- d'une part, elle supprime la base légale du HCEA, auquel le récent décret du 30 décembre 2023 continue de faire référence ;

- d'autre part, elle supprime la base légale du conseil scientifique du CEA, alors que celles du Comité de l'énergie atomique et du comité d'administration seraient maintenues aux articles L. 332-2 et L. 332-3 du même code.

Sollicité sur l'opportunité de proposer une nouvelle rédaction, plutôt qu'une abrogation, de cette base légale, le Haut-commissaire s'est exprimé en ces termes : « *Il est possible [...] de conserver la base légale pour le HCEA dans le code de la recherche. [...] Conserver la base légale du HCEA dans le code de la recherche est la solution sans doute la plus simple [...], mais il est à noter que d'autres possibilités sont envisagées. Une base légale pour le HCEA pourrait être aussi intégrée dans le code de la défense, dans la mesure où le HCEA pourrait exercer des activités liées à la défense [...] et que les activités scientifiques et techniques qui sont les siennes sont liées au nucléaire ou à la défense en général. [...] Il me semble plus difficile de le placer dans le code de l'énergie.* »

**D. S'agissant de la rédaction souhaitable de la nouvelle base légale du HCEA, le rapporteur observe que la comparaison avec d'autres organismes plaide pour y inscrire cinq séries d'éléments.**

En premier lieu, le rapporteur estime souhaitable de modifier le rattachement du Haut-commissaire, du CEA au Premier ministre.

Interrogé par le rapporteur, le Haut-commissaire a indiqué que « *le positionnement du HCEA auprès de la Première ministre peut être prévu dans la loi.* »

En deuxième lieu, le rapporteur juge indispensable de préciser les attributions du HCEA, rappelant que l'avant-projet de loi prévoyait de lui confier les missions de conseil du Gouvernement en matière scientifique et technique, ainsi que de saisine du Comité de l'énergie atomique et de toute autorité administrative compétente de ses propositions concernant, dans le domaine des activités nucléaires civiles et militaires, l'orientation générale scientifique et technique qui lui paraît souhaitable.

Sur ce point, le Haut-commissaire a indiqué que « *désormais que la filière nucléaire civile fait l'objet de beaucoup d'investissement de l'État, il semble logique que cet échelon récemment négligé qu'est le Comité de l'énergie atomique reprenne son fonctionnement* ».

Troisièmement, le rapporteur considère nécessaire de préciser les modalités de saisine du HCEA ; sur ce sujet, il juge utile de conserver la capacité de saisine de l'administrateur général du CEA et d'ouvrir plus largement cette saisine à d'autres autorités, à commencer par l'Opecst et les commissions permanentes compétentes.

Sollicité par le rapporteur, le Haut-commissaire a indiqué que « *la manière dont sera conseillé l'administrateur général du CEA [qui] dépend fortement de la personnalité de ce dernier. Le législateur pourrait prévoir une disposition générale assez souple, de manière à s'adapter à la personnalité de l'administrateur général et à son souhait en matière de conseil scientifique et technique. Par exemple, "l'administrateur général du CEA peut saisir le HCEA pour des conseils scientifiques et techniques" ».*

Le Haut-commissaire a ajouté que « *la saisine par l'Opecst est un sujet beaucoup plus important, elle serait à [s]on sens très positive [...] Un important travail de synthèse des résultats scientifiques permettant d'éclairer les enjeux du nucléaire est donc à effectuer auprès des parlementaires. Rendre obligatoire ce travail permet de ne pas oublier cette nécessité : s'en affranchir promet inmanquablement des lendemains difficiles avec le public. C'est un travail indispensable dans notre démocratie ».*

Autre point, le rapporteur juge utile de préciser les règles de fonctionnement du HCEA, en encadrant le mandat du Haut-commissaire et en prévoyant la production d'une déclaration d'intérêts.

Sur ce sujet, le Haut-commissaire a indiqué que « *le fonctionnement et les règles de transparence sont importants. Il faut les inscrire quelque part. Je fais confiance aux parlementaires pour estimer le niveau le plus adapté pour prévoir ces éléments, compte tenu des pratiques concernant des situations comparables ».*

Enfin, le rapporteur appelle à prévoir une meilleure reddition des comptes auprès du Parlement, par le biais d'un rapport d'activité annuel remis notamment à l'Opecst et aux commissions permanentes compétentes.

Ici encore, le Haut-commissaire a indiqué qu'« *un rapport annuel du HCEA est possible, en excluant bien entendu les activités de conseil qui sont classifiées ».*

À la demande du rapporteur, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) n'a pas souscrit aux différentes évolutions estimant qu'elles relèvent actuellement du niveau essentiellement réglementaire.

**Dans ce contexte, le rapporteur a présenté un amendement (COM-52), visant rétablir une base légale au Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA), sur le modèle de l'avant-projet de loi.**

**D'une part, il propose de renforcer les attributions scientifiques et techniques du HCEA.**

Il prévoit que le Haut-commissaire conseille le Gouvernement, en matière scientifique et technique, dans le domaine de l'énergie nucléaire, et puisse saisir le Comité de l'énergie atomique et le conseil scientifique du CEA et préparer, par délégation, le CPN.

Il prévoit également que le Haut-commissaire puisse être saisi par l'administrateur général du CEA, d'une demande de conseil scientifique et technique, et par le Gouvernement ou le Parlement, d'un avis sur un texte ou une question. Sa saisine pour avis doit être automatique sur la loi quinquennale sur l'énergie et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et facultative sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le plan national intégré énergie-climat (PNIEC).

Le Parlement doit être destinataire de ces avis obligatoires, tout comme d'un rapport annuel sur l'état des activités nucléaires civiles, notamment de production et de recherche, devant mesurer le degré d'atteinte des objectifs programmatiques fixés par le Gouvernement.

**D'autre part, l'amendement propose de consolider les modalités d'organisation du HCEA.**

Tout d'abord, il prend acte du repositionnement du Haut-commissaire du CEA vers le Premier ministre, qui doit lui conférer une vision panoramique de la filière française de l'énergie nucléaire.

Plus encore, il limite le mandat du Haut-commissaire à une durée de 4 ans, renouvelable une fois, dans un souci de renouvellement. Il le soumet également à la production d'une déclaration d'intérêts, dans un souci de transparence.

**Enfin, l'amendement propose que la désignation du Haut-commissaire intervienne par décret du Président de la République, après avis préalable du Parlement, en application de l'article 13 de la Constitution, comme c'est actuellement le cas pour l'administrateur général du CEA<sup>1</sup>.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> En cohérence avec la modification ici proposée, le rapporteur a déposé des amendements de coordination aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi organique et à l'article 13 du projet de loi ordinaire.

---

CHAPITRE IV  
Dispositions de coordination et finales

*Article 13 (avis)*

**Disposition de coordination visant à ajuster plusieurs articles  
des codes de la consommation, de l'environnement,  
de la recherche et de la santé publique**

Cet article consiste en une disposition de coordination visant à ajuster plusieurs articles des codes de la consommation, de l'environnement, de la recherche et de la santé publique.

Le rapporteur a proposé un amendement (COM-70) tendant à conserver l'application de l'article L. 332-4 du code de la recherche, qui sert de base légale au Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) et au conseil scientifique du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) dans les territoires ultramarins, en cohérence avec la modification qu'il propose à l'article 12.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 13 consiste en une disposition de coordination visant à ajuster plusieurs articles des codes de la consommation, de l'environnement, de la recherche et de la santé publique.

Le rapporteur relève qu'une modification proposée au III de l'article 13 tend à abroger l'application dans les territoires ultramarins (Wallis et Futuna, Polynésie française, Nouvelle-Calédonie) de l'article L. 332-4 du code de la recherche, qui concerne le Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) et le conseil scientifique du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Dans la mesure où le rapporteur a proposé une réécriture plutôt qu'une abrogation de l'article L. 332-4 du code de la recherche, en y maintenant la base légale du conseil scientifique du CEA<sup>1</sup>, il observe que la mesure de coordination dans les territoires ultramarins doit être adaptée.

C'est pourquoi il a proposé un amendement (COM-70) permettant de conserver l'application de l'article L. 332-4 du code de la recherche dans les territoires ultramarins, en cohérence avec la modification qu'il propose à l'article 12 du projet de loi.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

---

<sup>1</sup> Celle du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) serait déplacée vers l'article L. 141-13 du code de l'énergie.

*Article 14 (avis)*

**Disposition de coordination visant à mentionner la future  
Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans les codes  
de la défense, de l'environnement, de la santé publique  
et du travail notamment**

Cet article consiste en une disposition de coordination visant à mentionner la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans les codes de la défense, de l'environnement, de la santé publique et du travail notamment.

Le rapporteur a proposé un amendement (COM-71), tendant à corriger une référence erronée dans le code de la défense, qui prive l'ASNR de son pouvoir de consultation, s'agissant de l'importation et de l'exportation des matières nucléaires.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

L'article 14 consiste en une disposition de coordination visant à mentionner la future Autorité de sûreté et de radioprotection (ASNR) dans les codes de la défense, de l'environnement, de la santé publique et du travail notamment.

Le rapporteur observe que le I de l'article 14 comporte une référence erronée à l'article 1332-2 du code de la défense, la base légale visée par le Gouvernement étant l'article 1333-2 du même code, qui prévoit la consultation de l'actuelle Autorité de sûreté nucléaire (ASN) sur le décret en Conseil d'État définissant les conditions de contrôle des importations et des exportations de matières nucléaires.

Sollicitées sur ce point, la direction générale de la prévention des risques (DGPR) et l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) lui ont confirmé la difficulté.

Le rapporteur constate également que le III de l'article 14 laisse inchangée la disposition selon laquelle les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat sont chargées d'émettre un avis public sur la désignation du futur président de l'ASNR<sup>1</sup>, en application de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution : il s'agit des commissions permanentes chargées de l'énergie.

Il approuve la proposition du Gouvernement sur ce point, gage de stabilité pour la gouvernance du système de sûreté nucléaire et de radioprotection, à l'heure de la relance de la filière française du nucléaire.

---

<sup>1</sup> Dans le tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Au total, le rapporteur a proposé un amendement (COM-71), déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, pour rétablir le pouvoir de consultation de l'ASNR, prévue à l'article 1333-2 du code de la défense, s'agissant de l'importation et de l'exportation des matières nucléaires.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

*Article 15 (avis)*

**Disposition d'application fixant la création par fusion  
de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)  
au 1<sup>er</sup> janvier 2025 essentiellement**

**Cet article consiste en une disposition d'application visant à fixer la création par fusion de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) au 1<sup>er</sup> janvier 2025 essentiellement.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

L'article 15 consiste en une disposition de coordination prévoyant l'entrée en vigueur :

- au 1<sup>er</sup> janvier 2025 de la création par fusion de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), à l'exception des dispositions prévues par les I<sup>1</sup> et II<sup>2</sup> de l'article 11 ainsi que l'article 12<sup>3</sup>.

- à la date à laquelle les agents publics de la future ASNR bénéficient de plein droit du dispositif d'activités sociales et culturelles géré par le

<sup>1</sup> Visant à ce que l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et l'actuelle Autorité de sûreté nucléaire (ASN) consacrent respectivement 15 M€ et 0,7 M€ à l'augmentation des salariés et des contractuels de droit public en 2024.

<sup>2</sup> Tendant à ce que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2024, un rapport élaboré avec le concours de l'ASN et de l'IRSN sur les besoins prévisionnels humains et financiers nécessaires à la future ASNR en 2025, ainsi que les mesures indispensables pour assurer l'attractivité des conditions d'emploi de ses personnels par rapport au marché du travail dans le domaine du nucléaire.

<sup>3</sup> Proposant l'abrogation de l'article L. 332-4 du code de la recherche conférant une base légale au Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA).

comité social d'administration de cette autorité, et au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2027, des dispositions prévues par le IV de l'article 6<sup>1</sup>.

**Le rapporteur prend acte de la création de la future ASNR au 1<sup>er</sup> janvier 2025.**

Au demeurant, le rapport d'information de l'Opecst du 11 juillet 2023<sup>2</sup>, issu de la saisine de la commission des affaires économiques, a recommandé de faire aboutir la réforme d'ici fin 2024.

**Le rapporteur constate que cette date ne fait pas consensus**, parmi les représentants des personnels de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)<sup>3</sup>, tout comme pour l'IRSN et certaines associations environnementales ou liées à la transparence (Association nationale des comités et commissions locales d'information – Ancli, France Nature environnement – FNE, Réseau sortir du nucléaire – RSN).

**C'est pourquoi le rapporteur appelle à une vigilance quant à l'application de la fusion**, estimant notamment qu'elle ne doit pas avoir d'impact négatif sur l'instruction des dossiers en cours ou le niveau d'exigence de sûreté et de sécurité nucléaires et de radioprotection.

**Il fait sienne la nécessité, selon le président de l'ASN, Bernard Doroszczuk<sup>4</sup>, de fixer un cap clair, notamment pour les personnels :** « *Vous m'interrogez, ensuite, sur le calendrier de la réforme. Nous sommes dans une phase de montée en charge importante de l'activité et nous allons vers un pic qui devrait se produire vers 2027-28. Pour tirer le meilleur bénéfice d'une réforme, il faut la faire maintenant, avant ce pic. Il faut aussi limiter l'incertitude, les personnels doivent savoir le plus tôt possible si la réforme va se faire. L'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2025 me paraît donc ambitieuse, mais nécessaire, ou bien on risque d'inciter au départ de personnels.* »

**Dans cette perspective, il appelle à mettre rapidement en place les éléments incontournables au fonctionnement de la nouvelle structure, rappelés par le directeur général de l'IRSN, Jean-Christophe Niel<sup>5</sup> :** « *Pour ce qui concerne le calendrier, un regroupement de l'actuelle ASN et de l'IRSN au 1<sup>er</sup> janvier 2025 est un objectif très ambitieux. Par ailleurs, l'organisation de la*

---

<sup>1</sup> Prévoyant l'octroi au comité social d'administration de la future ASNR de la personnalité civile et de la gestion de son patrimoine, de son budget de fonctionnement et du budget des activités sociales et culturelles de l'ensemble du personnel.

<sup>2</sup> Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (Opecst), rapport sur les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et techniques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection, 11 juillet 2023, consultable [ci-après](#).

<sup>3</sup> Les représentants de l'ASN comme de l'IRSN l'ont qualifiée de non réaliste, dans leurs contributions écrites adressées au rapporteur.

<sup>4</sup> À l'occasion des auditions du président de l'ASN et du directeur général de l'IRSN, conjointes aux commissions des affaires économiques et de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<sup>5</sup> Idem.

*nouvelle structure sera liée aux choix prévus dans la loi. Si cette date devait être retenue, le système devrait fonctionner à cette échéance, même s'il n'est pas définitif. Aussi travaillons-nous avec l'ASN pour définir les " incontournables ", c'est-à-dire les sujets qui devront être absolument traités, faute de quoi le système ne fonctionnera pas. Je citerai un exemple trivial, les rémunérations, mais aussi l'organisation hiérarchique des postes, ainsi que le partage et les délégations de responsabilités et de pouvoirs. »*

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.**

TITRE II  
ADAPTATION DES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE  
AUX PROJETS NUCLÉAIRES

CHAPITRE I<sup>ER</sup>  
Sécurisation des procédures relatives à la commande publique  
pour les porteurs de projets nucléaires

*Article 16 (délégué)*  
**Faculté pour les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs  
de déroger à l'obligation d'allotissement  
des marchés de travaux, de fournitures ou de services  
pour certains projets nucléaires**

**Cet article vise à permettre aux entités adjudicatrices et aux pouvoirs adjudicateurs de déroger à l'obligation d'allotissement pour les marchés de travaux, de fournitures ou de services pour certains projets nucléaires.**

**Le rapporteur a proposé un amendement (COM-55) visant à consolider le champ et les modalités de cette dérogation.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

**I. La situation actuelle - Une obligation d'allotissement des marchés publics ne connaissant que de rares exceptions, peu opérantes s'agissant des projets nucléaires.**

**A. L'allotissement des marchés publics est une obligation appliquée par le code de la commande publique aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices.**

Depuis l'ordonnance « Marchés publics », du 23 juillet 2015<sup>1</sup>, prise en application de la loi de « Simplification », du 20 décembre 2014<sup>2</sup>, l'article L. 2113-10 du code de la commande publique dispose que les marchés sont passés sous forme séparée, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestation distincte.

Cette obligation est applicable aux pouvoirs adjudicateurs, depuis 2006, et aux entités adjudicatrices, depuis 2016.

L'article L. 1211-1 du même code définit les pouvoirs adjudicateurs comme :

- les personnes morales de droit public ;
- les personnes morales de droit privé qui ont été créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial<sup>3</sup> ;
- les organismes de droit privé dotés de la personnalité juridique constitués par des pouvoirs adjudicateurs en vue de réaliser certaines activités en commun.

L'article L. 1212-1 du même code définit les entités adjudicatrices comme :

- les pouvoirs adjudicateurs qui exercent une des activités d'opérateur de réseaux définies aux articles L. 1212-3<sup>4</sup> et L. 1212-4<sup>5</sup> ;
- lorsqu'elles ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs, les entreprises publiques qui exercent une des activités d'opérateur de réseaux définies aux articles L. 1212-3 et L. 1212-4 ;
- lorsqu'ils ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs ou des entreprises publiques, les organismes de droit privé qui bénéficient, en vertu d'une

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (article 33).

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises (articles 42 et 58).

<sup>3</sup> Soit leur activité est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ; soit leur gestion est soumise à un contrôle par un pouvoir adjudicateur ; soit leur organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur.

<sup>4</sup> L'article L. 1212-3 du code de la commande publique fait figurer parmi les activités de réseaux « la mise à disposition, l'exploitation ou l'alimentation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'électricité ».

<sup>5</sup> L'article L. 1212-4 du code de la commande publique exclut des activités de réseaux « l'alimentation en électricité des réseaux destinés à fournir un service au public par une entreprise publique ou un organisme de droit privé bénéficiant de droits spéciaux ou exclusifs, lorsque sont réunies les deux conditions suivantes : a) la production d'électricité par l'entité concernée est rendue nécessaire par une activité autre que celles mentionnées à l'article L. 1212-3 ; b) la quantité d'électricité utilisée pour l'alimentation du réseau public ne dépasse pas 30 % de la production totale d'énergie de l'entité en prenant en considération la moyenne de l'année en cours et des deux années précédentes ».

disposition légalement prise, de droits spéciaux<sup>1</sup> ou exclusifs ayant pour effet de leur réserver l'exercice de ces activités et d'affecter substantiellement la capacité des autres opérateurs économiques à exercer celle-ci ;

Le groupe EDF est considéré comme une entité adjudicatrice<sup>2</sup> tandis que l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) sont des pouvoirs adjudicateurs<sup>3</sup>.

### **B. Plusieurs dérogations à l'obligation d'allotissement des marchés publics sont reconnues par le code de la commande publique.**

Ainsi, l'article L. 2213-11 du même code permet à l'acheteur, dès lors qu'il motive son choix en énonçant des considérations de droit et de fait, de ne pas allouer un marché dans plusieurs cas :

- il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ;

- la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations ;

- pour les entités adjudicatrices, lorsque la dévolution en lots séparés risque de conduire à une procédure infructueuse.

Cette dernière possibilité a été introduite par la loi dite « Industrie verte », du 23 octobre 2023<sup>4</sup>.

Cependant, le Conseil d'État a limité la deuxième dérogation prévue, au titre du coût, puisqu'il n'a indiqué, dans un arrêt « Nantes » du 11 août 2009<sup>5</sup>, que « *l'impact financier de ce regroupement ne saurait justifier une absence de dévolution en lots séparés, dès lors qu'il ne représente que moins de 2 % du budget alloué à ce lot* ».

Au total, les dérogations sont peu opérantes pour les acteurs économiques, tels que le groupe EDF. En effet ce dernier n'assure pas nécessairement la mission d'organisation, de pilotage et de coordination et l'allotissement n'est pas toujours de nature à rendre les prestations techniquement difficiles ou financièrement coûteuses ou encore la concurrence restreinte ou la procédure infructueuse.

---

<sup>1</sup> Ne sont pas considérés comme des droits spéciaux ou exclusifs les droits d'exclusivité accordés à l'issue d'une procédure permettant de garantir la prise en compte de critères objectifs, proportionnels et non discriminatoires.

<sup>2</sup> Société anonyme détenue par l'État, le groupe EDF est assujéti aux entités adjudicatrices en tant qu'entreprise publique exerçant une activité d'opérateur de réseaux en matière d'électricité.

<sup>3</sup> Établissements publics à caractère industriel et commercial, l'Andra et le CEA sont assujéttis aux pouvoirs adjudicateurs en tant que personnes morales de droit public.

<sup>4</sup> Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (article 26).

<sup>5</sup> Conseil d'État, 11 août 2009, Communauté urbaine Nantes métropole, n° 319 949.

### **C. Le droit de l'Union européenne fait de l'allotissement des marchés publics une faculté, et non une obligation, à la disposition des États membres.**

D'une part, le paragraphe 1 de l'article 46 de la directive « Marchés publics », du 26 février 2014<sup>1</sup>, dispose que « *les États membres peuvent rendre obligatoire la passation de marchés sous la forme de lots distincts dans des conditions qui seront définies conformément à leur droit national et dans le respect du droit de l'Union.* »

D'autre part, le paragraphe 4 de l'article 65 de la directive « Marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux », du 26 février 2014<sup>2</sup> applique les mêmes dispositions dans ces secteurs.

## **II. Le dispositif envisagé - Une dérogation à l'obligation d'allotissement des marchés publics pour certains projets nucléaires portés par le groupe EDF, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) notamment.**

**A. L'article 16 du projet de loi propose de permettre aux entités adjudicatrices et aux pouvoirs adjudicateurs de ne pas allotir un marché de travaux, de fournitures ou de service lorsqu'il est nécessaire :**

- à la réalisation<sup>3</sup>, au sens du I de l'article 7 de la loi dite « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023<sup>4</sup>, d'un projet<sup>5</sup> relevant du II de l'article 7 de la même loi ;

---

<sup>1</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

<sup>2</sup> Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

<sup>3</sup> Le I de l'article 7 de la loi précitée dispose que « la réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend l'ensemble des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à sa création ou à sa mise en service ainsi que ses ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité. La réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend également les installations ou les aménagements directement liés à la préparation des travaux en vue de la réalisation de celui-ci. »

<sup>4</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations nucléaires existantes.

<sup>5</sup> Le II de l'article 7 de la loi précitée dispose que « le présent titre s'applique à la réalisation de réacteurs électronucléaires, y compris de petits réacteurs modulaires, dont l'implantation est envisagée à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante mentionnée aux 1° à 3° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement et pour lesquels la demande d'autorisation de création mentionnée à l'article L. 593-7 du même code est déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de la présente loi. »

- à la réalisation d'une installation mentionnée à l'article L. 593-2 du code de l'environnement<sup>1</sup>, à l'article L. 512-1 du même code<sup>2</sup> ou à l'article L. 512-7 du même code<sup>3</sup>, lorsqu'elle est destinée à assurer des activités de recherche relatives aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire ou à la maîtrise de ses effets ;

- à la réalisation d'une installation mentionnée à l'article L. 593-2 du code de l'environnement ou à l'article L. 512-1 du même code, lorsqu'elle est destinée à assurer des activités de gestion de déchets radioactifs ou de combustibles usés issus d'installations nucléaires de base ;

- à la réalisation de travaux souterrains relatifs à une installation mentionnée à l'article L. 542-4 du code de l'environnement<sup>4</sup> ou d'opérations de réhabilitation du site après arrêt définitif d'une telle installation ;

- à la réalisation d'opérations de démantèlement d'une installation mentionnée à l'article L. 593-2 du code de l'environnement, lorsque l'installation abrite ou a abrité des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation ou déclaration en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense<sup>5</sup>, ou de démantèlement d'une installation mentionnée au 1° de l'article L. 1333-15 du code de la défense<sup>6</sup> ;

---

<sup>1</sup> L'article L. 593-2 du code de l'environnement dispose que « les installations nucléaires de base sont : 1° les réacteurs nucléaires ; 2° les installations, répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État, de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs ; 3° les installations contenant des substances radioactives ou fissiles et répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État ; 4° les accélérateurs de particules répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État ; 5° les centres de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs mentionnés à l'article L. 542-10-1. »

<sup>2</sup> L'article L. 512-1 du code de l'environnement dispose que « sont soumises à autorisation les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1. »

<sup>3</sup> L'article L. 512-7 du code de l'environnement dispose que « sont soumises à autorisation simplifiée, sous la dénomination d'enregistrement, les installations qui présentent des dangers ou inconvénients graves pour les intérêts mentionnés à l'article L. 511-1, lorsque ces dangers et inconvénients peuvent, en principe, eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales édictées par le ministre chargé des installations classées. »

<sup>4</sup> L'article L. 542-4 du code de l'environnement dispose que « les conditions dans lesquelles sont mis en place et exploités les laboratoires souterrains destinés à étudier les formations géologiques profondes où seraient susceptibles d'être stockés ou entreposés les déchets radioactifs à haute activité et à vie longue sont déterminées par les articles L. 542-5 à L. 542-11. »

<sup>5</sup> L'article 1333-2 du code de la défense dispose que « les obligations prescrites par le présent chapitre peuvent être étendues à des établissements mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ou comprenant une installation nucléaire de base visée à l'article L. 593-1 du code de l'environnement quand la destruction ou l'avarie de certaines installations de ces établissements peut présenter un danger grave pour la population. Ces établissements sont désignés par l'autorité administrative. »

<sup>6</sup> L'article 1333-15 du code de la défense dispose que « les installations et activités nucléaires intéressant la défense sont : 1° les installations nucléaires de base secrètes, qui font l'objet d'un

- à la réalisation d'opérations de réhabilitation du site après arrêt définitif d'une installation mentionnée à l'article L. 511-1 du même code, lorsque l'installation abrite ou a abrité des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation ou déclaration en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense.

**B. Dans l'avant-projet de loi, les projets visés étaient ceux relatifs :**

- à la réalisation d'un projet entrant dans le champ d'application de l'article 7 de la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023 ;

- à la réalisation d'une installation mentionnée à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ou à l'article L. 593-2 du même code, lorsqu'elle assure ou a vocation à assurer des activités de recherche dans le domaine nucléaire ou des activités de gestion des déchets radioactifs ou des combustibles usés ;

- à la réalisation d'opérations de démantèlement d'une installation abritant des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation ou déclaration en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense.

**Par ailleurs, deux autres articles figuraient dans le texte :** l'article 14, qui permettait de tenir compte de la crédibilité des offres pour l'attribution des marchés et l'article 13, qui permettait de renouveler ces marchés sans remise en concurrence.

Interrogée sur ces évolutions, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a précisé que le cadre réglementaire est satisfaisant s'agissant de ces articles supprimés.

**C. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a estimé que les dérogations au droit de la commande publique sont justifiées par l'objectif poursuivi :** « 21. *Le projet de loi comporte des mesures destinées à sécuriser les procédures relatives à la commande publique en ce qui concerne les marchés de travaux, de fournitures ou de services nécessaires à la réalisation de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants, pour lesquelles la demande d'autorisation de création est déposée avant 2043. Ces mesures concernent également, de manière pérenne, les marchés nécessaires à la réalisation d'installations de recherche et de gestion de déchets radioactifs ou de combustibles usés, ainsi qu'aux opérations de démantèlement d'installations nucléaires et de*

---

classement et dont la création est soumise à autorisation dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État ; 2° les systèmes nucléaires militaires, définis dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État ; 3° les sites et installations d'expérimentations nucléaires intéressant la défense, définis dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État ; 4° les anciens sites d'expérimentations nucléaires du Pacifique ; 5° les transports de matières fissiles ou radioactives liés aux activités d'armement nucléaire et de propulsion nucléaire navale. Un décret en Conseil d'État définit l'obligation de contrôle appliquée aux installations et activités nucléaires intéressant la défense selon des modalités conciliant les principes d'organisation de la sûreté nucléaire et de la radioprotection avec les exigences liées à la défense nationale. »

*réhabilitation des sites après arrêt définitif de telles installations. Le Conseil d'État considère que les dérogations au droit de la commande publique ainsi prévues par le projet de loi sont clairement circonscrites dans leur champ d'application matériel et peuvent être justifiées par les mêmes motifs que ceux retenus par le Conseil constitutionnel s'agissant de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023<sup>1</sup>). Il admet le choix du Gouvernement de ne pas codifier ces dispositions dérogatoires, en raison de la spécificité de leur champ d'application. »*

S'agissant de la dérogation à l'obligation d'allotissement des projets nucléaires, il a constaté sa constitutionnalité et sa conventionalité : « 22. Le Conseil d'État considère que la nouvelle possibilité de dérogation au principe d'allotissement pour les marchés mentionnés au point 21 ne soulève pas de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel. »

Pour ce qui est du critère de crédibilité des offres, il ne l'a pas retenu, en ces termes : « 24. Le projet de loi prévoit enfin la possibilité de tenir compte de la " crédibilité " des offres dans le choix du co-contractant. Le Conseil d'État ne retient pas cette disposition. En effet, il note que l'explicitation de la notion d'offre économiquement la plus avantageuse et des critères susceptibles d'être retenus pour l'identifier a été inscrite jusqu'à présent dans la partie réglementaire du code de la commande publique et qu'aucune raison valable ne conduit à revenir sur le partage entre loi et règlement auquel il a ainsi été procédé. Le Conseil d'État relève en outre que la jurisprudence a déjà admis la possibilité de tenir compte de la crédibilité d'une offre au titre de l'offre économiquement la plus avantageuse (CE, 24 juin 2011, ministre de l'écologie, n° 347 720), de sorte que la disposition proposée ne change rien à l'état du droit. Il souligne qu'elle fait en outre peser un risque d'interprétation a contrario quant à la possibilité de tenir compte de ce critère lors de la passation de marchés relevant du droit commun de la commande publique. »

**D. Aucune observation particulière n'est mentionnée dans l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE), du 29 novembre 2023, ou du Conseil supérieur de l'énergie (CSE), du 14 novembre 2023.**

**E. Dans son étude d'impact sur le projet de loi, le Gouvernement a rappelé que la dérogation relative aux prestations coûteuses est difficile à**

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, dans cette décision, le Conseil constitutionnel a estimé, dans son considérant 28 : « Il résulte des travaux préparatoires que, en adoptant des mesures propres à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires, le législateur a entendu créer les conditions qui permettraient d'augmenter les capacités de production d'énergie nucléaire afin notamment de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il a ainsi mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. »

**démontrer pour les acteurs économiques, tels que le groupe EDF, dans le cadre de ses projets nucléaires :** « *La seule exception véritablement mobilisable dans le cas des projets nucléaires est donc généralement celle sur le "risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations". Cette exception a cependant été interprétée restrictivement par le Conseil d'État qui a censuré le choix d'un marché non alloti au motif qu'une économie de moins de 2 % "ne saurait justifier une absence de dévolution en lots séparés". Il n'existe pas de jurisprudence du Conseil d'État fixant le pourcentage à partir duquel le recours à l'exception deviendrait acceptable. Il n'existe pas de jurisprudence du Conseil d'État fixant le pourcentage à partir duquel le recours à l'exception deviendrait acceptable. Il peut également être difficile d'apprécier ce qu'il convient d'entendre par "l'exécution des prestations" qui deviennent plus coûteuses. Il n'est pas certain, par exemple, que l'on puisse prendre en compte l'ensemble du programme concerné. Les "prestations" renvoient, dans le code de la commande publique, à "l'objet du marché". Mais pour prendre l'exemple d'un EPR, plusieurs centaines de marchés peuvent être conclus, ce qui crée un doute sur le périmètre auquel effectuer cette analyse.* »

Il a ajouté que l'Andra et le CEA sont confrontés à des problématiques similaires : « *Des considérations du même ordre s'appliquent à d'autres projets portés par EDF, par le CEA et par l'Andra.* »

Enfin, il a estimé significatifs les gains permis par la dérogation à l'obligation d'allotissement des projets nucléaires : « *La Délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN) estime le coût d'un mois de retard pour un réacteur à environ 10 M€<sub>2020</sub> en phase d'étude, à 50-60 M€<sub>2020</sub> en phase de travaux de génie civil et à 25 M€<sub>2020</sub> en phase d'essais et de montage. Le chiffrage d'impacts sur les installations de recherche et sur les opérations de fin de cycle est plus difficile au regard de leur diversité, de leur nature et de leurs interdépendances. À titre d'exemple, pour le CEA, un retard d'un mois sur l'ensemble des opérations de fin de cycle pourrait représenter un impact sur les coûts à terminaison de plusieurs dizaines de millions d'euros. Ainsi, une dérogation à l'obligation d'allotissement aura un impact positif sur les coûts des projets nucléaires concernés.* »

### **III. La position de la commission - Une disposition utile, appelant néanmoins à être consolidée.**

#### **A. Le rapporteur constate de la disposition englobe plusieurs acteurs majeurs de la filière française du nucléaire.**

Il observe que le champ proposé permet d'intégrer un grand nombre de projets nucléaires portés par le groupe EDF, le CEA et l'Andra.

Ainsi que l'a indiqué la DGEC, en réponse au rapporteur, les projets nucléaires visés seraient les suivants :

Référence de l'article 16	Type de projet concerné
1°	Programme des EPR2 et projets de petits réacteurs modulaires (SMR) soumis au code de la commande publique
2°	Réacteur de recherche Jules Horowitz (RJH)
3°	Projet Cigéo de l'Andra et de piscine d'EDF
4°	Laboratoire souterrain de l'Andra
5°	Une trentaine d'installations nucléaires de base et une dizaine d'installations nucléaires de base secrètes
6°	Une dizaine d'installations classées pour la protection de l'environnement

**B. Le rapporteur estime la disposition utile à la relance de la filière française du nucléaire.**

Il constate que l'adaptation prévue du code de la commande publique permet de tenir compte des spécificités des projets nucléaires.

Selon le Groupement des industriels français de l'industrie nucléaire (Gifen), les projets nucléaires présentent plusieurs spécificités structurelles : leur durée, leur complexité, leur coût, leur sensibilité et leur contribution directe aux intérêts supérieurs de la Nation, l'électricité étant un bien non substituable. À ces spécificités structurelles, s'ajoute un élément conjoncturel : un programme d'ampleur inédite depuis 50 ans.

Dans ce contexte, le regroupement a indiqué que « *sur le chapitre II du projet de loi dans sa globalité concernant la passation des marchés, il est important de tenir compte des spécificités des projets nucléaires* », précisant que « *des modalités, du type dérogations à l'allotissement, accord-cadre très longue durée, exclusion du champ de la commande publique d'installations participant aux intérêts essentiels de la Nation, prenant en compte ces spécificités [...] iraient dans le bon sens* ».

Le rapporteur observe que les gains financiers induits par cet article ne sont pas marginaux.

Ainsi, selon la DGEC, la disposition doit permettre de limiter le risque de dérive des délais et des coûts, en raison de difficultés d'interface entre les différents opérateurs sur le chantier.

Pour le groupe EDF, le coût d'un mois de retard pour un réacteur est de 10 M€, en phase d'étude, 50 à 60 M€, en phase de travaux de génie civil, et 25 M€, en phase d'essais et de montage. Si la disposition n'entraîne pas en elle-même des gains de délais et de coûts, elle permet de limiter fortement les risques d'interfaces entre opérateurs distincts retenus par lot, selon le groupe.

S'agissant du CEA, le coût d'un mois de retard sur l'ensemble des opérations de fin de cycle représente un impact sur les coûts à terminaison de plusieurs dizaines de millions d'euros. Pour l'établissement, le dispositif permet de réduire les contraintes d'interface et de coordination, sources de retard, de complexité et de confusion.

Concernant l'Andra, il a indiqué devoir gérer 200 lots et 6 à 7 maîtrises d'œuvre pour les ouvrages conventionnels. Pour l'agence, la dérogation doit lui permettre d'optimiser le schéma industriel pour le projet Cigéo, en évitant les interfaces complexes, coûteuses et génératrices de retards et de contentieux.

Quant à Orano, s'il n'est pas soumis au code de la commande publique, en tant que co-contractant, il appelle au respect des opérateurs économiques, évoquant le droit au maintien à l'équilibre économique du contrat et l'indemnisation des aléas ; pour autant, il considère que la possibilité de déroger à l'obligation d'allotissement permet de donner de la prévisibilité et de la profondeur de carnet de commandes, dans le contexte de la relance de la filière française du nucléaire.

**C. Le rapporteur retient de ses échanges avec le Gouvernement que la disposition est permise par le cadre conventionnel et constitutionnel.**

Tout d'abord, sur le plan conventionnel, les deux directives précitées du 26 février 2014 (articles 46 et 65) autorisent les États membres à déroger à l'obligation d'allotissement.

Plus encore, sur le plan constitutionnel, l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi a rappelé que les dispositions proposées sont circonscrites dans leur champ d'application matériel et peuvent être justifiées par les mêmes motifs que ceux retenus par le Conseil constitutionnel s'agissant de la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023, ce dernier ayant indiqué que les dispositions visant à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires poursuivent « *les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et [...] l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement* ».

Au total, dans cet avis, le Conseil d'État s'est exprimé en ces termes sur la constitutionnalité et la conventionnalité de la disposition : « *Le Conseil d'État considère que la nouvelle possibilité de dérogation au principe d'allotissement pour les marchés mentionnés au point 21 ne soulève pas de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel.* »

Interrogée par le rapporteur, la DGEC a ainsi précisé à son tour que « *le Conseil d'État considère dans son avis sur le projet de loi (§ 22) que la disposition est conforme au cadre constitutionnel et conventionnel* ».

**D. Cependant, le rapporteur constate que la rédaction de la disposition est perfectible.**

En premier lieu, son champ appelle à être étendu.

Ainsi, le CEA a indiqué au rapporteur souhaiter intégrer les installations support nécessaires aux INB et aux ICPE destinées à assurer des activités de recherche relatives aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire ou à la maîtrise de ses effets (2° de l'article 16).

L'établissement s'est exprimé en ces termes : *« Concernant plus spécifiquement le CEA, cette extension pourrait également porter sur l'ensemble des installations concourant indirectement à une activité de recherche dans le domaine nucléaire. En effet, le CEA souhaiterait que le champ d'application de ces dispositions prenne en compte ses besoins pour l'ensemble des installations nécessaires à ses activités de recherche dans le domaine nucléaire, incluant les INB et ICPE destinées à assurer la recherche dans le domaine nucléaire, mais aussi les installations apportant un support indispensable à ces installations de recherche. De fait, les installations nucléaires de recherche nécessitent pour leur fonctionnement des installations " supports " qui peuvent s'avérer sur le chemin critique de la réalisation ou de l'exploitation de l'installation principale. »*

De plus, l'Andra a affirmé au rapporteur souhaiter intégrer la phase de fonctionnement des INB et des ICPE destinées à assurer des activités de gestion de déchets radioactifs ou de combustibles usés issus d'installations nucléaires de base (3° de l'article 16).

C'est pourquoi l'agence a formulé la demande suivante : *« S'agissant de viser d'autres catégories de projets nucléaires, il serait intéressant de se poser la question d'étendre cette dérogation aux phases de fonctionnement des installations mentionnées à l'article L. 593-2 du code de l'environnement ou à l'article L. 512-1 du même code, lorsqu'elles sont destinées à assurer des activités de gestion de déchets radioactifs ou de combustibles usés issus d'installations nucléaires de base. Le nucléaire exige en effet une haute attention à la capitalisation des connaissances et expériences dans le temps, ce que ne facilite pas une obligation de remise en concurrence trop régulière. Par exemple, pour un accord-cadre de 4 ans en durée maximale, la 1<sup>re</sup> année sera dédiée à mettre en place le nouveau fonctionnement et la dernière année à mener les opérations de remise en concurrence de l'accord-cadre. Par ailleurs, dans le cas particulier de Cigéo, la construction et le déploiement de l'installation se poursuivront en parallèle de son exploitation proprement dite ».*

Enfin, le rapporteur a souhaité échanger avec le projet de réacteur thermonucléaire expérimental ITER, qui lui a indiqué que les différentes mesures de simplification prévues en matière de commande publique pour les projets nucléaires étaient utiles sur le principe, mais non pertinentes dans son cas de figure.

Aussi a-t-il indiqué : « Ces dispositions ne sont pas applicables à l'Organisation ITER du fait de son statut, mais toutes propositions d'allègement des procédures de marché public sont toujours bienvenues. »

En second lieu, les modalités de la disposition doivent être ajustées.

D'une part, l'article 16 ne reprend pas les mêmes définitions que la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023.

Tout d'abord, l'article 16 ne vise que les projets de réacteurs électronucléaires, dont les SMR, prévus au II de l'article 7 de la loi précitée, et non les projets d'installations d'entreposage de combustibles nucléaires liées, mentionnées au III du même article 7.

De plus, l'article 16 ne reprend la définition de la « réalisation », issue du I de l'article 7 de la loi susmentionnée, que dans le cas des projets de réacteurs électronucléaires et non pour les autres projets nucléaires, dont les INB et les ICPE liées aux activités de recherche ou aux activités de gestion des déchets radioactifs ou de combustibles usés.

Or, la définition de la « réalisation » est adaptée aux porteurs de projets, car elle permet de couvrir notamment « l'ensemble des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à sa création ou à sa mise en service, ainsi que les ouvrages de raccordement de réseau de transport d'électricité et les installations ou les aménagements directement liés à la préparation des travaux en vue de la réalisation de celui-ci. »

De plus, l'article 16 ne reprend pas non plus la notion de marchés « relatifs » aux projets nucléaires, qui existe à l'article 16 de la loi précitée.

D'autre part, l'article 16 ne précise pas les INB et les ICPE auxquelles s'appliqueraient effectivement les souplesses prévues.

Or, les installations de recherche prévues au 2° de l'article ne concernent que les INB mentionnées « aux 1° à 4° » de l'article L. 593-2 du code de l'énergie<sup>1</sup> et les installations de gestion des déchets radioactifs ou de combustibles usés les INB prévues « aux 2°, 3° ou 5° » du même article<sup>2</sup>.

Enfin, si le cas des marchés de travaux, de fournitures ou de services sont bien prévus, les marchés « mixtes » poursuivant plusieurs de ces objets,

---

<sup>1</sup> Les réacteurs nucléaires ; les installations, répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État, de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs ; les installations contenant des substances radioactives ou fissiles et répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État ; les accélérateurs de particules répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État.

<sup>2</sup> Les installations, répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État, de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs ; les installations contenant des substances radioactives ou fissiles et répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'État ; les centres de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs mentionnés à l'article L. 542-10-1.

au sens de l'article L. 1111-5 du code de la commande publique, ne sont pas prévus.

En dernier lieu, la codification des dispositions dans une section dédiée du code de la commande publique apparaît utile, dans la mesure où ces dispositions sont pérennes, et non provisoires ou expérimentales.

Au total, la mention dans le dispositif des marchés « *relatifs* », des marchés « *mixtes* » et de la notion de « *réalisation* » est accueillie favorablement par le groupe EDF, le CEA, l'Andra, mais aussi la DGEC et la DINN<sup>1</sup>.

En revanche, la DGEC ne considère pas nécessaire l'extension des INB et ICPE liées à des activités de recherche couvertes.

**Dans ce contexte, le rapporteur a présenté un amendement (COM-55) visant à consolider le champ et les modalités de la dérogation à l'obligation d'allotissement prévue pour certains projets nucléaires.**

**Il propose d'étendre la dérogation à d'autres types de marchés : d'une part, ceux « *relatifs* » aux projets nucléaires, plutôt que ceux « *nécessaires* » ; d'autre part, ceux « *mixtes* », au-delà de ceux centrés sur les seuls travaux, fournitures ou services.**

**Il prévoit d'intégrer certains projets nucléaires omis : tout d'abord, les projets liés à la relance de l'énergie nucléaire doivent comprendre les installations de stockage ; plus encore, les projets liés à la recherche nucléaire doivent intégrer les activités nécessaires ; enfin, les projets liés à la recherche et au stockage doivent viser les INB appropriées.**

**Dernier point, l'amendement propose de préciser la notion de « réalisation », sur le même modèle que la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023, afin de couvrir les différentes étapes des installations nucléaires : les constructions, les aménagements, les équipements, les installations et les travaux liés à leur création, leur mise en service ou leur extension, ainsi que les installations ou les aménagements directement nécessaires à leur préparation.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

---

<sup>1</sup> De même, la codification n'appelle pas de commentaire particulier pour le groupe EDF, le CEA et l'Andra.

*Article 17 (délégué)*

**Faculté pour les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs  
d'étendre la durée maximale des accords-cadres  
des marchés de travaux, de fournitures ou de services  
pour certains projets nucléaires**

Cet article vise à permettre aux entités adjudicatrices et aux pouvoirs adjudicateurs d'étendre la durée maximale des accords-cadres des marchés de travaux, de fournitures ou de services pour certains projets nucléaires.

Le rapporteur a présenté un amendement (COM-56) proposant de conforter le périmètre et les conditions de cette dérogation.

La commission des affaires économiques propose à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire d'adopter l'article ainsi modifié.

**I. La situation actuelle - Une durée limitée entre 4 et 8 ans des accords-cadres ne connaissant que de rares exceptions, peu opérantes pour les projets nucléaires**

**A. Le code de la commande publique fixe la durée maximale des accords-cadres à quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et huit ans pour les entités adjudicatrices.**

Depuis l'ordonnance « Marchés publics », du 23 juillet 2015<sup>1</sup>, prise en application de la loi « Simplification », du 20 décembre 2014<sup>2</sup>, l'article L. 2125-1 du code de la commande publique aux entités adjudicatrices et pouvoirs adjudicateurs de recourir à plusieurs techniques d'achat : l'accord-cadre, le concours, les systèmes de qualification et d'acquisition dynamique, les systèmes de catalogue et d'enchères électroniques.

L'accord-cadre permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours de la période donnée.

Sa durée ne peut dépasser 4 ans, pour les pouvoirs adjudicateurs, et 8 ans, pour les entités adjudicatrices, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure ou par un risque important de restriction de concurrence ou de procédure infructueuse dans

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (article 33).

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises (articles 42 et 58).

le cadre de la procédure de passation d'un accord-cadre engagée par une entité adjudicatrice.

Cette dernière condition, relative au risque important de restriction de concurrence ou de procédure infructueuse, a été introduite par la loi dite « Industrie verte », du 27 octobre 2023<sup>1</sup>.

Dans les faits, les accords-cadres sont exécutés, soit par la conclusion de marchés subséquents, s'ils ne fixent pas toutes les stipulations contractuelles, soit par l'émission de bons de commandes, s'ils fixent toutes ces stipulations (article R. 2162-2 du code de la commande publique).

Ces marchés subséquents ou bons de commande ne peuvent être conclus ou émis que sur la période de la validité de l'accord-cadre. Leur durée d'exécution est fixée conformément aux conditions habituelles d'exécution des prestations faisant l'objet de l'accord-cadre. Elle ne peut se prolonger au-delà de la date limite de validité de l'accord-cadre dans des conditions qui méconnaissent l'obligation de remise en concurrence périodique (article R. 2162-5 du code de la commande publique).

### **B. De récents assouplissements ont été apportés à la durée maximale des accords-cadres pour les pouvoirs adjudicateurs et les entités adjudicatrices.**

Tout d'abord, depuis la loi « Industrie verte », du 27 octobre 2023, les entités adjudicatrices peuvent déroger à la durée maximale de 8 ans pour les accords-cadres, dès lors que leur exécution est caractérisée « *par un risque important de restriction de concurrence ou de procédure infructueuse dans le cadre de la procédure de passation d'un accord-cadre* » (article L. 2125-1 du code de la commande publique).

Dans le même esprit, à l'initiative de la commission des affaires économiques du Sénat, depuis la loi « Accélération des énergies renouvelables », du 10 mars 2023<sup>2</sup>, les entités adjudicatrices et pouvoirs adjudicateurs peuvent recourir à des contrats de la commande publique pour leurs besoins en électricité ou en gaz renouvelables dans le cadre d'opérations d'autoconsommation individuelle ou collective ou de contrats de vente directe à long terme, étant précisé que la durée de ces contrats « *est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la durée d'amortissement des installations nécessaires à leur exécution* » (articles L. 331-5 et 441-6 du code de l'énergie).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (article 27).

<sup>2</sup> Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (article 86).

**C. Le droit de l'Union européenne fixe la durée maximale des accords-cadres à quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et huit ans pour les entités adjudicatrices, sauf cas exceptionnels dûment justifiés.**

D'une part, le paragraphe 1 de l'article 33 de la directive « Marchés publics », du 26 février 2014<sup>1,2</sup>, dispose que « *les pouvoirs adjudicateurs peuvent conclure des accords-cadres pour autant qu'ils appliquent les procédures prévues par la présente directive. Un accord-cadre est un accord conclu entre un ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs et un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les conditions régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées. La durée d'un accord-cadre ne dépasse pas quatre ans, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par l'objet de l'accord-cadre.* »

D'autre part, le paragraphe 1 de l'article 51 de la directive « Marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux », du 26 février 2014<sup>3,4</sup> dispose également que « *les entités adjudicatrices peuvent conclure des accords-cadres pour autant qu'elles appliquent les procédures prévues par la présente directive. Un accord-cadre est un accord conclu entre une ou plusieurs entités adjudicatrices et un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les conditions régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées. La durée d'un accord-cadre ne dépasse pas huit ans, sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par l'objet de l'accord-cadre.* »

---

<sup>1</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

<sup>2</sup> En outre, son considérant 62 établit qu'« il convient aussi de préciser qu'il pourrait exister des cas exceptionnels où la durée des accords-cadres eux-mêmes devrait pouvoir être supérieure à quatre ans. De tels cas, qui devraient être dûment justifiés, en particulier par l'objet de l'accord-cadre, pourraient par exemple se présenter lorsque les opérateurs économiques ont besoin de disposer d'équipements dont la durée d'amortissement est supérieure à quatre ans et qui doivent être disponibles en tout temps pendant toute la durée de l'accord-cadre. »

<sup>3</sup> Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

<sup>4</sup> En outre, son considérant 72 précise également qu'« il convient aussi de préciser qu'il pourrait exister des cas où la durée des accords-cadres eux-mêmes devrait pouvoir être supérieure à huit ans. De tels cas, qui devraient être dûment justifiés, en particulier par l'objet de l'accord-cadre, pourraient par exemple se présenter lorsque les opérateurs économiques ont besoin de disposer d'équipements dont la durée d'amortissement est supérieure à huit ans et qui doivent être disponibles en tout temps pendant toute la durée de l'accord-cadre. Dans le contexte particulier des services d'utilité publique fournissant des services essentiels au public, il se peut qu'il soit nécessaire, dans certains cas, que la durée des accords-cadres ainsi que celle des différents marchés soit plus longue, par exemple lorsqu'il s'agit d'accords-cadres visant à assurer la maintenance ordinaire et extraordinaire de réseaux pouvant nécessiter des équipements coûteux destinés à être utilisés par un personnel qui a reçu une formation *ad hoc* hautement spécialisée, afin d'assurer la continuité des services et de réduire autant que possible les interruptions éventuelles. »

**II. Le dispositif envisagé – Une dérogation à la durée maximale de 4 à 8 ans pour les accords-cadres de certains projets nucléaires portés par le groupe EDF, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) notamment.**

**A. L'article 17 du projet de loi propose de permettre aux entités adjudicatrices et aux pouvoirs adjudicateurs de conclure des accords-cadres de travaux, fournitures ou service qui concernent un ou plusieurs projets mentionnés à l'article 16 sur une durée allant jusqu'à celle du ou des projets concernés, fixée en tenant compte des aléas inhérents à leur réalisation.**

**B. Dans l'avant-projet de loi, le dispositif tenait compte :**

- de l'objet du marché ;
- de la nature des prestations.

Sollicitée sur ces changements, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué que la nature des prestations devra être mise en œuvre pour justifier du recours à la dérogation, sans qu'il soit nécessaire d'y faire référence ici.

**C. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a admis la constitutionnalité et la conventionnalité de la dérogation à la durée maximale des accords-cadres prévue pour les projets nucléaires :**  
*« 23. Le projet de loi prévoit que, lorsqu'ils mettent en œuvre l'exception à la durée maximale prévue au 1° de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique, les accords-cadres de travaux, fournitures ou services qui concernent un ou plusieurs des projets mentionnés au point 21 sont conclus pour une durée qui peut aller jusqu'à celle du ou des projets concernés, fixée en tenant compte des aléas inhérents à leur réalisation. Le Conseil d'État considère que la détermination d'une durée maximale aux accords-cadres qui dérogent, dans des cas exceptionnels dûment justifiés, à la durée fixée par les directives à quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et à huit ans pour les entités adjudicatrices, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel dès lors que les directives comme les textes nationaux pris pour leur transposition, qui permettent une telle dérogation, ne lui fixent pas de durée maximale. Il observe cependant que cette disposition ne modifie le droit en vigueur que par l'introduction d'une limite qui n'y figure pas, de sorte qu'elle va au-delà de ce qu'impose la transposition du droit de l'Union européenne, et qu'elle impose en outre aux acheteurs de prévoir dans les accords-cadres concernés par la mesure une durée plus longue, par la prise en compte des aléas, que celle annoncée par ailleurs pour la réalisation du projet. »*

**D. Aucune observation particulière n'est mentionnée dans l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE), du 29 novembre 2023, ou du Conseil supérieur de l'énergie (CSE), du 14 novembre 2023.**

**E. Dans son étude d'impact sur le projet de loi, le Gouvernement a rappelé que la durée maximale de 8 ans n'est pas adaptée aux projets nucléaires des acteurs économiques, tels que le groupe EDF, dans le cadre de ses projets nucléaires :** *« Il est par ailleurs important dans le cas particulier d'EDF de pouvoir conclure des accords-cadres d'une durée correspondant à celle du programme de construction de six réacteurs porté par l'entreprise, puisque c'est la condition de la standardisation des réacteurs. L'enjeu principal de ces accords-cadres pour EDF n'est pas l'achat groupé ou massif de matériels courants (pour lesquels la durée de 8 ans semble suffisante), mais un objectif de standardisation d'équipements industriels complexes, produits dans l'industrie nucléaire en petites séries (par opposition à l'aéronautique et à l'automobile où on peut commander par centaines ou milliers des équipements comme les trains d'atterrissage ou les moteurs). Dans ce contexte, un accord-cadre de longue durée apporte deux bénéfices : - la garantie que le même équipement sera installé sur toutes les installations du programme avec les gains en exploitation et en maintenance (pièces de rechange par exemple) qui en découlent ; - la possibilité pour un industriel d'engager une fabrication en " mini-série " qu'il peut automatiser, sécuriser en qualité et rentabiliser au mieux induisant des coûts moins élevés. Les équipements visés peuvent être par exemple de la robinetterie, des pompes, des vannes ou électrovannes, de la tuyauterie, des servomoteurs, etc. Dans chaque cas, il peut exister, même pour les EPR futurs, des dizaines voire des centaines de références (par exemple 571 modèles différents de robinets, 351 modèles d'électrovannes ou 91 modèles de portes). »*

Le Gouvernement a également indiqué que la durée maximale de 4 ans n'est pas adaptée aux projets nucléaires du CEA et de l'Andra : *« Les mêmes considérations peuvent concerner les projets portés par le CEA et l'Andra, pour lesquels, aux termes des dispositions de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique, la durée maximale est de quatre ans s'agissant de pouvoirs adjudicateurs, avec des possibilités de dérogation équivalentes. (...) S'agissant du CEA, l'enjeu du recours aux accords-cadres est majeur, notamment pour des prestations d'ingénierie dans le cadre de la réalisation d'ouvrages destinés à la recherche et au développement dans le domaine nucléaire. Ces accords-cadres ont notamment pour avantage de massifier des prestations des différents domaines de l'ingénierie du CEA, de développer des référentiels et pratiques métiers indispensables à la professionnalisation des acteurs et de bénéficier de l'investissement des parties prenantes bénéficiant d'une stabilité contractuelle et d'une visibilité adaptées aux activités. Les enjeux pour un projet comme le RJH se comptent donc en années et en centaines de millions d'euros. S'agissant de l'Andra, l'agence utilise actuellement le mécanisme d'accords-cadres pour les travaux souterrains au laboratoire souterrain et doit conclure des avenants pour assurer la continuité de chantier et des études de maîtrise d'œuvre. C'est en particulier le cas lorsque le programme se définit en fonction de l'avancée d'expérimentations, ou de*

*réponses administratives attendues. L'accord-cadre de maîtrise d'œuvre qui y est associé ne peut être découpé sans risques pour le suivi de la prestation. Des enjeux similaires apparaîtront pour le projet Cigéo. Pour de la fourniture, l'enjeu d'accord-cadre adapté à la durée de réalisation est d'éviter d'avoir plusieurs fournisseurs successifs pour une même fonction de pièce très spécifique en raison des spécificités des projets nucléaires. »*

Enfin, le Gouvernement a précisé que les durées de 4 ou 8 ans ne sont pas adaptées aux chantiers de démantèlement : *« Les chantiers de démantèlement sont des projets longs avec des enjeux forts de financement, de gestion des aléas et de compétences. La décision d'arrêter une installation nucléaire ouvre une période dite de préparation du démantèlement, durant laquelle l'exploitant évacue une partie des substances radioactives et effectue les opérations préparatoires au démantèlement, qui peut durer de 5 à 10 ans. Elle est suivie de la phase de démantèlement des équipements et d'assainissement proprement dite. Il faut retirer la radioactivité résiduelle sur les parois, dans des kilomètres de tuyauterie, dans des cuves, avec différents procédés chimiques, mécaniques, thermiques... Il s'agit de la phase la plus longue et la plus susceptible d'aléas, qui peut durer plusieurs décennies. Sa durée exacte dépend néanmoins, entre autres, de l'installation. Enfin, après contrôle, les autorités de sûreté nucléaire procèdent au déclassement de l'installation. »*

Au total, le Gouvernement a estimé que la disposition peut concourir à la maîtrise des coûts des projets nucléaires : *« La disposition vise notamment à éviter des dérives de délais et de coûts liés à d'éventuels changements de fournisseurs à l'issue de l'accord-cadre, et donc en cours de chantier. L'atténuation des risques de dérives des délais (et donc des coûts) des projets de réacteurs électronucléaires aura une incidence sur le coût complet de l'électricité produite, en limitant le coût du financement en phase de construction. En ce qui concerne les installations de recherche et les opérations de fin de cycle, cette disposition est également de nature à contribuer indirectement à la baisse du coût complet de l'électricité produite par les réacteurs, quelle que soit leur phase de vie. Les recherches conduites par le CEA contribuent à la baisse du coût complet de l'électricité, car elles portent sur des éléments de nature à optimiser la construction et le fonctionnement des réacteurs, notamment, sur la durée de fonctionnement des centrales en service, sur les réacteurs du futur, sur les performances des combustibles nucléaires ou encore sur les déchets radioactifs. Cet effet ne peut néanmoins pas faire l'objet d'une quantification précise. »*

### **III. La position de la commission - Une disposition pertinente, devant cependant être confortée.**

#### **A. Le rapporteur estime la disposition utile à la relance de la filière française du nucléaire.**

Il observe que le champ proposé du dispositif permet d'englober un grand nombre de projets nucléaires portés par le groupe EDF, le CEA et l'Andra.

Comme l'a indiqué la DGEC, à la demande du rapporteur, la durée des projets nucléaires peut aller jusqu'à 20 ans – pour le programme de construction de 6 EPR2 du groupe EDF et le programme de réacteur de recherche Jules Horowitz (RJH) du CEA –, ceux de l'Andra ou de démantèlement et de réhabilitation pouvant être plus longs.

Le rapporteur constate que les gains financiers permis par cet article ne sont pas marginaux.

Ainsi, selon la DGEC, la disposition doit permettre un gain de plusieurs années et de plusieurs centaines de millions d'euros pour le programme RJH du CEA.

Le groupe EDF a indiqué que la disposition doit permettre de réduire, outre les risques du programme liés aux interfaces, les coûts, en permettant la standardisation des équipements et les délais, en permettant des effets d'apprentissage.

S'agissant du CEA, il a précisé que la disposition fait sens, sur le plan technique, calendaire et financier, pour le programme RJH, une remise en concurrence conduisant, *a contrario*, à une rupture de continuité et de connaissance de 15 mois tous les 4 ans.

Concernant l'Andra, il a spécifié que la disposition permet d'introduire un délai maximal adapté à chaque projet nucléaire, ce qui doit permettre de définir une stratégie industrielle, de mobiliser les parties prenantes et de maintenir l'attractivité de cette technique d'achat.

Quant au groupe Orano, il a réitéré la nécessité de garantir l'équilibre du contrat et l'indemnisation des aléas et précisé que la conjonction de la dérogation à l'allotissement, prévue à l'article 16, et de l'allongement des accords-cadres, prévu à l'article 17, n'est pas aisée, notamment pour intégrer les aléas inhérents à la réalisation du contrat.

**B. Le rapporteur retient de ses échanges avec le Gouvernement que la disposition est permise par le cadre conventionnel et constitutionnel.**

D'une part, sur le plan conventionnel, les deux directives précitées du 26 février 2014 (articles 33 et 51) autorisent les États membres à déroger à la durée des accords-cadres.

D'autre part, sur le plan constitutionnel, l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi a rappelé que les dispositions proposées sont circonscrites dans leur champ d'application matériel et peuvent être justifiées par les mêmes motifs que ceux retenus par le Conseil constitutionnel s'agissant de la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023, ce dernier ayant indiqué que les dispositions visant à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires poursuivent « *les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel*

économique, et [...] l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ».

Au total, dans cet avis, le Conseil d'État s'est positionné ainsi sur la constitutionnalité et la conventionnalité de la disposition : « Le Conseil d'État considère que la détermination d'une durée maximale aux accords-cadres qui déroge, dans des cas exceptionnels dûment justifiés, à la durée fixée par les directives à quatre ans pour les pouvoirs adjudicateurs et à huit ans pour les entités adjudicatrices, ne se heurte à aucun obstacle d'ordre constitutionnel ou conventionnel dès lors que les directives comme les textes nationaux pris pour leur transposition, qui permettent une telle dérogation, ne lui fixent pas de durée maximale. »

Sollicitée par le rapporteur, la DGEC a dans ce contexte rappelé que « dans son avis (§23), le Conseil d'État a considéré que cette disposition était conforme aux cadres constitutionnel et conventionnel ».

### **C. Cependant, le rapporteur constate que la rédaction du dispositif peut être améliorée.**

Tout d'abord, il apparaît utile de viser, comme pour l'article 16, les accords-cadres « mixtes » de travaux, de services ou de fournitures.

C'est la raison pour laquelle le groupe EDF a indiqué : « cette précision supplémentaire serait en effet bienvenu, de tels accords-cadres mixtes pouvant être envisagés dans certaines étapes des projets ».

De son côté, la DGEC a précisé que « l'ajout des accords-cadres mixtes pourrait être considéré ».

Plus encore, il semble opportun de viser, comme pour l'article 16, les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs.

Sur ce sujet, le groupe EDF a estimé que « la référence à l'article 16 dans cet article 17 avait pour objet d'harmoniser les dispositions de cet article 17 avec les principes déjà définis dans l'article 16 », et la DGEC que « le renvoi à l'article 16 semble suffisant pour les besoins d'harmonisation ».

Autre point, il semble intéressant de maintenir une référence explicite à l'exigence de justification, dans un souci de meilleure conformité avec le droit de l'Union européenne.

En effet, les deux directives précitées du 26 février 2014 (article 33 et 51) imposent des « cas exceptionnels dûment justifiés ».

Enfin, comme l'article 16, l'article 17 pourrait être codifié, dans un souci d'intelligibilité et d'exhaustivité<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, la codification n'appelle pas de commentaire particulier pour le groupe EDF, le CEA et l'Andra.

Au total, le rapporteur a présenté un amendement (COM-56) visant à conforter le périmètre et les conditions de la dérogation à la durée maximale des accords-cadres prévue pour certains projets nucléaires.

Tout d'abord, il prévoit d'étendre la dérogation aux marchés « *relatifs* » aux projets nucléaires et aux marchés « *mixtes* » de travaux, fournitures ou services, sur le même modèle que proposé à l'article 16.

De plus, il propose de viser les « *entités adjudicatrices* » et les « *pouvoirs adjudicateurs* », à l'instar ici aussi de la rédaction prévue à l'article 16.

Enfin, l'exigence de justification, issue des directives « Marchés publics » du 26 février 2014, peut être mentionnée de manière plus explicite, dans un souci de conformité avec le droit de l'Union européenne.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

*Article 17 bis (nouveau) (délégué)*

**Faculté pour les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs  
de recourir à la crédibilité des offres  
comme critère d'attribution des marchés publics  
pour certains projets nucléaires**

Introduit par un amendement (COM-57) présenté par le rapporteur, cet article vise à permettre aux entités adjudicatrices et aux pouvoirs adjudicateurs de recourir à la crédibilité comme critère d'attribution des marchés pour certains projets nucléaires.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.

Depuis l'ordonnance « Commande publique » du 23 juillet 2015<sup>1</sup>, prise en application de la loi « Simplification » du 20 décembre 2014<sup>2</sup>, l'article L. 2152-7 du code de la commande publique dispose qu'un marché public est attribué au soumissionnaire présentant l'offre économiquement la plus avantageuse.

Cette offre est déterminée sur la base du critère du prix ou du coût, ou d'une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels celui du prix ou du

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (article 52).

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises (articles 42 et 58).

coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux.

L'article R. 2152-7 du code de la commande publique précise que ces autres critères peuvent être :

- la qualité, y compris la valeur technique et les caractéristiques esthétiques ou fonctionnelles, l'accessibilité, l'apprentissage, la diversité, les conditions de production et de commercialisation, la garantie de la rémunération équitable des producteurs, le caractère innovant, les performances en matière de protection de l'environnement, de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, d'insertion professionnelle des publics en difficulté, la biodiversité, le bien-être animal ;

- les délais d'exécution, les conditions de livraison, le service après-vente et l'assistance technique, la sécurité des approvisionnements, l'interopérabilité et les caractéristiques opérationnelles ;

- l'organisation, les qualifications et l'expérience du personnel assigné à l'exécution du marché lorsque la qualité du personnel assigné peut avoir une influence significative sur le niveau d'exécution du marché.

Ce même article R. 2152-7 du code de la commande publique précise que « *d'autres critères peuvent être pris en compte s'ils sont justifiés par l'objet du marché ou ses conditions d'exécution* ».

La crédibilité des offres ne figure pas parmi les critères précités.

C'est une difficulté pour les acteurs économiques impliqués dans la relance du nucléaire, tels que le groupe EDF, dans la mesure où la construction de réacteurs électronucléaires suppose de pouvoir distinguer les prestataires selon ce critère.

Si ce critère a été admis par le Conseil d'État, dans un arrêt du 24 juin 2011<sup>1</sup>, et par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), dans son arrêt du 16 avril 2015<sup>2</sup>, les contentieux d'acteurs économiques, tels que le groupe EDF, relèvent de la Cour de la Cassation ; la jurisprudence n'a donc pas permis de définir une application homogène du critère de crédibilité des offres pour les projets nucléaires.

Or l'avant-projet de loi comprenait un article 14, qui disposait : « *Les critères d'attribution des marchés concourant à un ou plusieurs projets visés à l'article 11 de la présente loi peuvent comprendre la crédibilité des offres des soumissionnaires ou en tenir compte* ».

Les travaux préalables n'ont pas conduits à retenir cette rédaction.

**C'est pourquoi le rapporteur a présenté un amendement (COM-57) visant à proposer une nouvelle version de cette rédaction.**

---

<sup>1</sup> CE, 24 juin 2011, ministre de l'écologie, n° 347 720.

<sup>2</sup> CJUE - Arrêt du 16 avril 2015 dans l'affaire n° C-173/14 P.

**Le dispositif permettrait d'appliquer un critère de crédibilité des offres pour les seuls projets de réalisation de réacteurs électronucléaires,** au sens du I de l'article 7<sup>1</sup> de la loi dite « Nouveau Nucléaire » du 22 juin 2023<sup>2</sup>, dans la mesure où la jurisprudence du Conseil constitutionnel et la doctrine du Conseil d'État admettent des dispositions spécifiques dès lors qu'elles sont circonscrites dans leur champ matériel et motivées par un motif d'intérêt général.

Dans sa décision sur la loi précitée<sup>3</sup>, le Conseil constitutionnel a en effet indiqué : *« Il résulte des travaux préparatoires que, en adoptant des mesures propres à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires, le législateur a entendu créer les conditions qui permettraient d'augmenter les capacités de production d'énergie nucléaire afin notamment de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il a ainsi mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. »*

De son côté, dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a précisé : *« Le Conseil d'État considère que les dérogations au droit de la commande publique ainsi prévues par le projet de loi sont clairement circonscrites dans leur champ d'application matériel et peuvent être justifiées par les mêmes motifs que ceux retenus par le Conseil constitutionnel s'agissant de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023). »*

**Plus encore, le dispositif proposerait une définition précise de la crédibilité des offres, qui pourrait s'apprécier** *« en fonction de la faisabilité et de la maturité des solutions techniques ou de l'adéquation des délais, des moyens ou des méthodes »*, ce qui le distinguerait de l'article 14 de l'avant-projet de loi, que le Conseil d'État a considéré comme satisfait par le droit existant.

En effet, dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a précisé, s'agissant de cet article 14 : *« Le Conseil d'État relève en outre que la jurisprudence a déjà admis la possibilité de tenir compte de la crédibilité d'une offre au titre de l'offre*

---

<sup>1</sup> Le I de l'article 7 de ce texte dispose qu' *« au sens du présent titre, la réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend l'ensemble des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à sa création ou à sa mise en service ainsi que ses ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité. La réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend également les installations ou les aménagements directement liés à la préparation des travaux en vue de la réalisation de celui-ci. »*

<sup>2</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

<sup>3</sup> Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

*économiquement la plus avantageuse (CE, 24 juin 2011, ministre de l'écologie, n° 347 720), de sorte que la disposition proposée ne change rien à l'état du droit ».*

**Ainsi proposé, le dispositif s'inscrirait dans le cadre fixé par le droit de l'Union européenne qui admet, comme critère d'attribution des marchés, outre le prix ou le coût, des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux.**

D'une part, le paragraphe 2 de l'article 67 de la directive « Marchés publics », du 26 février 2014<sup>1</sup>, dispose que *« l'offre économiquement la plus avantageuse du point de vue du pouvoir adjudicateur est déterminée sur la base du prix ou du coût, selon une approche fondée sur le rapport coût/efficacité, telle que le coût du cycle de vie, conformément à l'article 68, et peut tenir compte du meilleur rapport qualité/prix, qui est évalué sur la base de critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché public concerné. »*

D'autre part, le paragraphe 2 de l'article 82 de la directive « Marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux », du 26 février 2014<sup>2</sup>, applique les mêmes dispositions dans ces secteurs.

**Au total, la disposition serait pertinente dans le cadre de l'accélération de la construction des nouveaux réacteurs électronucléaires.**

En effet, le groupe EDF a indiqué au rapporteur être favorable à la disposition, en ces termes : *« EDF souhaite effectivement voir réintroduite dans le projet de loi la disposition relative à la prise en compte de la crédibilité des offres dans les critères de sélection des soumissionnaires. L'objectif est de valoriser les aspects qualitatifs des offres. Cette exigence de qualité (cohérence des solutions proposées, maturité technologique, savoir-faire, etc.) contribue à la sûreté et est un enjeu majeur pour la construction, l'exploitation et la maintenance aussi bien du parc nucléaire existant que du nouveau nucléaire français. »*

De leur côté, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) n'ont pas demandé le rétablissement de ce critère dans leur contribution écrite transmise au rapporteur, mais ont indiqué ultérieurement que son application à leur cas de figure pourrait être considérée.

S'agissant du Gouvernement, la Direction interministérielle au nouveau nucléaire (DINN) a indiqué être favorable à l'évolution, tandis que la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a estimé qu'elle est satisfaite par le droit existant.

**La modification de ces dispositions dans le cadre du projet de loi présente un lien avec ce dernier, dans la mesure où l'avant-dernier chapitre**

---

<sup>1</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

<sup>2</sup> Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

porte sur « *la sécurisation des procédures relatives à la commande publique pour les porteurs de projets nucléaires* ».

Au reste, les règles de la commande publique applicables aux projets de réalisation de réacteurs électronucléaires sont modifiées tant par l'article 16, s'agissant de la dérogation à l'obligation d'allotissement, que par l'article 17, en ce qui concerne la dérogation à la durée maximale des accords-cadres. Certains de leurs éléments les plus sensibles sont également visés par la dérogation aux règles de la commande publique, à l'article 18.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.

*Article 17 ter (nouveau) (délégué)*

**Faculté pour les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs de recourir à des avenants pour modifier les marchés publics sans nouvelle procédure de mise en concurrence pour certains projets nucléaires**

Introduit par un amendement (COM-58) présenté par le rapporteur, cet article vise à permettre aux entités adjudicatrices et aux pouvoirs adjudicateurs de recourir à des avenants pour certains projets nucléaires, afin de modifier sans nouvelle procédure de mise en concurrence les marchés afférents à ces projets.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.

Depuis l'ordonnance « Commande publique » du 23 juillet 2015<sup>1</sup>, prise en application de la loi de « Simplification » du 20 décembre 2014<sup>2</sup>, l'article L. 2194-1 du code de la commande publique dispose qu'un marché public peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence et sans changer la nature globale du marché lorsque :

- les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux (1°) ;
- des travaux, fournitures ou services supplémentaires sont devenus nécessaires (2°) ;
- les modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues (3°) ;

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics (article 52).

<sup>2</sup> Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises (articles 42 et 58).

- un nouveau titulaire se substitue au titulaire initial du marché (4°) ;
- les modifications ne sont pas substantielles (5°) ;
- les modifications sont de faible montant (6°).

Les articles R. 2194-1 à 2194-9 du code de la commande publique précisent les modalités d'application de ces modifications autorisées.

En application du 1° de l'article L. 2194-1, le marché peut être modifié lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ont été prévues dans les documents contractuels initiaux sous la forme de clauses de réexamen, dont des clauses de variation du prix ou d'options claires, précises et sans équivoque. Ces clauses indiquent le champ d'application et la nature des modifications ou des options envisageables, ainsi que les conditions dans lesquelles il peut en être fait usage (article R. 2194-1).

Conformément au 2° de l'article L. 2194-1, le marché peut être modifié lorsque des travaux, fournitures ou services supplémentaires sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans le marché initial, à la condition qu'un changement de titulaire soit impossible pour des raisons économiques ou techniques tenant, notamment, à des exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché initial. Lorsque le marché est conclu par un pouvoir adjudicateur, le montant de la modification ne peut être supérieur à 50 % du montant du marché initial. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, cette limite s'applique au montant de chaque modification et ces modifications successives ne doivent pas avoir pour objet de contourner les obligations de publicité et de mise en concurrence. Pour le calcul de cette limite, l'acheteur tient compte de la mise en œuvre de la clause de variation des prix (articles R. 2194-2 à 2194-4).

Comme prévu au 3° de l'article L. 2194-1, le marché peut être modifié lorsque la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait pas prévoir. La même limite est applicable (article R. 2194-5).

En application du 4° de l'article L. 2194-1, le marché peut être modifié lorsqu'un nouveau titulaire se substitue au titulaire initial du marché, en application d'une clause de réexamen ou d'une option conformément ou dans le cas d'une cession du marché, à la suite d'une opération de restructuration du titulaire initial, à la condition que cette cession n'entraîne pas d'autres modifications substantielles et ne soit pas effectuée dans le but de soustraire le marché aux obligations de publicité et de mise en concurrence. Le nouveau titulaire doit remplir les conditions qui avaient été fixées par l'acheteur pour la participation à la procédure de passation du marché initial (article R. 2194-6).

Tel que prévu au 5° de l'article L. 2194-1, le marché peut être modifié lorsque les modifications, quel que soit leur montant, ne sont pas substantielles. Une modification est substantielle, notamment, lorsqu'elle introduit des

conditions qui, si elles avaient été incluses dans la procédure de passation initiale, auraient attiré davantage d'opérateurs économiques ou permis l'admission d'autres opérateurs économiques ou le choix d'une offre autre que celle retenue, qu'elle modifie l'équilibre économique du marché en faveur du titulaire d'une manière qui n'était pas prévue dans le marché initial, qu'elle modifie considérablement l'objet du marché ou qu'elle a pour effet de remplacer le titulaire initial par un nouveau titulaire (article R. 2194-7).

Enfin, conformément au 6° de l'article L. 2194-1, le marché peut être modifié lorsque le montant de la modification est inférieur aux seuils européens qui figurent dans l'avis annexé au présent code et à 10 % du montant du marché initial pour les marchés de services et de fournitures ou à 15 % du montant du marché initial pour les marchés de travaux, sans qu'il soit nécessaire de vérifier si les conditions précitées sur les modifications non substantielles sont remplies. Pour le calcul de cette limite, l'acheteur tient compte de la mise en œuvre de la clause de variation des prix. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, l'acheteur prend en compte leur montant cumulé (articles R. 2194-8 et R. 2194-9).

Les projets de réalisation de réacteurs électronucléaires ne bénéficient pas de dispositions spécifiques en matière d'avenants.

C'est une difficulté pour les acteurs économiques impliqués dans la relance du nucléaire, tels que le groupe EDF, dans la mesure où la construction de réacteurs électronucléaires, compte tenu de sa durée longue et de sa complexité avérée, nécessite de reposer sur des contrats à même d'intégrer les évolutions techniques nécessaires.

Or l'avant-projet de loi comprenait un article 13, qui disposait : « *Les marchés concourant à un ou plusieurs projets visés à l'article 11 de la présente loi peuvent donner lieu à des modifications dans les cas prévus à l'article L. 2194-1 du code de la commande publique ou dans les cas suivants :*

*1° Des travaux, services ou fournitures supplémentaires sont devenus nécessaires, compte tenu le cas échéant de la complexité inhérente aux projets concernés et des évolutions de leur conception, et un changement de cocontractant est impossible ou entraînerait un inconvénient majeur ou une augmentation substantielle des coûts pour l'acheteur. L'impossibilité de changer de cocontractant peut tenir à des raisons économiques ou techniques telles que l'obligation d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, logiciels, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché initial ;*

*2° Des compléments, précisions, évolutions techniques ou autres modifications sont devenus nécessaires du fait de circonstances qu'un acheteur raisonnablement diligent ne pouvait pas prévoir, compte tenu le cas échéant de la complexité inhérente aux projets concernés et des évolutions de leur conception, à condition que les modifications ne modifient pas la nature globale du marché. Ces modifications peuvent intervenir quelle que soit leur valeur ou, lorsque le marché est conclu par un pouvoir adjudicateur, dans le respect du plafond fixé par les*

*dispositions de l'article R. 2194-3 du code de la commande publique dans sa rédaction en vigueur à la date de publication de la présente loi. »*

Les travaux préalables n'ont pas conduit à retenir cette rédaction.

**C'est pourquoi le rapporteur a présenté un amendement (COM-58), visant à proposer une nouvelle version de cette rédaction.**

**Le dispositif permettrait de faciliter le recours à certains avenants pour les seuls projets de réalisation de réacteurs électronucléaires**, au sens du I de l'article 7<sup>1</sup> de la loi dite « Nouveau Nucléaire » du 22 juin 2023<sup>2</sup>, dans la mesure où la jurisprudence du Conseil constitutionnel et la doctrine du Conseil d'État admettent des dispositions spécifiques dès lors qu'elles sont circonscrites dans leur champ matériel et motivées par un motif d'intérêt général.

Dans sa décision sur la loi précitée<sup>3</sup>, le Conseil constitutionnel a en effet indiqué : *« Il résulte des travaux préparatoires que, en adoptant des mesures propres à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires, le législateur a entendu créer les conditions qui permettraient d'augmenter les capacités de production d'énergie nucléaire afin notamment de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il a ainsi mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement. »*

De son côté, dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a précisé : *« Le Conseil d'État considère que les dérogations au droit de la commande publique ainsi prévues par le projet de loi sont clairement circonscrites dans leur champ d'application matériel et peuvent être justifiées par les mêmes motifs que ceux retenus par le Conseil constitutionnel s'agissant de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023). »*

**Plus précisément, le dispositif tendrait à clarifier l'accès des projets de réalisation de réacteurs électronucléaires à la faculté d'avenants**

---

<sup>1</sup> Le I de l'article 7 de ce texte dispose qu'« au sens du présent titre, la réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend l'ensemble des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à sa création ou à sa mise en service ainsi que ses ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité. La réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend également les installations ou les aménagements directement liés à la préparation des travaux en vue de la réalisation de celui-ci. ».

<sup>2</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

<sup>3</sup> Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

prévue, dans le cas des travaux, fournitures ou services supplémentaires devenus nécessaires, au 2° de l'article L. 2194-1 du code de la commande publique.

Pour ce faire, il proposerait de préciser que le caractère nécessaire de ces travaux, fournitures ou services peut s'apprécier « *en fonction de l'évolution de la conception du projet* ».

Le dispositif permettrait ainsi à des acteurs économiques de la relance du nucléaire, tels que le groupe EDF, de disposer d'une interprétation solide de l'application du recours aux avenants pour les projets de réalisation de réacteurs électronucléaires, à même d'éviter des applications administratives hétérogènes et, au-delà, de prévenir les risques de recours contentieux.

Ainsi proposé, le dispositif s'inscrirait dans le cadre fixé par le droit de l'Union européenne, dont il reprendrait explicitement les conditions liées à l'absence de changement de la nature globale du projet ou à l'impossibilité du changement du co-contractant pour des raisons économiques ou techniques, telles que l'obligation d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre de le marché initial<sup>1,2</sup>.

D'une part, le paragraphe 1 de l'article 72 de la directive « Marchés publics », du 26 février 2014<sup>3</sup>, dispose que « *les marchés et les accords-cadres peuvent être modifiés sans nouvelle procédure de passation de marché conformément à la présente directive dans l'un des cas suivants : [...] b) pour les travaux, services ou fournitures supplémentaires du contractant principal qui sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans le marché initial, lorsqu'un changement de contractant : i) est impossible pour des raisons économiques ou techniques telles que l'obligation d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre de le marché initial ; et ii) présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une augmentation substantielle des coûts pour le pouvoir*

---

<sup>1</sup> S'agissant de la condition liée au fait que le changement de co-contractant « présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une augmentation substantielle des coûts pour le pouvoir adjudicateur », elle ne serait pas reprise par la rédaction proposée, dans la mesure où elle est nécessairement couverte par la condition liée à « l'impossibilité du changement du contractant pour des raisons économiques ou techniques tenant notamment à des exigences d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché initial ». La Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère chargé de l'économie, dans le [document ci-joint](#), a en ainsi indiqué : « il a en effet été considéré que la réalisation de la première condition, à savoir l'impossibilité de changer de titulaire, entraîne nécessairement la réalisation de la seconde » ; cela explique pourquoi l'article R. 2194-2 du code de la commande publique, ne prévoit que la première condition et pas la seconde.

<sup>2</sup> Concernant les conditions liées à l'absence d'évolution du montant du marché supérieur à 50 % de la valeur du marché initial, en tenant compte de la clause de variation des prix, et à l'interdiction de contourner les obligations de publicité et de mise en concurrence, elles demeureraient bien entendu applicables, aux articles R. 2194-2, R. 2194-3 et R. 2194-4 du code de la commande publique.

<sup>3</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

adjudicateur. Toutefois, toute augmentation de prix ne peut pas être supérieure à 50 % de la valeur du marché initial. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, cette limite s'applique à la valeur de chaque modification. Ces modifications consécutives ne visent pas à contourner les dispositions de la présente directive ; [...] c) lorsque toutes les conditions suivantes sont remplies : i) la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'un pouvoir adjudicateur diligent ne pouvait pas prévoir ; ii) la modification ne change pas la nature globale du marché ; iii) toute augmentation de prix n'est pas supérieure à 50 % de la valeur du marché ou de l'accord-cadre initial. Lorsque plusieurs modifications successives sont effectuées, cette limite s'applique à la valeur de chaque modification. Ces modifications consécutives ne visent pas à contourner les dispositions de la présente directive ; »

D'autre part, le paragraphe 1 de l'article 89 de la directive « Marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux », du 26 février 2014<sup>1</sup>, dispose que « les marchés et les accords-cadres peuvent être modifiés sans nouvelle procédure de passation de marché conformément à la présente directive dans l'un des cas suivants : [...] b) pour les travaux, services ou fournitures supplémentaires du contractant principal, quelle qu'en soit la valeur, qui sont devenus nécessaires et qui ne figuraient pas dans le marché initial, lorsqu'un changement de contractant : i) est impossible pour des raisons économiques ou techniques telles que l'obligation d'interchangeabilité ou d'interopérabilité avec les équipements, logiciels, services ou installations existants achetés dans le cadre du marché initial ; et ii) présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une augmentation substantielle des coûts pour l'entité adjudicatrice ; c) lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies : i) la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'une entité adjudicatrice diligente ne pouvait pas prévoir ; ii) la modification ne change pas la nature globale du marché ; »

**En définitive, la disposition serait utile dans le cadre de l'accélération de la construction des nouveaux réacteurs électronucléaires.**

Ainsi, le groupe EDF s'est positionné auprès du rapporteur en faveur de la disposition : « Cette possibilité permettrait pour pouvoir tenir compte de la durée longue et de la complexité inhérente aux projets de nouveau nucléaire et des évolutions nécessaires de leur conception, lorsque des travaux, services ou fournitures et des modifications sont nécessaires et qu'un changement de titulaire entraînerait un inconvénient majeur pour EDF. Ce type de projets peut appeler des évolutions techniques dans la mesure où il n'est pas toujours possible d'emblée et ab initio de figer les spécifications et le périmètre exact du marché. Cela implique donc de pouvoir modifier ces marchés publics, et ce quel qu'en soit le montant, sans pour autant en changer la nature globale. »

Pour ce qui les concerne, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) n'ont pas demandé le rétablissement de ce critère dans leur

---

<sup>1</sup> Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

contribution écrite transmise au rapporteur, mais ont indiqué ultérieurement que son application à leur cas de figure pourrait être considérée.

Concernant le Gouvernement, la Direction interministérielle au nouveau nucléaire (DINN) a indiqué être favorable à l'évolution, tandis que la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a estimé qu'elle est d'ordre réglementaire.

**La modification de ces dispositions dans le cadre du projet de loi présente un lien avec ce dernier, dans la mesure où l'avant-dernier chapitre porte sur « la sécurisation des procédures relatives à la commande publique pour les porteurs de projets nucléaires ».**

Au reste, les règles de la commande publiques applicables aux projets de réalisation de réacteurs électronucléaires sont modifiées tant par l'article 16, s'agissant de la dérogation à l'obligation d'allotissement, que par l'article 17, en ce qui concerne la dérogation à la durée maximale des accords-cadres. Certains de leurs éléments les plus sensibles sont également visés par la dérogation aux règles de la commande publiques, à l'article 18.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.

## CHAPITRE II

Mesures destinées à renforcer la protection des intérêts fondamentaux de la Nation en matière de nucléaire

### *Article 18 (délégué)*

**Application au seul titre II du livre V du code de la commande publique aux marchés de travaux, de fournitures ou de services pour certains projets nucléaires**

Cet article vise à appliquer le seul titre II du livre V du code de la commande publique aux marchés de travaux, de fournitures ou de services pour certains éléments de projets nucléaires.

Le rapporteur a présenté un amendement (COM-59) ajustant la définition et l'application de cette dérogation, en prévoyant en sus une obligation de reddition des comptes sur son utilisation par le Gouvernement auprès du Parlement.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

## **I. La situation actuelle - Des exonérations possibles aux procédures de publicité et de mise en concurrence accordant peu de place aux projets nucléaires.**

### **A. Le code de la commande publique prévoit plusieurs régimes de marchés publics excluant les procédures de publicité et de mise en concurrence.**

Depuis l'ordonnance « Commande publique », du 26 novembre 2018<sup>1</sup>, instituée en application de la loi « Modernisation de la vie économique », du 9 décembre 2016<sup>2</sup>, le titre II du livre V de la deuxième partie du code de la commande publique regroupe les régimes des contrats exclus du champ d'application du code des marchés publics ou des ordonnances équivalentes avant la création de l'actuel code.

Ces régimes comprennent notamment :

- les relations internes au secteur public, telles que la quasi-régie (article L. 2511-1 du code de la commande publique), la coopération entre pouvoirs adjudicateurs (article L. 2511-6), les entreprises liées (article L. 2511-7) ou les coentreprises (article L. 2511-9) ;

- certains marchés publics, comme ceux conclus en application de règles internationales (article L. 2512-1), liés à la sécurité ou à la protection d'intérêts essentiels de l'État (article L. 2512-3), de service de sécurité nucléaire (article L. 2512-5), pour l'achat d'énergie ou de combustibles destinés à la production d'énergie (article L. 2514-2) ;

- les marchés de défense et de sécurité (article L. 2515-1).

À titre d'illustration, l'article L. 2512-3 du code de la commande publique dispose que « *sont soumis aux règles définies au titre II les marchés publics qui exigent le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité conformément aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'État l'exige, à condition que cette sécurité ou cette protection ne puisse pas être garantie par d'autres moyens.* »

### **B. La jurisprudence interne admet l'exonération de certains marchés publics aux règles de publicité et de mise en concurrence.**

Dans sa décision du 3 décembre 2030<sup>3</sup>, le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité des articles L. 2122-2 et L. 2322-1 du code de la

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique (annexe).

<sup>2</sup> Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (article 38).

<sup>3</sup> Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

commande publique, issus de la loi dite « ASAP », du 7 décembre 2020<sup>1</sup>, qui permettent à l'acheteur de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable pour « *un motif d'intérêt général.* »

Depuis lors, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 juin 2023<sup>2</sup>, sur la loi dite « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023<sup>3</sup>, a estimé qu'en adoptant des mesures propres à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires, « *le législateur a mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.* »

### **C. Le droit de l'Union européenne admet l'exonération de certains marchés publics aux règles de publicité et de mise en concurrence.**

D'une part, le paragraphe 2 de l'article 15 de la directive « Marchés publics », du 26 février 2014<sup>4</sup>, dispose, pour les marchés publics et concours organisés dans le domaine de la défense et de la sécurité, que « *la présente directive ne s'applique pas aux marchés publics ni aux concours (...) dans la mesure où la protection des intérêts essentiels de la sécurité d'un État membre ne peut être garantie par des mesures moins intrusives, par exemple en imposant des conditions en vue de protéger la confidentialité des informations que le pouvoir adjudicateur met à disposition dans le cadre d'une procédure d'attribution de marché prévue par la présente directive. En outre [...], la présente directive ne s'applique pas aux marchés ni aux concours [...] dans la mesure où l'application de la présente directive obligerait un État membre à fournir des informations dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité.* »

D'autre part, le paragraphe 2 de l'article 24 de la directive « Marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux », du 26 février 2014<sup>5</sup> applique les mêmes dispositions dans ces secteurs<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (article 131).

<sup>2</sup> Décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, Loi d'accélération et de simplification de l'action publique.

<sup>3</sup> Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

<sup>4</sup> Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

<sup>5</sup> Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE.

<sup>6</sup> S'agissant des concessions, le b) du paragraphe 6 de l'article 10 de la Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession dispose que « les concessions pour lesquelles l'application de la présente directive obligerait un État membre à fournir des informations dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité, ou les concessions dont l'attribution et l'exploitation sont

La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a admis la dérogation aux règles de publicité et de mise en concurrence, sur le fondement des intérêts essentiels de l'État, dans le cas de construction et d'exploitation d'un terminal de gaz naturel liquéfié en Lituanie<sup>1</sup> ou à l'impression de documents en Pologne<sup>2</sup>. De son côté, la Commission européenne l'a appliqué au terminal lituanien précité<sup>3</sup>, mais aussi à celui des marchés publics d'une centrale nucléaire en République tchèque<sup>4,5</sup>.

De plus, la jurisprudence de la CJUE a admis l'attribution directe dérogeant au principe de transparence pour des raisons impérieuses d'intérêt général<sup>6</sup>, un motif énoncé à l'article 52 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)<sup>7,8</sup> ou des considérations prises en compte par le droit de l'Union<sup>9</sup>.

#### **D. Le droit international admet l'exonération de certains marchés publics aux règles de publicité et de mise en concurrence.**

Tout comme le droit européen, le droit international réserve le cas de la protection des intérêts essentiels de la sécurité des États s'agissant des marchés publics.

L'article III de l'accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)<sup>10</sup> prévoit ainsi que « rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant une Partie quelconque d'entreprendre une action ou de ne pas divulguer des renseignements si elle l'estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, se rapportant aux marchés d'armes, de munitions ou de matériel de guerre, ou aux marchés indispensables à la sécurité nationale ou aux fins de la défense nationale ».

---

déclarées secrètes ou doivent être assorties de mesures particulières de sécurité, conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives en vigueur dans un État membre, pour autant que ledit État membre ait établi que la protection des intérêts essentiels concernés ne peut être garantie par des mesures moins intrusives, telles que celles visées, par exemple, au paragraphe 7. »

<sup>1</sup> CJUE, 29 avril 2021, affaire C-847/19 P.

<sup>2</sup> CJUE 7 septembre 2023, affaire C-601/21.

<sup>3</sup> Décision SA.36 740, §229 et suivants.

<sup>4</sup> Décision SA.58 207, §169 et suivants.

<sup>5</sup> En outre, elle a clos une procédure en manquement s'agissant de l'attribution de gré à gré d'une centrale nucléaire en Hongrie.

<sup>6</sup> CJUE, 14 novembre 2013, Belgacom, aff. C-221/12, §38.

<sup>7</sup> Des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

<sup>8</sup> CJUE, 14 novembre 2013, Belgacom, aff. C-221/12, §38.

<sup>9</sup> CJUE 28 janvier 2016, CASTA, aff. C-50/14, §51 et s.

<sup>10</sup> Le document est consultable [ci-contre](#).

## **II. Le dispositif envisagé - Une dérogation aux règles de publicité et de mise en concurrence pour certains éléments des installations nucléaires soumises à l'autorisation de détention des matières nucléaires prévue par le code de la défense.**

**A. L'article 18 du projet de loi propose de soumettre les marchés publics relatifs à une ou plusieurs installations abritant ou ayant vocation à abriter des matières nucléaires, dont la détention est soumise à autorisation en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense<sup>1</sup>, au régime prévu par le titre II du livre V de la deuxième partie du code de la commande publique<sup>2</sup> lorsqu'ils concernent :**

- d'une part, la conception, la construction, le fonctionnement ou le démantèlement des bâtiments destinés à recevoir des matières nucléaires, y compris leurs fondations et structures ;

- d'autre part, la conception, la qualification, la fabrication, la modification, la maintenance ou le retrait des structures, équipements, systèmes, matériels, composants ou logiciels contribuant à la protection contre les actes de malveillance ou à la sûreté nucléaire, au sens de l'article L. 591-1 du code de l'environnement<sup>3</sup>.

### **B. Dans l'avant-projet de loi, le dispositif :**

- visait les marchés concourant au cycle de vie des installations ;

- prévoyait de tenir compte des dispositions du code de la défense applicables à l'acheteur relatives à la défense civile, à la défense économique et aux régimes de défense d'application permanente voire des mesures additionnelles de protection de l'information ;

- réservait le cas d'une attribution des marchés sans publicité ni mise en concurrence ;

- prévoyait l'attribution des marchés sans publicité après mise en concurrence dans les conditions définies par l'acheteur qui veille à choisir une offre pertinente en tenant compte, le cas échéant, de la pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ;

---

<sup>1</sup> L'article L. 1333-2 du code de la défense dispose que « les obligations prescrites par le présent chapitre peuvent être étendues à des établissements mentionnés à l'article L. 511-1 du code de l'environnement ou comprenant une installation nucléaire de base visée à l'article L. 593-1 du code de l'environnement quand la destruction ou l'avarie de certaines installations de ces établissements peut présenter un danger grave pour la population. Ces établissements sont désignés par l'autorité administrative. »

<sup>2</sup> Qui fixe les règles applicables aux marchés publics mentionnés au titre I<sup>er</sup> du même livre V.

<sup>3</sup> L'article L. 591-1 du code de l'environnement dispose que « la sûreté nucléaire est l'ensemble des dispositions techniques et des mesures d'organisation relatives à la conception, à la construction, au fonctionnement, à l'arrêt et au démantèlement des installations nucléaires de base ainsi qu'au transport des substances radioactives, prises en vue de prévenir les accidents ou d'en limiter les effets. »

- prévoyait la modification des marchés sans nouvelle procédure de mise en concurrence.

Sur ces différents ajustements, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué, à la demande du rapporteur, que la plupart de ces dispositions restent possibles, sans qu'il soit nécessaire de le préciser ici.

**C. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État a admis la conventionnalité de la dérogation aux règles de publicité et de mise en concurrence prévue pour les projets nucléaires :** « 25. *Le projet de loi prévoit que les marchés publics relatifs à la conception, à la construction, au fonctionnement ou au démantèlement, des bâtiments destinés à recevoir des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense, ainsi qu'à la conception, la qualification, la fabrication, la modification la maintenance ou le retrait des structures, équipements, systèmes, matériels, composants ou logiciels contribuant à la protection contre les actes de malveillance ou à la sûreté nucléaire au sens de l'article L. 591-1 du code de l'environnement, sont soumis au titre II du livre V de la deuxième partie du code de la commande publique, à l'instar des marchés publics, mentionnés à l'article L. 2512-3 de ce code, qui exigent le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité conformément aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'État l'exige. Le Conseil d'État relève que les articles 15 de la directive 2014/24 et 24 de la directive 2014/25 prévoient une exclusion de leur application pour des raisons de sécurité, notamment "dans la mesure où la protection des intérêts essentiels de la sécurité d'un État membre ne peut être garantie par des mesures moins intrusives". La Cour de justice de l'Union européenne a ainsi récemment admis le recours à l'exception tirée de la protection des intérêts essentiels pour l'attribution directe des marchés portant sur l'impression de certains documents présentant un niveau de sensibilité particulièrement élevé, au point qu'une éventuelle divulgation des informations qu'ils contiennent pourrait avoir des conséquences irréparables pour la sécurité nationale (CJUE 7 septembre 2023, aff. C-601/21). Le Conseil d'État estime que la disposition envisagée ne se heurte à aucun obstacle d'ordre conventionnel, dès lors que les marchés mentionnés par le projet de loi, dont l'objet est précisément défini et qui portent sur la construction, la sécurité et la sûreté des infrastructures nucléaires les plus sensibles, peuvent être considérés comme hors du champ de la directive au titre de la protection des intérêts essentiels de l'État, sans que des mesures moins intrusives ne puissent, en l'espèce, garantir la protection de ces intérêts.* »

**D. Aucune observation particulière n'est mentionnée dans l'avis du Conseil national de la transition écologique (CNTE), du 29 novembre 2023, ou du Conseil supérieur de l'énergie (CSE), du 14 novembre 2023.**

**E. Dans son étude d'impact sur le projet de loi, le Gouvernement a rappelé que la dérogation envisagée vise les éléments des installations nucléaires les plus sensibles :** « Elle s'appliquera aux installations abritant ou ayant vocation à abriter des matières nucléaires soumises au régime prévu par le code de la défense afin d'assurer leur protection contre tout acte de malveillance

*(notamment dans le but d'éviter la prolifération nucléaire et de prévenir tout risque ou inconvenient pour la santé, la salubrité, la sécurité publiques, et l'environnement). Au sein de ces installations, seuls seront concernés les marchés qui concourent au cycle de vie des bâtiments destinés à recevoir des matières nucléaires ou les marchés relatifs aux éléments contribuant à la protection contre les actes de malveillance ou à la sûreté nucléaire telle que définie à l'article L. 591-1 du code de l'environnement (structures, équipements, systèmes, matériels, composants, logiciels ou systèmes d'information). »*

Il a estimé que la dérogation est conforme au cadre européen : *« La mesure est conforme au droit européen en vigueur tel qu'interprété par la Cour de justice. »*

Il a ajouté que ce même dispositif est conforme au cadre constitutionnel : *« La liberté et l'égalité d'accès à la commande publique sont des principes de valeur constitutionnelle. Ils doivent être combinés avec les autres principes à valeur constitutionnelle, notamment la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique (Conseil constitutionnel, décision n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022). Le Conseil constitutionnel a spécifiquement confirmé à cet égard que les réacteurs électronucléaires à construire participent de ces éléments essentiels du potentiel économique (Conseil constitutionnel, décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, § 28), dont font partie à plus forte raison les réacteurs existants. »*

Pour le Gouvernement, les autres options envisageables n'auraient pas été souhaitables : *« Le code de la commande publique permet déjà aujourd'hui (notamment à son article L. 2512-3) d'écarter son application sur le fondement des intérêts essentiels de l'État. L'option de ne pas légiférer a cependant été écartée parce qu'il importe que l'État définisse lui-même ce qui apparaît essentiel à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation et le niveau de protection à atteindre. Une mise en concurrence à des conditions définies par l'acheteur permettant la consultation d'opérateurs fiables demeurera toutefois possible dans la mesure compatible avec la protection de nos intérêts essentiels. Il est en effet utile et nécessaire de continuer à faire jouer la concurrence au sein de la filière, qui fait intervenir plusieurs milliers d'entreprises, issues en grande partie de France, mais également de nos partenaires européens et de nos alliés. L'option consistant à soumettre l'intégralité des intervenants au régime d'habilitation au titre du secret de la défense nationale a été envisagée et écartée. Cette procédure créerait une charge administrative disproportionnée et incompatible avec le fonctionnement au quotidien de l'activité. Au demeurant, tous les intervenants n'ont pas nécessairement accès au secret de la défense nationale dans le cadre de l'exécution de leur marché, et la mesure vise plus à prévenir le risque d'actes hostiles qu'à renforcer la protection du secret défense, déjà assurée par d'autres régimes. L'option d'exclure l'ensemble des bâtiments des installations abritant ou ayant vocation à abriter des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense n'a pas été retenue : au sein d'une installation, tous les éléments ne revêtent pas le même niveau de sensibilité, et il est apparu adéquat de cantonner ce dispositif à*

*la partie la plus sensible des installations, même si la Commission ou la jurisprudence européenne ont déjà admis par le passé une application des exceptions à la totalité de centrales sans distinguer entre leurs différents éléments. L'option de fixer une liste d'achats courants exclus du dispositif a été envisagée, mais écartée : la nécessité d'interpréter la mesure de manière à assurer sa conformité au droit de l'Union a été vue comme suffisante pour éviter qu'elle soit utilisée pour des marchés dépourvus de tout lien avec la protection des intérêts essentiels de l'État (par exemple ceux portant sur des fournitures usuelles sans spécificité, contribution à la sécurité, ni intégration à l'installation). »*

Enfin, il a considéré que la disposition n'a pas d'impact macroéconomique, mais peut conduire à écarter certains acteurs économiques : *« La mesure n'a, par elle-même, aucune incidence macroéconomique. Elle aura néanmoins une contribution indirecte au titre de l'amélioration de la défense économique de la Nation, notamment concernant la sécurité d'approvisionnement. La mesure n'a, par elle-même, aucune incidence générale sur les entreprises. Elle pourra entraîner dans certains cas des restrictions à la liberté d'accès à la commande publique, justifiées par la protection des intérêts essentiels de la Nation et limitées par le maintien du principe d'une mise en concurrence et la nécessité de tenir compte de la pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. »*

### **III. La position de la commission – Une dérogation justifiée, pouvant toutefois être ajustée.**

#### **A. Le rapporteur estime la disposition utile à la relance de la filière française du nucléaire.**

Il observe que le champ de la disposition permet d'exclure de l'application des règles de la commande publique les éléments les plus sensibles des installations nucléaires.

La DGEC a ainsi rappelé que le dispositif vise, dans l'exemple d'une centrale nucléaire, l'« îlot nucléaire » des réacteurs existants ou futurs, leur enceinte de sécurité ou leur système d'information.

De son côté, le groupe EDF a précisé que le dispositif concerne les marchés relatifs à l'« îlot nucléaire », c'est-à-dire les éléments les plus sensibles des installations nucléaires (bâtiment réacteur, bâtiment combustible, structures, équipements, systèmes, matériels, composants ou logiciels contribuant à la protection contre les actes de malveillance ou à la sûreté nucléaire notamment).

Le rapporteur constate que la disposition n'englobe pas l'intégralité des installations nucléaires, contrairement aux cas tchèque ou hongrois, pour des raisons juridiques, mais aussi pratiques.

C'est pourquoi le groupe EDF a indiqué : *« Il a été retenu de focaliser cette disposition sur les éléments des centrales en lien avec la pérennité de la disposition et la sûreté nucléaire, enjeu essentiel pour la Nation ».*

Dans le même esprit, la DGEC a précisé que *« la raison essentielle est, qu'à la différence des cas tchèques et hongrois, EDF n'achète pas les réacteurs "clé en main" à un opérateur, mais achète elle-même tous les lots en jouant le rôle d'ensemblier. Il est donc possible de chercher à distinguer au sein de la centrale pour faciliter la démonstration de la bonne conciliation entre les principes constitutionnels (liberté d'accès à la commande publique d'un côté, préservation des intérêts essentiels de l'État de l'autre). »*

Le rapporteur relève que le régime dérogatoire ainsi ouvert par la disposition autorise l'absence d'application des règles de publicité ou de mise en concurrence.

Aussi le groupe EDF a-t-il indiqué : *« La disposition pose un principe de liberté en ce qui concerne les règles de passation des marchés publics aux parties les plus sensibles des futures installations. Elle permettra, selon les cas, d'organiser une mise en concurrence à des conditions définies par EDF, de consulter des fournisseurs potentiels fiables et sélectionnés sans publicité, voire dans certains cas spécifiques de conclure sur la base d'un gré à gré. »*

Pareillement, le DGEC a précisé : *« Ils devraient le plus souvent être attribués sans publicité, mais avec mise en concurrence, et dans les cas les plus sensibles, sans publicité ni mise en concurrence. »*

Le rapporteur note que la disposition n'a pas pour objet de réaliser des gains financiers.

La DGEC lui a indiqué que le dispositif ne vise pas à réaliser des gains en termes de coûts ou de délais.

Partageant le même point de vue, le groupe EDF a ajouté que le dispositif vise à sécuriser l'exécution des marchés et à garantir la sécurité et la sûreté des installations. Pour le groupe, le gain en termes de coûts ou de délais ne peut être qu'indirect, du fait de la qualité des fournisseurs retenus.

Quant à l'Andra, elle a précisé que l'intérêt du dispositif est de préserver la confidentialité des données propres de telles installations, quelle que soit la nature de l'opération projetée, y compris celles visant leur protection au titre de la sûreté nucléaire ou de la protection contre les actes de malveillance.

## **B. Le rapporteur retient de ses échanges avec le Gouvernement que la disposition est permise par le cadre conventionnel et constitutionnel.**

D'une part, sur le plan conventionnel, les deux directives précitées du 26 février 2014 (articles 15 et 24) autorisent les États membres à déroger à l'application des règles de la commande publique dans la mesure où la protection des intérêts essentiels de la sécurité d'un État ne peut être garantie par des mesures moins intrusives et dans les cas où ils seraient obligés à fournir des informations dont la divulgation serait contraire aux intérêts essentiels de la Nation.

D'autre part, sur le plan constitutionnel, l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi a rappelé que les dispositions proposées sont circonscrites dans leur champ d'application matériel et peuvent être justifiées par les mêmes motifs que ceux retenus par le Conseil constitutionnel s'agissant de la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023, ce dernier ayant indiqué que les dispositions visant à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires poursuivent « *les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et [...] l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement* ».

Au total, dans cet avis, le Conseil d'État s'est exprimé en ces termes sur la conventionnalité de la disposition : « *Le Conseil d'État estime que la disposition envisagée ne se heurte à aucun obstacle d'ordre conventionnel, dès lors que les marchés mentionnés par le projet de loi, dont l'objet est précisément défini et qui portent sur la construction, la sécurité et la sûreté des infrastructures nucléaires les plus sensibles, peuvent être considérés comme hors du champ de la directive au titre de la protection des intérêts essentiels de l'État, sans que des mesures moins intrusives ne puissent, en l'espèce, garantir la protection de ces intérêts.* »

Interrogée par le rapporteur, la DGEC a précisé à son tour que « *l'avis du Conseil d'État le confirme pour le cadre conventionnel. Il ne fait pas référence au cadre constitutionnel, sans soulever de difficulté à ce propos. La mesure paraît conforme à la Constitution, la protection des intérêts fondamentaux de la Nation étant un objectif de valeur constitutionnelle et le principe de l'exception étant par ailleurs déjà prévu dans le code de la commande publique.* »

**C. Cependant, le rapporteur constate que la rédaction de la disposition peut être ajustée.**

En premier lieu, il importe de préciser le champ de la disposition, sur le même modèle que la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023.

En effet, cette loi identifie comme des éléments essentiels à la réalisation des nouveaux réacteurs électronucléaires, ne pouvant faire l'objet de travaux anticipés, « *la construction des bâtiments, y compris leurs fondations, destinés à recevoir des combustibles nucléaires ou à héberger des matériels de sauvegarde* » (II de l'article 11).

Or les « *bâtiments de sauvegarde* » ne sont pas compris dans le périmètre de la disposition

Sur ce point, le groupe EDF a indiqué que « *la notion de "bâtiment" pourrait être ajoutée à la liste pour clarifier cette interprétation* ».

De son côté, la DGEC a précisé que « *la notion de "structures" a été considérée comme plus large que celle de "bâtiments", qui fait l'objet d'une définition dans le code de la construction et de l'habitation* ».

En second lieu, il convient de répondre aux manques d'exhaustivité des équipements visés en matière de protection contre les actes de malveillance ou de sûreté nucléaire, en visant ceux y « *contribuant directement ou indirectement* ».

Le groupe EDF a plaidé en ce sens auprès du rapporteur : « *D'autres éléments, tels que les systèmes et équipements, de la source froide, d'ultime secours ou la turbine contribuent à la sûreté bien que n'étant pas situés dans le bâtiment nucléaire. EDF souhaiterait par conséquent préciser que seront concernés par ce régime spécifique aussi bien les éléments concourant directement à la protection contre les actes de malveillance ou à la sécurité nucléaire que ceux y contribuant indirectement. Cette précision permettrait d'éviter tout risque d'interprétation restrictive, susceptible de porter préjudice à l'exigence de sûreté nucléaire et à la protection des intérêts essentiels de la Nation. Ce complément est nécessaire, tant au regard de l'enjeu de sécurité (impact potentiel sur la sûreté d'une attente à cette installation) qu'à celui des enjeux de sécurité d'approvisionnement électricité (indisponibilité d'une installation)* ».

Sollicitée sur ce point, la DGEC a estimé qu'un tel ajout n'aurait « *aucun effet normatif* ».

Une autre difficulté est le manque de précision de la protection contre les actes de malveillance ; en effet, le premier article L. 1333-3 du code de la défense, qui lui sert de base légale, n'est pas visé, au contraire de la sûreté nucléaire, dont l'article 591-1 du code de l'environnement est visé.

Le groupe EDF a insisté en ces termes sur l'importance de la protection contre les actes de malveillance : « *Le texte vise la sûreté nucléaire (et permet de renvoyer au rapport de sûreté) et la protection contre les actes de malveillance, deux des composantes de la sécurité (qui inclut en sus la radioprotection et les actions de sécurité civile en cas d'accident). Il est important de conserver les deux.* »

S'agissant de la DGEC, elle a indiqué les éléments suivants : « *Le texte mentionne la sûreté nucléaire [...] et la protection contre les actes de malveillance, qui sont deux des composantes de la sécurité nucléaire (laquelle inclut également la radioprotection et les actions de sécurité civile en cas d'accident).* »

Une dernière difficulté renvoie au manque de contrôle du dispositif : si l'allègement des règles de publicité et de mise en concurrence est compréhensible, une meilleure reddition des comptes doit être faite auprès du Gouvernement et du Parlement, afin de pouvoir garantir l'absence de dérive des coûts et des délais, par le truchement d'un contrôle *a posteriori*.

Enfin, comme les articles 16 et 17, l'article 18 pourrait être codifié, dans un souci d'intelligibilité et d'exhaustivité<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, la codification n'appelle pas de commentaire particulier pour le groupe EDF, le CEA et l'Andra.

En définitive, le rapporteur a présenté un amendement (COM-59), tendant à ajuster la définition et l'application de la dérogation prévue aux règles de la commande publique pour certains éléments de projets nucléaires.

Il propose d'étendre doublement la dérogation : d'une part, les bâtiments hébergeant les matériels de sauvegarde seraient mentionnés aux côtés des « îlots nucléaires », afin de reprendre la définition des bâtiments présentant de forts enjeux de sûreté, excluant leur réalisation avant la délivrance de l'autorisation de création, issus de la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023 ; d'autre part, les équipements concourant indirectement à la protection contre les actes de malveillance et à la sûreté nucléaire seraient aussi visés, dans un souci d'exhaustivité, mais aussi de sûreté et de sécurité.

En contrepartie de cette dérogation, et pour prévenir tout risque de dérive des délais et des coûts des projets industriels, l'amendement propose que les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs notifient le recours à la dérogation à l'État et que le Gouvernement en rende compte au Parlement, dans un rapport annuel, sous réserve des secrets protégés par la loi.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

## EXAMEN DES ARTICLES DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

*Article 1<sup>er</sup> (avis)*

**Disposition de coordination visant à intégrer la future  
Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)  
dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010  
relative à l'application du cinquième alinéa  
de l'article 13 de la Constitution**

**Cet article consiste en une disposition de coordination visant à intégrer la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.**

**Le rapporteur a proposé un amendement (COM-3) pour inclure le Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA), en cohérence avec la modification qu'il propose à l'article 12 du projet de loi ordinaire.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.**

L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique consiste en une disposition de coordination visant à mentionner la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

En effet, en l'état actuel du droit, le président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et le directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) sont désignés par décret du Président de la République, après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée.

Le Président de la République ne peut procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

Aussi les commissions des affaires économiques de l'Assemblée nationale et du Sénat émettent-elles un avis sur la désignation du président de l'ASN, et celles de l'aménagement du territoire et du développement durable un avis sur celle du directeur général de l'IRSN.

Le rapporteur prend acte de la modification proposée à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique, qui est nécessaire compte tenu de la création de l'ASNR.

Soucieux de renforcer les compétences du Parlement en matière d'énergie nucléaire, il a proposé un amendement (COM-3) pour prévoir la désignation du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) selon la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Une telle proposition est cohérente, puisque le HCEA a été doté de pouvoirs étendus, en matière de conseil scientifique et technique, dans le domaine de l'énergie nucléaire, par l'article 12 du projet de loi ordinaire.

Elle est logique, car l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) relève actuellement de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Enfin, elle n'est pas inédite, dans la mesure où l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf)<sup>1</sup> et Voies navigables de France (VNF) ont été ajoutées par amendements parlementaires dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, ce qui a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 12 juillet 2010<sup>2</sup>.

La modification proposée présente un lien avec le projet de loi organique initial, dont l'article 1<sup>er</sup> prévoit de modifier l'application de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution pour deux autres acteurs du domaine du nucléaire (ASN et IRSN). L'intitulé de ce projet de loi organique ne limite d'ailleurs pas la modification de cette procédure aux deux seuls cas précités. La modification proposée est cohérente avec le projet de loi ordinaire, dont l'article 12 concerne expressément le HCEA.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi modifié.

---

<sup>1</sup> Devenue Autorité de régulation des transports (ART).

<sup>2</sup> Décision n° 2010-609 DC du 12 juillet 2010, Loi organique relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

*Article 2 (avis)*

**Disposition d'application fixant au 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'intégration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**

Cet article consiste en une disposition d'application fixant au 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'intégration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

L'article 2 du projet de loi organique consiste en une disposition d'application fixant au 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'intégration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Le rapporteur prend acte de la date d'application proposée par l'article 2 du projet de loi organique, qui est cohérente avec celle de la création de l'ASNR, prévue à l'article 15 du projet de loi ordinaire.

La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article sans modification.

*Article 3 (nouveau) (avis)*

**Disposition d'application de l'intégration  
du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA)  
dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010  
relative à l'application du cinquième alinéa  
de l'article 13 de la Constitution**

**Introduit par un amendement (COM-4) présenté par le rapporteur, cet article a pour objet de ne pas appliquer au mandat en cours de Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) la nouvelle procédure de désignation issue de la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**

Comme indiqué précédemment<sup>1</sup>, l'article 2 du projet de loi organique fixe au 1<sup>er</sup> janvier 2025 l'intégration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

**Le rapporteur estime nécessaire de mieux tenir compte du cas du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA).**

Par un amendement à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique<sup>2</sup>, il a proposé d'inclure le HCEA à la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Dans la mesure où le Haut-commissaire en fonction a été désigné le 13 décembre 2023<sup>3</sup>, le rapporteur estime nécessaire de ne pas déstabiliser la gouvernance actuelle de la filière du nucléaire.

**C'est pourquoi il a présenté un amendement (COM-4) n'appliquant pas cette procédure à cet organisme pour le mandat en cours de Haut-commissaire à la date d'entrée en vigueur de la présente loi.**

Naturellement, les dispositions proposées trouveront leur pleine application dès la désignation du prochain Haut-commissaire.

**La modification proposée présente un lien avec le projet de loi organique initial, dont l'article 2 prévoit d'appliquer au 1<sup>er</sup> janvier 2025 la modification de la procédure prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution pour deux autres acteurs du domaine du nucléaire (ASN et IRSN). L'intitulé de ce projet de loi organique ne limite d'ailleurs pas la**

<sup>1</sup> Voir commentaire d'article précédent sur l'article 2 du projet de loi organique.

<sup>2</sup> Voir commentaire d'article précédent sur l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi organique.

<sup>3</sup> Décret du 13 septembre 2023 portant nomination du Haut-commissaire à l'énergie atomique.

**modification de cette procédure aux deux seuls cas précités. La modification proposée est cohérente avec le projet de loi ordinaire, dont l'article 12 concerne expressément le HCEA.**

**La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article ainsi rédigé.**



## EXAMEN EN COMMISSION

**Audition de M. Bernard Doroszczuk,  
président de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**  
*(Mercredi 17 janvier 2024)*

**M. Jean-François Longeot, président de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable.** – La commission de l’aménagement du territoire et du développement durable et la commission des affaires économiques sont réunies conjointement ce matin pour deux auditions consacrées au projet de loi relatif à l’organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire et au projet de loi organique associé.

Nous commençons par l’audition de M. Bernard Doroszczuk, président de l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

Je vous rappelle que la commission des affaires économiques, saisie pour avis, se réunira pour examiner le texte le 30 janvier. Le projet de loi et le projet de loi organique seront ensuite examinés ensemble en commission de l’aménagement du territoire et du développement durable le mercredi 31 janvier puis en séance publique, le mercredi 7 et le jeudi 8 février. Un vote solennel sur l’ensemble des deux textes est prévu le mardi 13 février.

Pascal Martin a été désigné rapporteur par la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable et Patrick Chaize, rapporteur pour avis, par la commission des affaires économiques. Les auditions des rapporteurs ont commencé dès le début du mois de janvier.

Vous avez déjà eu l’opportunité de vous exprimer dans ce format, M. Doroszczuk, mais il nous a semblé essentiel que vous puissiez également nous présenter votre point de vue en plénière, devant les commissaires des deux commissions et l’ensemble des groupes représentés.

Il y a près d’un an, la fusion entre l’ASN et l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) avait été proposée par le Gouvernement dans le cadre de l’examen du projet de loi « accélération du nucléaire » à l’Assemblée nationale. Nous avons été nombreux, au Sénat, à déplorer la méthode employée par le Gouvernement, que la présidente Primas avait alors qualifiée « d’insupportable » : cette proposition n’avait fait l’objet d’aucune concertation ni d’aucune évaluation et n’avait pas été soumise à la première assemblée saisie, le Sénat ! Il est heureux que la proposition du Gouvernement ait finalement été rejetée par les députés.

Malmené, le Parlement a réagi par le biais d'une saisine de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (Opecst) par la commission des affaires économiques du Sénat, initiative que je souhaite à nouveau saluer. Le rapport de l'Opecst de Stéphane Piednoir et Jean-Luc Fugit est paru en juillet dernier. Ses conclusions ont alimenté le projet de fusion proposé par le Gouvernement, dont nous sommes aujourd'hui saisis.

Avant de céder la parole à la présidente Estrosi Sassone, j'aimerais partager l'état d'esprit qui est le mien à l'amorce de ce chantier législatif, sans entrer à ce stade dans les considérations de fond concernant l'opportunité de la réforme.

Notre priorité – je le dis en tant que président de la commission en charge des politiques de prévention des risques – est claire : nous souhaitons maintenir notre sûreté nucléaire à un niveau d'exigence le plus élevé possible, en l'adaptant aux enjeux de notre décennie et de celles à venir. L'opportunité de la relance du nucléaire dans notre pays, qui constitue un débat majeur pour notre Nation et qui nous mobilisera dans le cadre du projet de loi « souveraineté énergétique », est une problématique d'un autre ordre. Ne nous y trompons pas : le texte qui va nous mobiliser dans les prochaines semaines ne nous amène pas à nous positionner pour ou contre l'énergie nucléaire. Il nous est demandé de réfléchir au cadre le plus adapté pour nos concitoyens pour assurer leur sécurité, protéger la santé, la salubrité publiques, la protection de la nature et de l'environnement, tout en garantissant un niveau de transparence satisfaisant.

Il me semble donc nécessaire de dissocier les deux sujets, même s'ils sont liés : un système de sûreté irréprochable et une transparence préservée, voire accrue, sont des conditions *sine qua non* de l'acceptabilité sociale du nucléaire, sans laquelle la relance de la filière ne pourra pas se faire.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente de la commission des affaires économiques.** – Dans le contexte de la relance de la filière française du nucléaire, la réforme de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, proposée par le Gouvernement, peut constituer une opportunité pour consolider les processus d'expertise, d'instruction, d'autorisation et de contrôle.

Pour autant, cette réforme ne peut réussir que si elle ne déstabilise pas les règles de sûreté et de sécurité, la disponibilité des compétences et, *in fine*, la confiance du public.

C'est pourquoi l'examen du projet de loi soumis au Sénat doit être approfondi et exigeant, en pesant les avantages, mais aussi les inconvénients de la réforme.

La commission des affaires économiques du Sénat a expurgé la loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, dite « Nouveau Nucléaire », du

22 juin 2023, de toute référence au premier projet de réforme, pour lui préférer une saisine de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst). En rejetant les amendements présentés à la hâte par le Gouvernement, après le vote massif du Sénat sur ce texte, nous nous sommes opposés à une réforme mal anticipée et mal évaluée. En saisissant l'Opecst, nous avons remis les parlementaires au cœur des enjeux.

Je constate que le nouveau projet de loi est plus abouti ; il est le fruit des travaux préalables de l'Opecst, d'une dizaine de saisines d'organismes consultatifs et d'un an de concertation sociale. Il arrive à un moment crucial, où la France s'apprête à se fixer de nouveaux objectifs de construction de réacteurs nucléaires, dans le projet de loi relatif à la souveraineté énergétique, qui définira notre prochain cap énergétique, et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui déclinera ce cap réglementairement.

Aussi, je vous poserai quatre questions.

En premier lieu, au regard des exemples étrangers, quels sont les bénéfices attendus d'un modèle de sûreté nucléaire et de radioprotection intégré, tel que pratiqué aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Espagne ? Ce modèle a-t-il un impact positif avéré sur la fluidité des processus, le partage des informations et l'attractivité des métiers ?

En second lieu, que pensez-vous du calendrier proposé par le Gouvernement pour réaliser la réforme ? Cette réforme, source inévitable de désorganisation, met-elle en risque la relance de la filière française du nucléaire ? À l'inverse, est-elle une nécessité pour faire face à l'afflux des dossiers de création des réacteurs nucléaires ou de prolongation ?

Autre point, que pensez-vous des suites données dans le nouveau projet de loi au rapport de l'Opecst ? S'agissant des recommandations sur la séparation entre l'expertise et la décision ou sur la publication des rapports et des avis, le renvoi au règlement intérieur de la future autorité de sûreté est-il adapté ? Certaines recommandations ne sont-elles pas omises ? Je pense à la nécessité, selon l'Opecst, du rappel du caractère indépendant de l'autorité dans son intitulé, du renforcement des groupes permanents d'experts, de l'amélioration de la gestion de crise, de l'institution d'un département de recherche ou encore de la coordination entre sûreté et sécurité nucléaires.

Enfin, au-delà de cette réforme, quelle est votre vision de la sûreté nucléaire et de la radioprotection de demain ? Car nous nous apprêtons à légiférer pour les prochaines décennies, la mise en service des premiers nouveaux réacteurs nucléaires n'étant pas attendue avant 2036-2037 ? Dans ce contexte, ne faut-il pas mieux intégrer les nouveaux risques, tels que la résilience des réacteurs nucléaires au changement climatique et leur cyberrésilience ? Ne faut-il pas mieux tenir compte des nouveaux acteurs du

nucléaire, dont les opérateurs des petits réacteurs modulaires ? C'est un point d'attention pour notre commission, qui a complété en ce sens notre arsenal législatif, dans la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023.

**M. Bernard Doroszczuk, président de l'Autorité de sûreté nucléaire.** – Le 20 décembre dernier, un projet de loi visant à créer une nouvelle autorité indépendante chargée du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection a été présenté en Conseil des ministres. Ce projet s'appuie sur les recommandations formulées en juillet dernier par l'Opecst, vous l'avez rappelé. La création de cette autorité est motivée, selon le Gouvernement, par les perspectives de développement du nucléaire, inégalées depuis le « plan Mesmer » il y a 50 ans, pour faire face aux enjeux majeurs de souveraineté énergétique et pour lutter contre le dérèglement climatique.

Une réflexion sur l'organisation du système de contrôle actuel dans un tel contexte n'est pas illégitime. C'est la responsabilité du Gouvernement de proposer une réforme, s'il l'estime nécessaire, et c'est bien entendu la responsabilité du Parlement de décider de son opportunité. Le système actuel de contrôle a 20 ans, il est le résultat d'évolutions successives intervenues à l'occasion de choix de politiques nucléaires et de retours d'expériences d'événements marquants concernant la sûreté nucléaire et la radioprotection tant en France qu'à l'étranger. Ce système a fait ses preuves « en temps de paix », c'est-à-dire avec un parc d'installation à contrôler stable, voire en décroissance. Cependant, si les nouvelles perspectives très ambitieuses de développement du nucléaire dans notre pays sont confirmées, dans les 20 ans qui viennent, le système en place devra affronter un contexte sans précédent depuis le début de l'épopée nucléaire en France, pour lequel il n'a pas été conçu. Ce sera un contexte hors normes en termes de charge de travail et d'autorisations à délivrer, tant sur les installations existantes que pour le nouveau nucléaire, dans un environnement en pleine mutation, avec de nouveaux acteurs, de nouvelles technologies, – vous avez évoqué les *Small Modular Reactors*, les SMR, ou petits réacteurs modulaires –, et de nouveaux usages du nucléaire. Le système de contrôle devra aussi anticiper les enjeux liés au dérèglement climatique, mais aussi l'innovation et le développement des usages numériques, dont l'intelligence artificielle, tant dans les domaines de la sûreté que de la radioprotection, dans le secteur médical, mais aussi dans le secteur industriel.

Dans un tel contexte, l'organisation actuelle ne pourra pas assurer ses missions avec efficacité sans un renforcement substantiel de ses moyens et de ses compétences et sans une évolution de son organisation et de ses modes de fonctionnement. Ce point est central et se posera, quelle que soit l'option retenue. Le système de contrôle devra changer d'échelle, gagner en efficacité et éviter la dispersion des compétences techniques et scientifiques rares dans un contexte de tension sur les ressources. Il lui faudra développer de nouveaux modes de dialogue techniques moins séquencés

qu'actuellement et plus adaptés aux phases de maturation et de mode de gestion des projets qui lui sont présentés.

Pour rendre ces évolutions réalisables, il n'est pas hors de propos d'envisager un système dans lequel une seule et même entité maîtrise l'ensemble des activités nécessaires au contrôle. Le choix d'un système intégré est celui qu'ont fait la plupart des pays occidentaux ayant des ambitions nucléaires. Si cette réforme est décidée, elle devra s'opérer sans amoindrir le niveau actuel de transparence ni les compétences techniques et scientifiques de l'ASN et de l'IRSN, qui sont indispensables à la confiance du public dans le contrôle. Cela est tout à fait possible dans une organisation resserrée dont l'indépendance, véritable clé de voûte de notre système, devra être renforcée.

Ces évolutions et le succès de leur mise en œuvre supposeront l'engagement de chacun, tant de l'ASN que de l'IRSN et de leur personnel, ainsi qu'une ambition porteuse de sens. Les personnels des deux entités sont fortement engagés dans leur mission et je tiens à leur rendre hommage. Une bonne partie d'entre eux se connaissent, s'apprécient, travaillent ensemble. Des parcours croisés existent entre les deux entités, au bénéfice de tous. Tous les personnels techniques de l'ASN et de l'IRSN disposent d'une formation de haut niveau, nos deux établissements font beaucoup pour impliquer les parties prenantes dans les processus d'instruction, de dialogue technique et de concertation et pour développer une culture de sécurité et de radioprotection au sein de la population. Il est tout à fait possible de créer un système intégré au moins aussi sûr et transparent que le système actuel.

S'il est créé, ce système bénéficiera, comme aujourd'hui, de l'appui de groupes permanents d'experts pluralistes et externes à l'autorité, qui permettent un débat riche et une prise de recul par rapport aux conclusions des expertises et aux arguments des industriels. Face à cela, il ne me paraît guère rationnel de prétendre, comme certains le font, que le système de contrôle risque de s'effondrer d'ici 10 à 15 ans si la fusion était décidée. Un tel système intégré existe depuis longtemps à l'étranger, dans des pays qui ont un niveau d'expertise scientifique et d'exigences comparables aux nôtres. L'ASN et l'IRSN sont deux entités dont l'excellence est reconnue, tant en France qu'à l'étranger, et qui partagent la même raison d'être, celle de la protection de la population et de l'environnement. Il n'y a pas de raison objective de penser que cette excellence et cette raison d'être commune disparaîtraient au seul motif que les deux entités seraient fusionnées au sein d'une nouvelle autorité indépendante. C'est au contraire cette excellence dans tous les domaines, de la recherche à l'inspection en passant par l'expertise et la décision, et c'est la reconnaissance comme référence internationale dans tous ces domaines d'activité qui doivent être au cœur des ambitions de la nouvelle autorité si sa création était décidée.

Voilà ce que je souhaitais dire en introduction et je reviendrai, au cours du débat, sur toutes les questions que vous venez de me poser.

**M. Pascal Martin, rapporteur de la commission l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Le Président Jean-François Longeot a rappelé la priorité qui guide mon travail en tant que rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur ce projet de loi : maintenir notre sûreté nucléaire à un niveau d'exigence le plus élevé possible, en l'adaptant aux enjeux de notre décennie et de celles à venir.

J'ai organisé, durant les premières semaines de janvier, une vingtaine d'auditions, afin d'entendre l'ensemble des parties prenantes sur ce texte. J'ai également souhaité travailler en bonne intelligence avec la commission des affaires économiques, saisie pour avis : certaines de ces auditions ont ainsi été organisées conjointement avec Patrick Chaize, je m'en félicite.

Monsieur le Président, nous vous avons déjà entendu au tout début du cycle d'auditions. Au terme de ces auditions, j'ai identifié cinq enjeux centraux, sur lesquels je souhaiterais vous entendre.

Premier enjeu : l'humain. La sûreté nucléaire repose d'abord sur des compétences, sur des experts et des chercheurs, qui doivent être au cœur de notre réflexion. Je l'avais déjà rappelé, en tant que rapporteur budgétaire sur les crédits relatifs à la prévention des risques : la relance du nucléaire nécessitera la création de 100 000 postes durant les 10 prochaines années... Dans ce contexte fortement concurrentiel, nous devons être particulièrement attentifs à assurer l'attractivité de la sûreté nucléaire.

Comment une nouvelle autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection pourrait-elle être suffisamment attractive, notamment pour les jeunes chercheurs et experts ? Comment éviter que la période de transition indispensable entre l'ancienne et la nouvelle organisation ne se traduise par une fuite de compétences ?

Deuxième enjeu, non moins important : la transparence. Les Français ont aujourd'hui très largement confiance en la robustesse de notre système de sûreté nucléaire. Cette confiance est le fruit d'un travail de plusieurs décennies de tous les acteurs, qui s'est notamment traduit par un effort accru d'information du public. Pour assurer l'acceptabilité de la relance du nucléaire, il est souhaitable de continuer à renforcer cette transparence.

L'exposé des motifs du projet de loi évoque une « transparence renforcée vis-à-vis du public ». Comment une nouvelle agence renforcerait-elle selon vous la transparence de la sûreté nucléaire ? Alors que l'IRSN publie aujourd'hui l'ensemble de ses avis d'expertise, comment la nouvelle agence pourrait-elle assurer un niveau au moins équivalent de publication ?

Troisième enjeu : la distinction entre expertise et décision. C'est un principe fondamental de notre système de sûreté nucléaire. Dans l'organisation actuelle, les décisions en matière de sûreté nucléaire sont

prises par l'ASN, tandis que l'expertise est généralement déléguée à l'IRSN pour les décisions les plus importantes. La réforme propose d'intégrer expertise et décision au sein d'une même autorité. Quelle forme pourrait prendre la distinction entre expertise et décision au sein de l'organisation unique proposée par le Gouvernement ?

Quatrième enjeu : la recherche. L'IRSN exerce une activité de recherche en matière de sûreté nucléaire, qui nourrit son activité d'expertise. Cette recherche appliquée, dont l'excellence est reconnue internationalement, serait conservée dans le cadre de la future autorité. Le transfert d'activités de recherche à une autorité administrative indépendante (AAI) n'est pas sans poser de difficultés. La recherche nécessite de nombreux partenariats, avec d'autres établissements de recherche, mais aussi avec les principaux industriels du nucléaire, qui seront également contrôlés par la future autorité. La nouvelle agence pourrait-elle poursuivre les partenariats engagés entre l'IRSN et les principaux industriels du nucléaire sans risque déontologique de conflit d'intérêts ?

Enfin, le dernier enjeu que j'identifie est juridique. Il s'agit des conditions d'élaboration du règlement intérieur de la future autorité. J'ai pu constater au cours de mes auditions que la plupart des sujets les plus sensibles, relatifs notamment à la déontologie, à la publication des travaux d'expertise et à la distinction entre expertise et décision, sont renvoyés au règlement intérieur de la future autorité.

Cette option a l'avantage de la souplesse. Il ne faut pas tout figer dans la loi. Si le législateur fait le choix de la fusion, les grandes orientations devront être décidées par le législateur, puis la nouvelle agence devra les appliquer dans son règlement intérieur, c'est le principe d'une autorité administrative ou publique indépendante. Cette solution plus souple a cependant un inconvénient : elle ne garantit pas que les formulations adoptées par la nouvelle soient totalement conformes à l'esprit du législateur. Comment garantir que sur des enjeux aussi cruciaux que la déontologie, la transparence et la distinction entre expertise et décision, la volonté du Parlement soit respectée ? Vous semble-t-il envisageable de prévoir la saisine pour avis de l'Opecst sur le projet de règlement intérieur de la future autorité ?

**M. Patrick Chaize, rapporteur de la commission des affaires économiques.** – La commission des affaires économiques est saisie de l'examen au fond de quatre articles, sur les réformes du haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) et des règles de la commande publique applicables aux projets de réacteurs nucléaires ; elle est saisie de l'examen pour avis des autres articles du texte, ayant trait à la réforme de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Dans le cadre de mes travaux préalables, toujours en cours, j'ai entendu une quarantaine de personnalités, à l'occasion d'une vingtaine

d'auditions. Je remercie le rapporteur Pascal Martin de la qualité de nos échanges.

Ma première question concerne l'application de cette réforme. D'une part, compte tenu de la nécessité, pour la nouvelle autorité, d'élaborer un règlement intérieur étoffé et de négocier des conventions collectives, l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2025 est-elle tenable ? D'autre part, votre mandat devant prendre fin en 2024, sans possibilité de renouvellement, ne faudrait-il pas prévoir la désignation d'un préfigurateur ?

Ma deuxième question porte sur le statut de la future autorité. Si le statut d'AAI est de nature à garantir l'indépendance de cette nouvelle instance, celui d'autorité publique indépendante (API) lui aurait conféré une autonomie budgétaire et une souplesse de gestion. Regrettez-vous le choix opéré par le Gouvernement ?

Ma troisième question concerne les missions de la future autorité. Le 8 mars 2023, lors de votre audition par notre commission sur le projet de loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023, vous aviez regretté que la sécurité des installations nucléaires civiles ne figure pas parmi les missions de la nouvelle autorité. Est-ce toujours votre position ?

Ma quatrième question porte sur l'organisation de la future autorité. Le projet de loi renvoie à son règlement intérieur la séparation entre les processus d'expertise et d'instruction conduits par les services, d'une part, et les processus d'élaboration des avis et des décisions prises par le collège, d'autre part. Ne faut-il pas viser d'autres actes ? Les cas où les décisions sont prises par le collège sont peu nombreux. Ne faudrait-il pas étendre ce champ de compétence ? Le projet de texte renvoie également au règlement intérieur le soin de définir les activités d'expertise et d'instruction qui devront faire l'objet de publication : est-ce que cela offre des garanties suffisantes ? Certains rapports, avis ou décisions ne devraient-ils pas être d'emblée rendus publics, sous réserve des secrets protégés par la loi ?

Ma cinquième série de questions porte sur le personnel de la future autorité. Tout d'abord, la réforme garantira-t-elle l'accueil des salariés de l'IRSN dans des conditions équivalentes à leur situation actuelle ? Plus encore, la complexité des instances de représentation des personnels et des modalités de négociation des conventions collectives ne fait-elle pas courir le risque d'une autorité déséquilibrée, à deux vitesses, entre les agents publics et ceux privés ? Enfin, la jurisprudence constitutionnelle prohibe la délégation de fonctions inséparables de la souveraineté nationale à des agents étrangers, de même que la recherche d'infraction pénale par des agents privés : ne faudrait-il pas inscrire ces garde-fous s'agissant des personnels habilités ?

**M. Bernard Doroszczuk.** – Quel est l'enjeu de la réforme ? Il est d'abord, dans les deux décennies prochaines, celui du défi que représente un volume de travail que nous n'avons jamais rencontré y compris lors de

l'épopée nucléaire des années 1980 et 1990 – où nous avons eu à construire tout un parc, mais sans avoir la charge que nous aurons dans les deux décennies à venir, de gérer le parc du passé. Aujourd'hui nous avons à nous interroger sur l'avenir de nos 56 réacteurs actuels, sur leur démantèlement, et sur les nouveaux projets de gros et petits réacteurs. Cette charge de travail est inédite, il nous faut rechercher une organisation efficace qui préserve les acquis de transparence et de culture comme d'exigence de sûreté. C'est possible, d'autres le font par exemple aux États-Unis, au Canada, en Grande-Bretagne, au Japon, en Finlande, des pays qui ont des projets de développement du nucléaire et qui ont intégré en une même autorité les phases d'expertise et de décision, avec pour certaines autorités l'intégration de capacités de recherche. Ce système intégré que vise le projet de loi existe donc à l'étranger, il a montré sa robustesse, et le niveau d'exigence et d'expertise scientifique de ces autorités ne fait pas débat. On peut donc penser que l'objectif de la réforme est l'efficacité, en réduisant les délais d'instruction qui sont nécessairement plus longs et les procédures plus complexes dans une gouvernance à deux autorités – l'intégration dans une seule autorité effacera les doublons et les frictions qui se produisent nécessairement quand il y a deux autorités. Parmi les doublons, je peux citer les organisations de crise : il y a d'un côté celle de l'IRSN, qui, intervenant comme expert, projette les risques de crise et les mesures à prendre pour protéger les populations, avec par exemple des évacuations, des confinements, puis c'est l'ASN qui porte ces recommandations auprès du Gouvernement pour les traduire en mesures concrètes. Ce chaînage entraîne des frictions qui disparaîtraient avec un centre de crise unique. Autre exemple, nos deux établissements entretiennent des relations internationales et je suis conduit à rencontrer certains de mes homologues qui ont la compétence en matière d'expertise et qui doivent faire la distinction entre les deux instances, ou me disent avoir eu tel ou tel échange avec l'IRSN ; ce n'est guère efficace dans les instances internationales – c'est particulièrement vrai pour les nouveaux réacteurs, où il vaudrait mieux parler d'une seule voix. Et il faut aussi considérer l'ensemble du processus décisionnel, avec la phase d'expertise, la phase d'analyse avant proposition de décision, pour les décisions les plus importantes. Ce processus comporte des interfaces puisqu'il relève de deux entités différentes qui peuvent avoir des priorités différentes, en fonction de leurs propres enjeux. Pour l'ensemble du processus, il vaut mieux qu'une seule autorité décide, ce sera plus efficace. Tous ces avantages méritent donc d'être soulignés, ils sont intéressants pour faire face aux défis des prochaines décennies.

Quels sont les risques ? Vous les avez évoqués. Il y a, d'abord, un sujet humain. Nos missions reposent sur les hommes et les femmes qui constituent nos deux entités : il faudra renforcer substantiellement ces moyens humains, ou bien nous ne tiendrons pas. Ils travaillent déjà ensemble, ils ont la même raison d'être, il n'y pas entre eux de concurrence des visions et ils ont la même mission de protection des personnes et de

l'environnement. Il n'y a pas, comme on l'entend parfois, d'un côté les capacités d'analyse et de l'autre une entité qui prendrait des décisions sans considérer la sûreté et la radioprotection : nous avons la même raison d'être. L'ASN est d'ailleurs composée à 70 % d'ingénieurs, d'experts, d'universitaires, de médecins, de pharmaciens, nous n'ignorons pas la science : il n'y a pas d'un côté l'administratif et de l'autre le scientifique. Or, nous allons avoir à recruter 100 000 personnes en dix ans, quand le contexte est déjà tendu sur les ressources humaines : certains de nos experts et chercheurs sont déjà sollicités par des entreprises qui leur offrent de belles carrières – il y a donc un risque de perte de compétences. Il faut s'en occuper immédiatement en prenant des décisions fortes. Je crois que la constitution d'une entité unique de 2 200 agents, avec des métiers plus divers, offre des parcours de carrières plus intéressants ; c'est un facteur d'attractivité.

Vous m'interrogez, ensuite, sur le calendrier de la réforme. Nous sommes dans une phase de montée en charge importante de l'activité et nous allons vers un pic qui devrait se produire vers 2027-28. Pour tirer le meilleur bénéfice d'une réforme, il faut la faire maintenant, avant ce pic. Il faut aussi limiter l'incertitude, les personnels doivent savoir le plus tôt possible si la réforme va se faire. L'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2025 me paraît donc ambitieuse, mais nécessaire, ou bien on risque d'inciter au départ de personnels.

Des questions portent sur la distinction entre expertise et décision : elles sont bien légitimes. Il me semble que deux questions se posent en la matière : d'abord, sur le fait de savoir si une autorité de décision peut disposer en son sein d'une capacité d'expertise. La réponse est oui, aucune règle ne l'interdit et rien n'oblige à devoir recourir à une expertise extérieure – l'expertise est intégrée dans plusieurs pays, ce modèle est tout à fait compatible avec les évaluations internationales conduites par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), rien ne s'oppose de ce point de vue à une fusion. D'ailleurs, pour être en mesure d'exercer sa mission de contrôle, une AAI dispose en général de compétences internes de haut niveau, c'est un atout pour l'exercice indépendant de ses missions. Deuxième question : comment distinguer la phase d'expertise interne de la décision ? C'est très important. Or, aujourd'hui, contrairement à ce qu'on en dit, il n'y a pas de barrière étanche entre les équipes de l'IRSN et l'ASN : elles sont associées, il y a des échanges, le dialogue technique est continu, de la préparation à la décision. Pour autant, il faut des règles, pour distinguer la responsabilité de l'expert de celle du décideur : c'est un principe à faire figurer dans la loi, sur le plan des responsabilités, quelle que soit la modalité du recours à une expertise. Et c'est bien au règlement intérieur d'en fixer les modalités, conformément à l'architecture fixée par la loi organique de 2017 sur les AAI et les API : la loi pose les principes, le règlement intérieur définit les modalités d'application. La loi doit-elle prévoir des consultations pour l'élaboration du règlement intérieur ? C'est au législateur

d'en décider, de même que c'est au Parlement de dire quels seront les interlocuteurs réguliers de l'AAI.

Pour répondre à vos questions sur la transparence, je commencerai par souligner que nous disposons d'un modèle très développé de partage de l'information, de dialogue technique, d'association de la société civile, un modèle que je présente régulièrement à l'étranger, et que c'est bien ce niveau élevé de transparence qu'il nous faut préserver. Or, je ne vois pas en quoi la fusion le compromettrait, les deux instances actuelles ont un niveau élevé de transparence, leur regroupement ne devrait pas changer les choses et je n'y vois pas un sujet d'inquiétude. Il me semble, même, que le projet de loi comporte des avancées en la matière, en prévoyant une publicité particulière pour les sujets à fort enjeu, avec une association particulière du public à différentes étapes. C'est le cas par exemple pour la poursuite d'exploitation des centrales au-delà de 50 ou 60 ans, c'est un véritable sujet pour lequel nous avons déjà organisé des rendez-vous avec la population tout au long du processus décisionnel. C'est aussi le cas pour la mise en service du centre industriel de stockage géologique (Cigéo) : il faut une décision pour 2027-28 et nous avons déjà bien engagé, avec le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), un processus par étapes pour en décider. Le projet de loi précise également que chaque année, la future autorité présentera à l'Opecst les sujets sur lesquels elle propose un tel dialogue technique tout au long du processus d'instruction avec, bien sûr, publication des résultats : c'est encore une avancée.

Ensuite, il ne faut pas restreindre la question de la transparence aux seuls avis de l'IRSN. Nous effectuons par exemple 1 800 inspections par an, leurs résultats sont publiés au fur et à mesure, c'est une source d'information qui est largement exploitée par les associations pour interpeller les exploitants. Nous avons aussi des groupes permanents d'experts, placés hors de l'IRSN et qui subsisteraient d'ailleurs après une fusion. Ils associent des universitaires, des experts étrangers, et ses avis sont publics. Nous réalisons aussi tout un travail dans le cadre d'un comité directeur des situations post-accidentelles, avec des ateliers sur la culture de la sécurité et de la radioprotection, qui associent des riverains ; le tout est public. Notre système d'information sur le nucléaire est reconnu, il est en avance, je ne vois pas de raison qu'un regroupement de nos deux entités lui porte atteinte.

J'ai dit que la date du 1<sup>er</sup> janvier 2025 me paraissait nécessaire pour ne pas prolonger l'incertitude, et nous avons déjà lancé en interne une réflexion sur la préfiguration de la future autorité, le travail est en cours, avec l'IRSN. Nous avons installé 12 groupes de travail, un comité de concertation avec les représentants du personnel, pour préparer l'hypothèse où la loi serait votée et qu'on démarre alors aussitôt de manière opérationnelle.

Mon mandat se termine en novembre prochain, je ne serai donc pas présent au moment où le regroupement aurait été décidé. Faut-il un préfigurateur ? Je suis mal placé pour le dire, la décision revient à ceux qui vont désigner mon successeur, mais il me semblerait effectivement de bonne méthode d'initier les démarches de sélection de mon remplaçant avant le 12 novembre, d'autant plus que la loi aurait été votée l'été prochain.

Je vous confirme que je n'ai pas changé d'avis sur les liens entre sécurité et sûreté nucléaire : l'ASN estime que les deux sujets de la sécurité et de la sûreté des installations nucléaires civiles sont intimement liés. Pourquoi ? Parce que les actes de malveillance, qui sont du ressort de la sécurité, ont nécessairement un impact en termes de sûreté, il faut une approche globale. J'ai proposé que les responsabilités de sécurité et de sûreté des installations civiles soient placées entre les mains de la nouvelle autorité, comme cela se passe à l'étranger ; aussi, je regrette que le projet de loi retire à la prochaine autorité l'expertise en matière de sécurité des installations nucléaires civiles, pour la confier à l'autorité nucléaire de défense, qui n'a pas de compétence actuellement en la matière sur les installations civiles. Je crois que le Parlement doit se positionner sur ce sujet qui prendra plus d'importance à l'avenir avec le développement des SMR. Aujourd'hui, la sécurité des installations est assurée par une série de barrières physiques et la mobilisation de moyens importants en cas d'intrusion sur des sites nucléaires ; dès lors qu'on aura des micro-installations nucléaires installées dans le tissu industriel, sans ces barrières, il faudra que la protection soit intégrée dans la conception même des sites, c'est pourquoi je continue de croire qu'il vaut mieux confier aussi l'expertise de sécurité à la nouvelle autorité : vous le constatez, je n'ai pas changé d'avis, je maintiens ma position.

**M. Sébastien Fagnen.** – Je m'interroge sur les risques que la réforme désorganise notre système alors que la nouvelle autorité devra faire face à un pic d'activité. Nous savons que bien des agents et salariés s'opposent à la fusion, ce qui fait prendre en particulier le risque d'une fuite de compétences au moment où on en aura le plus besoin. Nous regrettons que l'Opecst ait fait primer dans les débats le scénario de la fusion, sans faire de place véritable à la piste consistant à renforcer le modèle actuel, ce que les deux instances ont proposé il y a plusieurs années déjà. Qu'en pensez-vous ?

Je m'interroge, ensuite, sur l'acceptation de cette réforme par la population – et je le fais en tant qu'élu du département le plus nucléarisé de France, trois sites nucléaires étant installés dans la Manche. L'Association nationale des comités et commissions locales d'information (Anccli) a mis en garde contre les risques que cette fusion fait porter à notre système au moment où le nucléaire est relancé et qu'il est appelé à se transformer avec les SMR. Des questions d'aménagement du territoire se poseront, l'inquiétude ne manquera pas de primer si l'on sent que l'expertise, le contrôle sont affaiblis. D'où cette question : quels sont donc les avantages de

la fusion par rapport à un approfondissement des liens entre les deux entités ? A-t-on bien examiné les deux voies – et la fusion est-elle à ce point préférable qu'elle vaille les risques qui lui sont inhérents ?

**Mme Évelyne Renaud-Garabedian.** – Le Gouvernement souhaite une fusion dès 2025, mais tout le monde sait qu'un rapprochement provoque des contraintes de réorganisation sur de très nombreux plans, informatique, social, commercial, sur la communication, avec une augmentation des coûts et un allongement des délais. Combien de temps vous paraît nécessaire pour réaliser cette fusion ? Les bénéfices attendus sont-ils bien supérieurs aux dépenses qui ne manqueront pas, elles, d'être beaucoup plus importantes qu'on ne le prévoit ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Vous soulignez que les deux instances sont reconnues sur le plan international. La Cour des comptes estime aussi que le système dual est efficace, nous sommes en droit de nous interroger sur la concomitance de cette réforme avec la relance du nucléaire. Dans sa conférence de presse d'hier, le Président de la République a appelé à « faire plus vite, moins cher et mieux » : ce projet de loi souscrit-il à ce triptyque et est-il bien le meilleur moyen de renforcer la sûreté et la sécurité de nos installations nucléaires ?

**Mme Amel Gacquerre.** – La relance de la filière nucléaire pose la question de la sûreté des installations, sujet très sensible pour la population – et condition indispensable à l'acceptation des EPR et EPR2. L'annonce d'un projet de fusion, l'an dernier, a créé le trouble : en avez-vous constaté un effet sur les départs de l'ASN ? Vous nous dites avoir besoin de plus de moyens pour la relance : avez-vous des garanties que les moyens seront renforcés s'il y a la fusion ? Que dit l'étude d'impact de ce projet de loi ? Enfin, comment avez-vous été associé à la préparation de ce texte ?

**M. Ronan Dantec.** – Quand on s'occupe de risques, il faut pouvoir penser « en dehors de la boîte », garder une faculté de poser des questions que personne ne pose. Or, l'ASN va devoir faire face à beaucoup de demandes d'expertise, au risque de saturer ses capacités. Comment garantir que toutes les questions pourront continuer à être posées ? Vous donnez l'exemple « intégré » des États-Unis, mais il faut bien voir qu'outre-Atlantique, les laboratoires des grandes universités jouent un rôle décisif justement par cette faculté de poser des questions, ils maintiennent l'autorité nucléaire en alerte. Comment maintenir cette capacité de penser à des choses hors agenda, en interne et en externe : mobiliserez-vous par exemple des laboratoires externes ?

**M. Daniel Salmon.** – Ce projet de loi est censé simplifier et fluidifier, mais ne va-t-il pas, au contraire, gripper notre système en forçant le regroupement de deux cultures qui sont très différentes ? On voit déjà qu'il y a des tensions, ne risque-t-on pas des conflits, qui seraient source de perturbations ? On parle d'un système dual, mais il y a en fait trois acteurs

puisque'il faut compter avec EDF, et ce fonctionnement à trois permet justement qu'il y ait toujours un tiers qui peut observer les autres, c'est très important pour notre sûreté.

**Mme Marta de Cidrac.** – Vous vantez les très bonnes relations de travail entre les deux entités, et vous dites qu'il faudra inscrire dans la loi le principe de la séparation entre la décision et l'expertise, et l'organiser dans le règlement intérieur : quel est donc l'intérêt de la fusion ? Vous dites aussi que pour faire face à la charge de travail qui arrive, vous devrez recourir davantage à de l'expertise externe : laquelle – d'où viendra-t-elle ? Comment passer cette étape cruciale pour notre pays, aussi bien pour le parc existant que pour celui que nous allons créer ?

**Mme Sophie Primas.** – J'aimerais prendre un exemple précis : sur le phénomène de corrosion sous contrainte (CSC), qu'est-ce qui aurait été différent si la fusion avait été faite ? Aurait-on détecté et réglé le problème plus vite, plus tôt ? Quels auraient été les avantages par rapport à l'organisation actuelle, pour vous et pour EDF ? On voit aussi que, dans l'aérospatial, il y a des compétences croisées entre le civil et le militaire : est-ce le cas aussi chez vous ?

**Mme Nadège Havet.** – Vous évaluez les besoins d'embauches à 100 000 postes dans les dix ans : avez-vous identifié des compétences rares ? L'offre de formation vous paraît-elle suffisante ?

**M. Fabien Gay.** – Vous présentez le projet de fusion sous un beau jour, mais on sait bien pourquoi il est forcé : la réalité, c'est qu'il y a une volonté politique forte de relancer très rapidement le nucléaire, c'est bien pourquoi nous avons déjà voté un texte d'accélération, où nous avons déjà posé des questions sur la transparence des décisions qui seront prises. Nous, communistes, notre position est claire sur le nucléaire : nous sommes pour, à condition de garantir un haut statut pour les salariés et la transparence pour les populations. Et nous avons toujours considéré que l'IRSN était un peu le caillou de l'expertise dans la chaussure des industriels et il faut donc faire attention quand on accélère au nom de l'efficacité, ce qui est le pourquoi de ce texte.

Vous dites que ce texte apporte un progrès de transparence pour l'ASN, nous y reviendrons dans le débat, mais on voit déjà que la situation n'est pas la même pour l'IRSN, dont les avis sont rendus publics depuis 2015 et qui risque d'y perdre avec ce texte.

Enfin, les salariés expriment leurs craintes face à ce que cette réforme peut signifier pour leurs statuts, certains relèvent du droit public, d'autres du droit privé, les uns et les autres ne veulent apparemment pas changer de statut, mais ils craignent que, comme cela s'est passé ailleurs, des décisions leur soient imposées et que, par exemple, le privé prenne le pas sur le public.

Et pour finir, êtes-vous bien certain d'être prêt pour l'an prochain ? L'ASN utilise une cinquantaine de logiciels, l'IRSN en utilise près de 400 : des salariés qui connaissent la situation de près, nous disent que la fusion technique est impossible à réaliser dans un délai si court : qu'en dites-vous ? Et dans la négociation sociale en cours, chacun sait bien qu'avec le changement de direction, ceux qui prennent des engagements aujourd'hui n'auront pas eux-mêmes à les tenir. Tout ne pourra donc pas se faire par la négociation, le législateur devra intervenir.

**M. Daniel Gremillet.** – L'an dernier, le Sénat avait alerté sur les questions de sécurité et de sûreté nucléaires, surtout qu'avec les nouvelles générations de réacteurs, dont les SMR et les réacteurs de quatrième génération, le paysage va devenir bien plus complexe, puisqu'il y aura bien plus d'exploitants, bien au-delà d'EDF. Comment garantir la sûreté et la sécurité nucléaires dans ce contexte ? Comment faire, ensuite, pour disposer des ressources humaines suffisantes à la relance qu'on prétend faire, quand tout le monde relance le nucléaire à l'échelle internationale ?

On sait aussi que la recherche en matière de nucléaire concerne des domaines très divers comme l'énergie, le militaire, la santé : ce texte n'appauvrit-il pas notre capacité d'agir dans cette pluralité de domaines ?

Enfin, ce texte doit s'adapter aux évolutions à venir, je crois qu'il doit être vivant : certains articles ne peuvent-ils pas faire l'objet d'avenants, pour les adapter demain au contexte qui aura très probablement changé ?

**M. Franck Montaugé.** – Il semblerait que ce projet de réforme ait entraîné des départs en nombre : le confirmez-vous ? Sur les moyens, ensuite : la loi de finances initiale pour 2024 a-t-elle apporté un mieux, qui soit en lien avec cette réforme ?

**M. Bernard Buis.** – Une récente tribune dans le journal *Le Monde* estime que ce projet de fusion serait contraire aux objectifs de sûreté et de maintien de la confiance, car il conduirait à mettre fin à l'indépendance de l'expertise par rapport à la prise de décision en matière de sûreté nucléaire, indépendance actuellement assurée, outre l'existence de deux structures distinctes, par une disposition légale prescrivant la publicité des avis de l'IRSN. Les avis resteront-ils publics ?

**M. Bernard Doroszczuk.** – En tant que président de l'ASN, je ne suis pas l'auteur de ce projet de loi et bien des questions que vous me posez s'adressent en réalité au Gouvernement : c'est lui qui est à l'initiative de ce texte et qui a fait élaborer l'étude d'impact. Je ne peux donc guère vous répondre sur tout.

La réforme créerait-elle un risque de désorganisation ? Oui, c'est inhérent à la réforme. Est-ce un motif pour ne pas réformer ? C'est à vous d'en décider. Mais je pense qu'il faut y réfléchir, d'abord parce que l'enjeu devant nous est inédit. L'organisation actuelle permettrait-elle d'y faire face, en la renforçant ? C'est au Gouvernement de le dire, je crois que l'étude

d'impact apporte des éléments sur cette alternative. En tout cas, je sais qu'on ne pourra pas faire face aux enjeux si l'on ne change pas notre organisation. Le contexte va changer en profondeur : alors qu'il n'y a aujourd'hui que quelques exploitants, une technologie et un seul usage du nucléaire civil – produire de l'électricité –, il y aura demain divers exploitants utilisant plusieurs technologies, pour des usages variés, par exemple la production de chaleur dans l'industrie. Un petit réacteur qui produira 1 mégawatt (MW), cela n'a guère à voir avec un EPR2 de 1 650 MW. Les questions de sécurité, de sûreté, d'acceptabilité n'ont certainement pas les mêmes réponses, d'autant que d'autres acteurs interviennent. Ces nouveaux acteurs sont très agiles, ils développent des concepts qui n'existent pas encore, sur lesquels nous n'avons pas d'expériences, avec des technologies nouvelles : nous devons investir dans de nouvelles compétences pour les expertiser. C'est évidemment plus difficile de le faire simultanément pour l'ASN et pour l'IRSN, plutôt qu'une fois pour une seule autorité. Il est donc plus efficace, pour ces ressources rares, d'avoir une seule autorité.

On dit qu'il y a des départs de l'IRSN, c'est exact. Pourquoi ? Si davantage de gens partent, c'est aussi parce que des start-up leur proposent de très bonnes conditions – ça peut aller jusqu'au doublement du salaire et on m'a parlé d'une reprise d'emprunt immobilier de 200 000 euros... On demande aux start-up des compétences pour entrer sur le marché : elles viennent les chercher en partie chez nous. L'expertise est une ressource rare et les propositions faites à nos experts continueront à l'avenir, qu'il y ait fusion ou pas.

La recherche est indispensable : je suis convaincu qu'une agence unifiée continuera à avoir de l'ambition pour la recherche, c'est nécessaire pour avoir une vision sur les enjeux en matière de sûreté, et cela passe aussi par des contrats avec des chercheurs étrangers, avec des industriels. Le projet de loi le prévoit en reconnaissant la nouvelle agence comme un organisme de recherche. Il y a eu un examen précis des outils nécessaires à prévoir dans la loi pour qu'elle ne perde pas de capacité de recherches. Elle sera en mesure d'éclairer l'expertise. Le fait d'avoir dans une même autorité des capacités de recherche, d'expertise, des outils de mesure et d'évaluation, sera par exemple un atout face aux enjeux du réchauffement climatique. Aujourd'hui, nous avons, à l'ASN, la responsabilité de la prescription des conditions de prélèvement d'eau et de rejet, par exemple ; nous avons des moyens de mesure dans l'environnement de ce que provoquent les rejets ; et l'IRSN a une capacité d'expertise interne, elle a des moyens de recherche dans le domaine du réchauffement climatique. Tout cet ensemble-là, sur la totalité de la chaîne de l'analyse prospective des enjeux et des impacts du réchauffement climatique, jusqu'à sa traduction dans les dispositions réglementaires qui s'imposeront aux exploitants, sera dans une même chaîne de commandement et de décision : c'est important, cela peut être une force pour la future autorité.

Le projet de loi prévoit le maintien de tous les statuts : nous l'avons spécifiquement demandé lors des consultations. C'est une richesse pour la future autorité. Chacun des statuts présente des avantages : il faut préserver notre capacité d'y recourir. Le texte le prévoit et c'est une force. Est-ce que cela va rendre la gestion complexe ? Oui, mais c'est déjà le cas et ce n'est certainement pas une raison d'y renoncer. Nous avons déjà des statuts divers, mais il n'y a pas de cultures différentes, nous avons des fonctionnements croisés et un même type d'approche sur les sujets.

Beaucoup d'arguments qui sont mis en avant contre la réforme proposée ont vocation à vous effrayer, il faut être réaliste. Il faut écouter, intégrer les craintes, mais par rapport à ce dont nous avons besoin, c'est-à-dire un système efficace, qui ne brade pas la sûreté ni les exigences de recherche, une entité plus resserrée, qui évite des doublons et bien des frictions, sera plus efficace. J'ai lu les tribunes - mais qui croit sérieusement qu'avec le regroupement, notre système va s'effondrer ? C'est une peur, cela n'a pas de sens.

**M. Jean-François Longeot, président.** - Merci pour toutes ces précisions.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente de la commission des affaires économiques.** - Effectivement, merci d'avoir répondu à bien de nos questions.

**Audition de M. Jean-Christophe Niel,**  
**directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire**  
**(IRSN)**  
(Mercredi 17 janvier 2024)

**M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Après avoir entendu le président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), nous avons le plaisir d'accueillir le directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), Jean-Christophe Niel.

Monsieur le directeur général, vous avez déjà eu l'opportunité de vous exprimer auprès du rapporteur et du rapporteur pour avis, mais il nous a semblé essentiel que vous puissiez également présenter votre point de vue devant l'ensemble des membres des deux commissions.

Comme je l'ai fait avec M. Doroszczuk, je souhaite vous présenter mon état d'esprit à l'amorce de ce chantier législatif, sans entrer à ce stade dans les considérations de fond concernant l'opportunité de la réforme.

Notre priorité – je le dis en tant que président de la commission chargée des politiques de prévention des risques – est claire : nous souhaitons maintenir notre sûreté nucléaire à un niveau d'exigence le plus élevé possible, en l'adaptant aux enjeux de notre décennie et des suivantes. L'opportunité de la relance du nucléaire dans notre pays, qui constitue un débat majeur pour notre nation et qui nous mobilisera dans le cadre du projet de loi sur la souveraineté énergétique, est une problématique d'un autre ordre. Ne nous y trompons pas : le texte qui nous mobilisera au cours des prochaines semaines ne nous amène pas à nous positionner pour ou contre l'énergie nucléaire. Il nous est demandé de réfléchir au cadre le plus adapté pour nos concitoyens afin d'assurer leur sécurité, de protéger la santé et la salubrité publiques, de garantir la protection de la nature et de l'environnement, avec un niveau de transparence satisfaisant.

Vous l'aurez compris, il me semble nécessaire de dissocier les deux sujets, même s'ils sont liés : un système de sûreté irréprochable et une transparence préservée, voire accrue, sont des conditions *sine qua non* de l'acceptabilité sociale du nucléaire, sans laquelle la relance de la filière ne pourra pas se faire.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente de la commission des affaires économiques.** – Comme je l'ai indiqué lors de la précédente audition, à l'heure de la relance de la filière française du nucléaire, la réforme de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection proposée par le Gouvernement peut constituer une opportunité pour consolider les processus d'expertise, d'instruction, d'autorisation et de

contrôle. Pour autant, cette réforme ne peut réussir que si elle ne déstabilise pas les règles de sûreté et de sécurité, la disponibilité des compétences et, *in fine*, la confiance du public. C'est pourquoi l'examen du projet de loi soumis au Sénat doit être approfondi et exigeant, en s'appesantissant sur les avantages, mais aussi les inconvénients de la réforme.

Je souhaite appeler votre attention sur quatre points.

En premier lieu, au regard des exemples étrangers, quels sont les bénéfices attendus d'un modèle intégré de sûreté nucléaire et de radioprotection, tel qu'il est pratiqué aux États-Unis, au Royaume-Uni ou en Espagne ? Quels en sont les risques ?

En deuxième lieu, que pensez-vous du calendrier proposé par le Gouvernement pour réaliser la réforme ?

En troisième lieu, pensez-vous que les conclusions du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), rendu en application de la loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, dite loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023, ont été toutes prises en considération lors de la rédaction du présent projet de loi ? Je pense, en particulier, aux recommandations sur la séparation entre l'expertise et la décision. Certaines d'entre elles n'ont-elles pas été omises ? Si oui, faudrait-il les intégrer au texte ?

En quatrième lieu, enfin, au-delà de cette réforme, quelle est votre vision de la sûreté nucléaire et de la radioprotection de demain ? Car nous nous apprêtons à légiférer pour les prochaines décennies, la mise en service des nouveaux réacteurs nucléaires n'étant pas attendue avant 2036-2037. Dans ce contexte, ne faudrait-il pas intégrer davantage les nouveaux risques, tels que la résilience des réacteurs nucléaires face au changement climatique et leur cyberrésilience ? Ne faut-il pas mieux tenir compte des nouveaux acteurs du nucléaire, dont les opérateurs des petits réacteurs modulaires (SMR) ?

**M. Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire.** – Monsieur le directeur général, je vous ai déjà entendu au tout début du cycle d'auditions. Au terme de ce cycle, j'ai identifié cinq enjeux centraux de ce projet de loi, qui doivent être approfondis. J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer ces enjeux tout à l'heure avec le président de l'ASN, mais il me semble important d'avoir également votre point de vue.

Premier enjeu : l'humain. La sûreté nucléaire repose d'abord sur des compétences, sur des experts et des chercheurs, qui doivent être au cœur de notre réflexion. Je l'avais déjà rappelé en tant que rapporteur budgétaire pour avis sur les crédits relatifs à la prévention des risques, la relance du nucléaire nécessitera la création de 100 000 postes au cours des dix

prochaines années. Dans un contexte fortement concurrentiel, nous devons être particulièrement attentifs à assurer l'attractivité de la sûreté nucléaire.

Dans l'hypothèse de la création d'une nouvelle autorité de sûreté nucléaire, comment la future autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) pourrait-elle être suffisamment attractive, notamment pour les jeunes chercheurs experts ? L'éventualité d'une réorganisation prochaine de la sûreté nucléaire entraîne-t-elle déjà des conséquences sur l'attractivité de l'IRSN ? Comment éviter que la période de transition indispensable entre l'ancienne et la nouvelle organisation ne se traduise par une perte ou une fuite de compétences ?

Deuxième enjeu, non moins important : la transparence. Les Français ont aujourd'hui très largement confiance en la robustesse de notre système de sûreté nucléaire. Cette confiance est le fruit d'un travail de plusieurs décennies de tous les acteurs, qui s'est notamment traduit par un effort accru d'information du public. Pour assurer l'acceptabilité de la relance du nucléaire, il est à mon sens souhaitable de continuer à renforcer cette transparence. L'exposé des motifs du projet de loi évoque une « transparence renforcée vis-à-vis du public ». Comment la future ASNR renforcerait-elle, selon vous, la transparence de la sûreté nucléaire ? Alors que l'IRSN publie aujourd'hui l'ensemble de ses avis d'expertise, comment la future autorité pourrait-elle assurer un niveau au moins équivalent d'information du public ?

Troisième enjeu : la distinction entre expertise et décision. C'est un principe fondamental de notre système de sûreté nucléaire. Dans l'organisation actuelle, les décisions en matière de sûreté nucléaire sont prises par l'Autorité de sûreté nucléaire, tandis que l'expertise est généralement déléguée à l'IRSN pour les décisions les plus importantes. La réforme prévoit d'intégrer expertise et décision au sein d'une même autorité, dans un souci de simplification administrative, renforçant la lisibilité et le caractère opérationnel des services. Quelle forme pourrait prendre la distinction entre expertise et décision au sein de l'organisation unique proposée par le Gouvernement ?

Quatrième enjeu : la recherche. L'IRSN exerce aujourd'hui une activité de recherche en matière de sûreté nucléaire, qui nourrit son activité d'expertise. Cette recherche appliquée, dont l'excellence est reconnue internationalement, serait conservée dans le cadre de la future ASNR. Le transfert à une autorité administrative indépendante d'activités de recherche peut susciter quelques interrogations. La recherche nécessite de nombreux partenariats, avec d'autres établissements de recherche, mais aussi avec les principaux industriels du nucléaire, qui seront également contrôlés par la future autorité. L'ASNR pourrait-elle poursuivre les partenariats engagés entre l'IRSN et les principaux industriels du nucléaire sans risque déontologique de conflit d'intérêts ?

Enfin, le dernier enjeu que j'identifie est juridique : il s'agit des conditions d'élaboration du règlement intérieur de la future autorité. J'ai pu constater au cours de mes auditions que la plupart des sujets les plus sensibles, relatifs notamment à la déontologie, à la publication des travaux d'expertise et à la distinction entre expertise et décision, sont renvoyés, on peut tout à fait le comprendre, au règlement intérieur de la future autorité. Cette option a l'avantage de la souplesse ; il ne faut pas tout figer dans la loi. Si le législateur fait le choix de la fusion, les grandes orientations devront être décidées par lui, puis l'ASNR devra les appliquer dans son règlement intérieur. Cette solution plus souple peut cependant présenter un inconvénient : il n'est pas garanti – je ne formule aucune accusation *a priori* – que les solutions adoptées par l'ASNR soient totalement conformes à l'esprit du législateur. Comment garantir que, sur des enjeux aussi cruciaux que la déontologie, la transparence et la distinction entre expertise et décision, la volonté du Parlement soit respectée ? Vous semblerait-il pertinent et envisageable de prévoir la saisine pour avis simple de l'Opecst, par exemple, sur le projet de règlement intérieur de la future autorité ?

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.** – Je l'ai indiqué précédemment, je suis chargé, en tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, de l'examen au fond de quatre articles du projet de loi, sur les réformes du haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) et des règles de la commande publique applicables aux projets de réacteurs nucléaires, et de l'examen pour avis des autres articles du texte, ayant trait à la réforme de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Je souhaite vous poser les questions que j'ai déjà indiquées au président de l'ASN.

Ma première question concerne l'application de cette réforme. D'une part, compte tenu de la nécessité, pour la nouvelle autorité, d'élaborer un règlement intérieur étoffé et de négocier des conventions collectives, l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2025 est-elle tenable ? D'autre part, le mandat du président de l'ASN devant prendre fin en 2024 sans possibilité de renouvellement, ne faudrait-il pas prévoir la désignation d'un préfigurateur ?

Ma deuxième question porte sur le statut de la future autorité. Si le statut d'autorité administrative indépendante (AAI) est de nature à garantir l'indépendance de cette nouvelle instance, celui d'autorité publique indépendante (API) lui aurait conféré une autonomie budgétaire et une souplesse de gestion. Regrettez-vous le choix opéré par le Gouvernement ?

Ma troisième question concerne les missions de la future autorité. Lors de l'audition du président de l'ASN par notre commission, le 8 mars 2023, sur le premier projet de réforme proposé par le Gouvernement, dans le cadre de la loi dite « Nouveau Nucléaire », celui-ci avait regretté que

la sécurité des installations nucléaires civiles ne figure pas parmi les missions de la nouvelle autorité. Partagez-vous cette position ?

Ma quatrième question porte sur l'organisation de la future autorité. Le projet de texte renvoie à son règlement intérieur la séparation entre, d'une part, les processus d'expertise et d'instruction conduits par les services et, d'autre part, les processus d'élaboration des avis et des décisions prises par le collège. Ne faut-il pas viser d'autres actes ? Les cas où les décisions sont prises par le collège sont peu nombreux, on en compte une quarantaine. Ne faudrait-il pas étendre ce champ de compétence ? Le projet de texte renvoie également au règlement intérieur le soin de définir les activités d'expertise et d'instruction qui devront faire l'objet d'une publication. Est-ce que cela offre des garanties suffisantes ? Certains rapports, avis ou décisions ne devraient-ils pas être d'emblée rendus publics, sous réserve des secrets protégés par la loi ?

Ma cinquième série de questions porte sur le personnel de la future autorité. Tout d'abord, la réforme garantira-t-elle l'accueil des salariés de l'IRSN dans des conditions équivalentes à leur situation actuelle ? Plus sensible encore, la complexité des instances de représentation des personnels et des modalités de négociation des conventions collectives ne fait-elle pas peser le risque d'une autorité déséquilibrée, à deux vitesses, entre les agents publics et les agents privés ? Enfin, la jurisprudence constitutionnelle prohibe la délégation à des agents étrangers de fonctions inséparables de la souveraineté nationale, de même que la recherche d'infractions pénales par des agents privés : ne faudrait-il pas inscrire ces garde-fous dans la loi pour les personnels habilités ?

**M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).** – Mesdames, messieurs les sénateurs, c'est un honneur pour moi de répondre à vos questions. Je serai aidé pour cela, en tant que de besoin, par Karine Herviou, directrice générale adjointe de l'IRSN chargée de la sûreté nucléaire, et Patrice Bueso, directeur de la stratégie ; ils sont accompagnés d'Emmanuelle Mur, responsable des affaires institutionnelles.

Commençons par un rappel. L'IRSN est l'expert public du risque radiologique et nucléaire ; sa mission consiste à évaluer les risques liés à l'utilisation des rayonnements ionisants. Cette mission se décline en deux métiers : l'expertise à destination d'un grand nombre d'institutions, dont l'ASN, et la recherche. L'IRSN est donc un organisme scientifique et technique. Concrètement, 25 % à 30 % de notre activité sont actuellement consacrés à l'appui à l'Autorité de sûreté nucléaire, sous la forme de 400 livrables, dont 200 avis, par an. Le reste de notre activité réside dans la recherche ou dans l'expertise pour d'autres institutions : ministères chargés de la défense, de la santé, du travail, de l'environnement, des affaires étrangères, etc.

Ensuite, je veux dire un mot sur le projet de réorganisation du contrôle, qui fait suite aux deux conseils de politique nucléaire des 3 février et 19 juillet 2023. L'enjeu est en réalité de prévenir les accidents nucléaires ou radiologiques ; il ne s'agit pas seulement d'un processus de fusion administrative et budgétaire. En outre, quel que soit le risque considéré – sûreté nucléaire ou sécurité dans le domaine industriel –, le système de contrôle est un élément essentiel de la maîtrise des accidents ; les accidents de Tchernobyl ou de Fukushima, mais également d'AZF, de Lubrizol ou du Boeing 737-MAX en témoignent. Or, j'insiste, la réforme voulue par le Gouvernement n'est pas la conséquence d'une défaillance du système actuel de contrôle, ni à l'IRSN ni à l'ASN. Cela est souligné dans le rapport de l'Opecst, mais également dans le rapport d'audit de la Cour des comptes et du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres).

Le présent projet du Gouvernement vise à fluidifier les processus afin de faire face à la forte augmentation de la demande. Il comporte des évolutions par rapport au premier amendement sur le sujet, déposé alors dans le cadre de l'examen l'année dernière du projet de loi relatif à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, qui n'avait d'ailleurs pas été examiné par le Sénat, et il prévoit trois chantiers. Le premier réside dans la mise en place de l'ASNR. Le deuxième consiste à transférer la dosimétrie passive au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ; je vous présente ici un dosimètre, ce dispositif est utilisé par des professionnels – du dentiste à l'opérateur de centrale nucléaire –, que l'IRSN fabrique à 1 500 000 exemplaires par an. Troisième chantier : le transfert de l'expertise de défense au ministère des armées.

On retrouve dans le présent projet de loi les recommandations de l'Opecst. Je pense, notamment, au fait d'associer la recherche et l'expertise, d'afficher au plus haut niveau la séparation entre expertise et décision, de garantir la transparence de l'expertise, de préserver la capacité de réponse de l'État en cas de crise, d'assurer l'attractivité et la fidélisation des salariés, de fournir un appui technique aux autres autorités dans le domaine de la défense et de la sécurité ou dans le domaine de la radioprotection.

J'en viens à la future autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection. Ses missions seraient celles qui incombent aujourd'hui à l'ASN et à l'IRSN, à l'exception, donc, de la dosimétrie passive et de l'expertise de défense. Cette nouvelle structure serait unique à plusieurs titres. D'abord, il s'agirait du seul organisme de recherche ayant le statut d'une autorité administrative indépendante. Ensuite, à l'échelle internationale, elle serait la seule autorité de sûreté faisant de la recherche ; même si certaines autorités de sûreté étrangères financent de la recherche.

La deuxième originalité de la nouvelle organisation est de rassembler 500 agents publics et 1 600 salariés de droit privé. Le Conseil d'État, au travers de son avis sur ce projet de loi, et le Conseil national de la transition écologique (CNTE) indiquent que ce dispositif présente une complexité certaine.

Ces constats amènent l'IRSN à se montrer vigilant sur cinq points.

Le premier point a trait aux activités de recherche. Il est essentiel que ces dernières s'intègrent dans l'écosystème afférent. Il faut être capable de mener des travaux avec les industriels afin de concevoir, de construire et d'exploiter des installations.

Le deuxième point est la gestion de crise. L'organisation prévue dans la loi améliorera la visibilité en la matière. Un certain nombre de sujets devront néanmoins être traités. Ainsi, il faudra s'assurer que les dosimètres passifs soient mis à la disposition des travailleurs ou du personnel intervenant, ce dont l'IRSN se charge actuellement. De plus, la gestion de crise pour ce qui est de la défense devra être éclaircie. Pour l'instant, l'expertise à ce sujet est faite au centre de crise de l'IRSN, qui sera intégré à l'autorité de sûreté civile.

Le troisième point est la séparation entre l'expertise et la décision. Ce principe résulte des grandes catastrophes technologiques des années quatre-vingt, comme Bhopal et Tchernobyl, et des crises sanitaires des années quatre-vingt-dix, comme le sang contaminé et la vache folle. Il me semble que la distinction retenue dans la loi entre le collègue, chargé des décisions les plus importantes, et les services n'est pas suffisante.

Le quatrième point est l'attractivité. L'enjeu sera de maintenir dans la durée, conformément à l'objectif actuel, un nombre important de salariés de statut privé et le dialogue social, qui est une qualité reconnue à l'IRSN.

Le cinquième point est l'enjeu de la transparence et de l'interaction avec la société civile qui conditionnent la confiance dans le système de contrôle. Il faudra continuer à publier les expertises techniques et les recherches qui fondent les décisions.

Au-delà de ces points, il est nécessaire d'assurer la continuité de service pour garantir la réussite du plan de relance du nucléaire. J'ai remis à votre rapporteur un schéma élaboré par l'IRSN qui montre une concentration de notre travail d'expertise, avant les prises de décision, dès 2024 et 2025. Des travaux sont déjà menés sur les réacteurs EPR 2 ou sur les SMR.

En outre, pour reprendre les termes du Conseil supérieur de l'énergie (CSE), j'attire votre attention sur le risque d'instabilité qui pourrait accompagner la réforme. La complexité de cette dernière est mentionnée par la Cour des comptes, par le Conseil d'État ou par l'Opecst et par vos commissions.

Pour conclure, j'indique qu'une des conditions de la réussite de cette réforme est celle des moyens, en matière tant de relance du nucléaire que de réorganisation. Le constat figure notamment dans le rapport de M. Rapin au nom de la commission des finances du 24 mai 2023 *Relance du nucléaire : adapter les moyens de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire*.

Une autre condition est que le dialogue social soit de qualité afin que l'adaptation soit à la hauteur de l'évolution.

**M. Sébastien Fagnen.** – À écouter précédemment le président de l'ASN, nous avons eu le sentiment que le plaidoyer en faveur du projet de fusion s'agissait en fait d'un réquisitoire ! D'après vous, la filière électronucléaire française peut-elle relever les défis des années à venir en conservant le système dual actuel et en le renforçant à l'aide de garanties financières et humaines ?

**M. Yannick Jadot.** – Le nucléaire sera encore présent pour des décennies : l'enjeu est celui de la sûreté et de la sécurité. Un président de l'ASN avait déclaré que le risque zéro n'existait pas. En outre, les risques sont de plus en plus nombreux. Il est nécessaire de les expertiser correctement. Les besoins explosent également en matière de décisions et potentiellement d'autorisations. L'accroissement des responsabilités est considérable. Nous avons l'impression que le Président de la République veut passer outre toutes les procédures de décision, notamment parlementaires, et que l'expertise sur le fond devient une forme de contre-pouvoir qu'il faudrait réduire, car source d'emmerdements en matière d'autorisations ! Or l'organisation en deux institutions nous paraît efficace et de plus en plus nécessaire. Un doublon en matière de sécurité nucléaire représente une sécurité.

Avec ce projet de loi, la séparation entre expertise et autorisation ne relèverait pas d'un encadrement décidé en responsabilité par le législateur. Elle se ferait au travers d'un règlement intérieur, ce qui, pour des décisions aussi importantes, me paraîtrait lunaire ! Ce rattachement à un tel document vous paraît-il suffisant pour assurer la sécurité de nos concitoyens ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Votre organisme comme l'ASN sont reconnus à l'échelle internationale pour leurs compétences. En quoi cette réforme ira-t-elle dans le sens d'un renforcement de la sûreté et de la sécurité nucléaires ?

Par ailleurs, l'ex-ministre de la transition énergétique indiquait que votre établissement public industriel et commercial (Épic) serait plus indépendant à l'avenir en étant intégré dans une agence. En quoi manquez-vous actuellement d'indépendance ? En auriez-vous davantage à l'avenir ?

**M. Serge Mérimou.** – Le Gouvernement justifie entre autres cette fusion par le besoin d'augmenter l'efficacité du travail, notamment pour améliorer le partage d'informations. Or, dans le même temps, le projet de loi

prévoit une séparation entre la sûreté des installations civiles et celle des installations militaires. Vous évoquiez la complémentarité des deux domaines lors de votre audition à l'Assemblée nationale en octobre dernier. Cette mesure peut-elle représenter un frein au partage des données ? N'existe-t-il pas un risque de perte d'efficacité ?

En matière de recherche, vos partenaires, par exemple EDF et le CEA, sont soumis au contrôle de l'ASN. En créant une unité qui rassemble l'IRSN et cette dernière, de tels acteurs ne seront-ils pas réticents à mener des recherches en partenariat avec l'autorité qui les contrôle ? Le cas échéant, comment faire face à cette perte de compétitivité de votre organisme ?

**M. Ronan Dantec.** – Dans son audition édifiante, le président de l'ASN nous indiquait clairement que son organisme n'avait pas les moyens d'accomplir ses missions : nouveau programme nucléaire, carénage, SMR, etc. Les moyens humains de l'IRSN permettraient de répondre à la charge de travail.

Si l'IRSN doit répondre à davantage de demandes d'expertise sur l'ensemble des champs liés à la relance du nucléaire, aurez-vous encore les moyens de remplir vos autres missions, la radioprotection ne se limitant pas au nucléaire ? Certaines devront-elles être réduites, voire abandonnées ? Votre rôle *out of the box*, à savoir poser des questions que personne ne pose et non pas répondre seulement à des commandes d'études venant de l'ASN, pourra-t-il être rempli ?

**M. Daniel Gremillet.** – En matière de personnel, tout le monde reconnaît les besoins énormes qui sont impliqués par les nouvelles missions et par la nouvelle génération d'installations nucléaires. À ce titre, les moyens de l'IRSN ont été renforcés par le Sénat en 2023. Jusqu'à présent, EDF est votre principal interlocuteur. À l'avenir, il faudra compter sur les start-up. Le contexte changera complètement ! La future structure sera-t-elle un atout pour attirer plus de femmes et d'hommes malgré le déclin national du nucléaire ?

En outre, les installations nucléaires nécessiteront de nouveaux sites. La question de la transparence et des moyens afférents n'est-elle pas sous-estimée dans ce texte ?

Enfin, la France a été pionnière dans le nucléaire : énergie, santé, défense... Dans la nouvelle structure, la recherche ne serait-elle pas affaiblie ?

**Mme Marie-Claude Varailas.** – Pour justifier la fusion, la ministre de la transition énergétique a mis en avant le manque de réactivité dans les situations de crise, évoquant la centrale de Civaux dont la reconnexion au réseau, après la résolution des problèmes de corrosion, aurait pris trop de temps. La fusion des deux entités permettrait-elle véritablement d'améliorer les délais ? La convention pluriannuelle avec l'ASN fixe des échéances qui semblent avoir toujours été respectées par l'IRSN. Il serait intéressant

d'évaluer le gain de temps réellement induit par la création de cette nouvelle autorité administrative indépendante, et de vérifier que la fusion ne se fera pas au détriment de la transparence et de la sécurité.

**M. Bernard Buis.** – Compte tenu du niveau relativement faible des rémunérations existantes au sein de votre organisme pour certains métiers en tension de la filière du nucléaire, l'article 11 du projet de loi prévoit que l'IRSN et l'ASN consacreront respectivement 15 millions d'euros et 700 000 euros à l'augmentation des salariés et des contractuels de droit public en 2024. En parallèle, le Gouvernement réfléchit aux moyens d'accroître l'attractivité de la future autorité pour les fonctionnaires en veillant à maintenir un équilibre entre les différentes affectations. Y aurait-il d'autres pistes à envisager ?

**M. Daniel Salmon.** – Le président de l'ASN parlait de contexte hors norme. Est-ce compatible avec le nucléaire ? Il parlait de défis extrêmes devant nous, comme la sécurité du parc nucléaire vieillissant ou les nouveaux EPR2 et SMR. Des évolutions pourraient-elles être apportées au modèle actuel ou la fusion des deux organismes est-elle un passage obligé ? Quelles seraient vos propositions pour améliorer ce système dual qui donne satisfaction ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Dans quels pays y a-t-il, comme en France, des autorités et organismes distincts ? Est-il envisagé de les regrouper ?

**M. Jean-Christophe Niel.** – Tous les pays ayant un parc nucléaire ont besoin d'une expertise technique de sûreté nucléaire et disposent donc d'une autorité de sûreté nucléaire, conformément à la convention internationale. Pour autant, les modèles peuvent différer en termes d'interactions entre l'autorité de sûreté et les organismes techniques de sûreté, les TSO (*Technical Safety Organizations*), dont l'IRSN fait partie.

Il faut distinguer deux systèmes, reconnus au niveau international : le système américain, qui est intégré, et le système français, qui comprend une autorité et un expert techniques.

Sur les douze pays qui comptent le plus grand nombre de réacteurs, dix ont un TSO séparé. Les deux pays ayant un TSO unique sont des acteurs majeurs : les États-Unis et le Canada. Il convient de considérer les caractéristiques des TSO en examinant l'équilibre global du système. Ainsi peut-on noter que les autorités de sûreté américaine, canadienne et japonaise organisent leurs réunions de façon publique, télévisée. Par ailleurs, le système américain est très normatif : il ne prévoit pas de dialogues techniques laissant la place à l'innovation.

Pour ce qui concerne le calendrier, un regroupement de l'actuelle ASN et de l'IRSN au 1<sup>er</sup> janvier 2025 est un objectif très ambitieux. Par ailleurs, l'organisation de la nouvelle structure sera liée aux choix prévus dans la loi. Si cette date devait être retenue, le système devrait fonctionner à

cette échéance, même s'il n'est pas définitif. Aussi travaillons-nous avec l'ASN pour définir les « incontournables », c'est-à-dire les sujets qui devront être absolument traités, faute de quoi le système ne fonctionnera pas. Je citerai un exemple trivial, les rémunérations, mais aussi l'organisation hiérarchique des postes, ainsi que le partage et les délégations de responsabilités et de pouvoirs.

Le président de l'ASN quittera ses fonctions en novembre 2024. Lorsque la nouvelle structure verra le jour, il serait bon que le nouveau dirigeant ait en main les options possibles et qu'il soit dépositaire du travail qui a été précédemment engagé. La notion de préfiguration n'est pas simple à mettre en œuvre ; en effet, les nominations du président de l'ASN et du directeur général de l'IRSN doivent être approuvées par les commissions parlementaires. Il est difficile d'imaginer un préfigurateur qui ne serait pas passé par cette étape...

Nous travaillons donc avec les équipes de l'ASN, du CEA et du ministère des armées sur les points qui devront absolument être en place au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

Le projet de loi fait référence à la vingtaine de recommandations du rapport l'Opecst, lesquelles pourraient être appliquées dans le système dual actuel.

J'en viens à la sûreté nucléaire et la radioprotection de demain. Parmi les installations nouvelles – EPR, EPR 2, SMR –, le réacteur EPR 2 n'est pas très différent de l'actuel EPR : la chaudière est la même ; EDF a pris la décision de garder le même récupérateur de corium ; seuls les bâtiments périphériques évoluent. Pour l'expertise de l'EPR 2, qui a déjà commencé – une vingtaine d'avis ont été produits de manière anticipée –, il faudra se concentrer sur les différences avec l'actuel EPR.

Nous échangeons avec les concepteurs des SMR. Avec l'ASN, nous avons travaillé sur la mise en place de nouveaux processus d'instruction, en prévoyant une étape qui permettra de gagner du temps : il s'agit d'évaluer la maturité du projet déposé par le concepteur de SMR afin d'examiner s'il est expertisable.

L'IRSN a engagé une réflexion sur les sujets majeurs de la cybersécurité et de la cyberrésilience, de même que sur le changement climatique, sur lesquels nous menons des activités de recherche et d'expertise. Il conviendra d'approfondir ce travail.

Parmi les cinq enjeux centraux rappelés par M. le rapporteur Pascal Martin, j'insisterai sur l'attractivité, l'aspect humain. La force de l'IRSN, c'est la qualité de ses personnels – ingénieurs, titulaires de doctorats, médecins, pharmaciens, experts. Le maintien de l'attractivité est un objectif essentiel. La période actuelle se caractérise par l'incertitude. Nos salariés sont inquiets et la question de l'évolution des effectifs se pose. Nous constatons une augmentation du nombre des démissions, qui demeure néanmoins limité.

Mais lorsqu'un personnel part, il faut le remplacer. Il faut dix ans pour former un expert ; il convient donc, à cet égard, d'investir dans la durée.

Pour ce qui concerne les conditions salariales, on constate un écart de salaires de 23 % entre les experts de l'IRSN et ceux de l'industrie ou du secteur de la santé. Cet écart s'élève à 40 % s'agissant des experts de bon niveau et des managers. Par ailleurs, les nouveaux acteurs du secteur proposent des rémunérations que nous ne pouvons pas offrir.

La transparence est un enjeu essentiel pour la crédibilité et la confiance dans le système de contrôle. L'IRSN mène une politique volontaire et dynamique – et, je crois, reconnue – d'ouverture sur la société. Il convient de renforcer cette démarche. Notre comité d'orientation des recherches (COR) associe les parties prenantes à la définition des programmes de recherche. Les commissions locales d'information (CLI) et leur association nationale, ainsi que le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) sont des acteurs essentiels de ce dispositif. Ainsi, le Haut Comité tiendra demain une conférence de presse, à laquelle l'IRSN participera, relative au lancement de la concertation sur la prolongation des réacteurs de 1 300 mégawatts.

La séparation entre l'expertise, relevant des services, et la décision, relevant du collègue, n'est, selon moi, pas satisfaisante. Aujourd'hui, le collègue rend 40 décisions par an, et l'IRSN transmet à l'ASN 200 avis ; la plupart de ceux-ci sont repris non par le collègue, mais par les services. On pourrait imaginer, par exemple, une direction de l'instruction et de la réglementation, d'une part, et une direction de l'évaluation, d'autre part, avec des processus de prise de décision qui seraient placés à la bonne place hiérarchique.

Il y a certes un continuum entre expertise et décision, qui se présente comme suit : dépôt d'un dossier par l'opérateur ; discussion entre l'opérateur, l'IRSN et l'ASN pour définir le cadre de l'expertise ; expertise comprenant des interactions avec l'opérateur ; information de l'ASN ; avis ; décision. Pour autant, ce continuum n'exclut ni l'existence d'étapes ni une claire attribution des responsabilités, laquelle sera d'ailleurs prévue dans la nouvelle organisation dans le cadre de la démarche qualité. Plus fondamentalement, les experts qui signent un avis sur le nucléaire sont conscients de la responsabilité qu'ils portent.

La recherche est un enjeu très important de la création de la nouvelle structure. L'Autorité de sûreté nucléaire, dont j'ai été directeur général pendant dix ans, a un fonctionnement en surplomb. Quant au travail des organismes de recherche, il relève de la collaboration et de la compétition, notamment pour répondre à des appels à projets ou pour construire des partenariats – tous les partenaires de l'IRSN nous interrogent sur ce sujet.

Le lien avec les industriels est fondamental, car la recherche doit être non pas hors-sol, théorique, mais opérationnelle afin de répondre à un

besoin d'expertise. L'IRSN a été créé dans les années 2000 pour faire naître une interaction entre la recherche et l'expertise, afin que celles-ci soient au plus haut niveau. La flexibilité, la souplesse et le pragmatisme du système sont dus à ce dialogue technique fondé sur la connaissance scientifique. Une bonne manière de faire de la recherche concrète est de discuter avec les industriels, et de confronter les points de vue et les approches.

La déontologie est un autre sujet majeur. L'IRSN dispose d'une commission d'éthique et de déontologie ; je pense que la nouvelle autorité devrait se doter d'une telle instance. Tous les ans, nous présentons à cette commission un état de ce que nous faisons en termes de déontologie.

Les programmes de recherche que l'IRSN conduit, par exemple avec EDF, ne sont jamais des tête-à-tête, mais toujours des partenariats qui associent de nombreux acteurs - TSO étrangers, organismes académiques, industriels. La nouvelle structure devra continuer à concevoir et exploiter ces programmes.

Au niveau juridique, le projet de loi contient de nombreuses références au règlement intérieur sur les points suivants : déontologie, transparence, expertise et décision. Une implication de la représentation nationale à cet égard serait bénéfique sur le fond, mais aussi en termes de perception par le public. Une intervention du HCTISN serait également positive.

L'IRSN a peu à dire sur les articles relatifs à la commande publique et au haut-commissaire à l'énergie atomique. Dès que ce dernier prendra ses fonctions, nous le contacterons, ainsi que les responsables de la nouvelle structure, pour évoquer les enjeux de la recherche dans le domaine de la sûreté nucléaire.

Compte tenu du statut de l'IRSN, le statut d'API présenterait beaucoup plus de facilité de mise en œuvre. Il nous permettrait, par exemple, de conserver notre système d'information et de gestion (SIG), alors que le statut d'AAI nous contraindrait à nous rattacher au SIG de l'État. Contrairement à une AAI, une API a une personnalité morale, ce qui serait de nature à simplifier la mise en œuvre du processus.

J'ai été interrogé sur la sécurité des installations nucléaires civiles. Dans la plupart des pays, la sécurité est intégrée à l'autorité de sûreté. La prévention contre le terrorisme recouvre à la fois une dimension technique et organisationnelle - l'installation de détecteurs, de portes épaisses, *etc* -, qui peut être du ressort d'une autorité de sûreté ou de sécurité, et la mobilisation d'agents de police, de gendarme et d'agents des services secrets. Dans aucun pays cette seconde dimension ne relève de l'autorité de sûreté.

Chaque année, l'IRSN remet à l'ASN 400 livrables, dont 200 avis. J'estime, et c'est aussi l'avis de nombreuses instances, qu'il faut tendre à rendre publics l'ensemble des avis, au même titre que les recherches.

J'en viens aux personnels. L'organisation envisagée est complexe – cela a d'ailleurs été relevé par le Conseil d'État –, car elle suppose d'intégrer 1 600 personnels de droit privé à une AAI, c'est-à-dire à un morceau d'État dépourvu de personnalité morale, ce qui pose trois difficultés : le statut de ces personnels, notamment leur salaire, le dispositif conventionnel – astreintes, sujétions, mutuelle, *etc* – et la structuration de l'autorité pour permettre le dialogue social avec les partenaires sociaux. Un tiers des articles du projet de loi sont consacrés à ce sujet.

N'étant pas compétent en la matière, je ne puis répondre à la question de la délégation aux agents étrangers et privés.

J'ai également été interrogé sur la capacité du système actuel à faire face aux évolutions qui sont envisagées. J'estime que l'atteinte des objectifs du plan de relance nucléaire dépendra des moyens qui lui seront alloués. L'IRSN et l'ASN ont fait la preuve de leur capacité à s'adapter à une nouvelle situation. Après Fukushima, nous avons dû plancher sur de nouveaux risques pendant de longs mois tout en continuant à travailler en parallèle sur d'autres sujets. Le système actuel pourrait évoluer pour devenir encore plus performant.

Du reste, 12 groupes de travail ont été constitués avec l'ASN pour réfléchir à l'élaboration de la future autorité.

**Mme Karine Herviou, directrice générale adjointe de l'IRSN.** – Nous avons travaillé récemment à une meilleure articulation entre les processus de l'IRSN et de l'ASN. Nous avons, par exemple, revu le séquençage afin de remédier aux lourdeurs identifiées dans le processus d'expertise, notamment dans la phase d'échange avec les exploitants. Certaines des évolutions proposées pourront d'ailleurs être testées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

**M. Jean-Christophe Niel.** – Le fait de travailler à ces évolutions dans le système actuel permet de nous prémunir contre le risque d'une rupture de la continuité du service.

Il n'y a pas de doublons avec l'ASN dans les champs métiers – à la différence des champs fonctionnels et support. En la matière, l'IRSN et l'ASN sont même complémentaires et pourront l'être encore davantage à l'avenir.

La création d'une entité unique renforcerait le positionnement international de l'ASN et de l'IRSN, qui sont d'ores et déjà deux instances reconnues.

Le projet de loi prévoit le transfert de deux missions au ministère de la défense : la sûreté des installations de défense, telles que le porte-avions *Charles de Gaulle* ou les installations où sont fabriquées des armes nucléaires, et la sécurité des installations civiles. L'un des enjeux du chantier « expertise défense » est la gestion des interfaces. En effet, pour l'expertise de sûreté défense, la future ASN devra faire appel à des experts de l'autorité civile

pour des aspects spécialisés – incendie, neutronique, thermohydraulique, *etc.* Il faudra mettre en place des conventions et des modalités de consultation.

Aujourd’hui, les exercices de crise relatifs aux installations de défense sont effectués dans notre centre de crise, qui a vocation à rejoindre l’ASNR. Les modalités d’exercices relatifs aux crises défense restent toutefois à déterminer.

En ce qui concerne les travaux avec les partenaires industriels, je ne reviens pas sur les enjeux de déontologie, que j’ai évoqués. S’il est essentiel de les traiter, on ne peut pas, pour l’heure, préjuger des éventuelles réticences des industriels à travailler avec l’ASNR.

J’en viens à la gestion des flux de demandes. La pression de l’expertise a conduit l’IRSN à réduire le volume de la recherche, mais aussi, conformément à la préconisation de la Cour des comptes, à augmenter ses moyens humains. Parallèlement, nous avons mis en place des dispositifs qui nous permettent de mieux gérer les flux, tels que l’organisation de séminaires communs.

Il convient également de ménager notre capacité à travailler hors commande. C’est essentiel pour la gestion du risque.

Je n’ai pas d’information quant aux sites retenus pour accueillir les futures installations nucléaires. Il est clair que la nouvelle structure, ou à défaut l’ASN et l’IRSN, devront être impliqués dans l’explication du système de contrôle et des enjeux de sûreté nucléaire et de radioprotection. Il conviendrait également de créer des commissions locales d’information.

En ce qui concerne la centrale de Civaux, l’Opecst a constaté, dans son rapport *Les conséquences d’une éventuelle réorganisation de l’ASN et de l’IRSN sur les plans scientifiques et technologiques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection*, que les difficultés avaient été correctement et diligemment traitées. Ce dossier ne nécessitant pas d’expertise à proprement parler, il a été géré dans un délai relativement court, et sans l’IRSN.

**Mme Karine Herviou.** – L’autorisation pour le redémarrage de la centrale de Civaux, déposée par EDF le 13 janvier 2023, a été gérée directement par l’ASN, qui a délivré cette autorisation pour le 17 janvier. Lorsque les phénomènes de corrosion sous contrainte sont apparus, la visite décennale de la centrale était en cours. Il a donc fallu terminer celle-ci avant de redémarrer la centrale.

**M. Jean-Christophe Niel.** – Vous m’avez demandé si la fusion de l’ASN et de l’IRSN améliorerait les temps de réponse. Dans le système actuel, le fait que l’IRSN travaille au service de donneurs d’ordre est un facteur puissant du respect des échéances. Nos groupes de travail s’efforcent toutefois de dégager des pistes pour améliorer encore les choses.

Les 15 millions d’euros que le projet de loi entend consacrer à des augmentations de salaire correspondent à une augmentation de l’ordre de

10 % du budget de l'IRSN. Des augmentations de salaire contribueraient en effet à fidéliser les experts actuellement en poste et à en attirer de nouveaux.

Je vous transmettrai enfin un document indiquant le calendrier de l'application des nouvelles normes. Il y a de nombreuses échéances en 2024-2025, puis de nouveau en 2026-2027. C'est une question de moyens autant que d'organisation, et nous y travaillons.

**M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Je vous remercie d'avoir répondu aux questions de mes collègues, monsieur le directeur général.

**Examen en commission**  
(Mercredi 31 janvier 2024)

Réunie le mardi 30 janvier 2024, la commission a examiné le rapport sur le projet de loi n° 229 (2023-2024) relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire et le projet de loi modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. Ces textes seront examinés, demain, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et, en séance publique, les mercredi 7 et jeudi 8 février prochain.

Notre commission est en charge de l'examen au fond des articles 12 et 16 à 18 du projet de loi ordinaire. Elle s'est saisie pour avis de tous les autres articles des projets de loi ordinaire et organique.

Je remercie notre rapporteur pour son travail. Plusieurs auditions ont été organisées conjointement avec Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, dont je salue la présence parmi nous – Patrick Chaize assistera demain à la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Je vous remercie, Mme la présidente ; je remercie également le rapporteur Pascal Martin pour la qualité de nos échanges. Les projets de loi ordinaire et organique que nous examinons aujourd'hui proposent trois réformes techniques, destinées à accompagner la relance de la filière française du nucléaire, actée par la loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, dite loi « Nouveau Nucléaire ».

La première est la fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), au sein d'une autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR). La deuxième est la simplification des règles de la commande publique applicables aux projets nucléaires du groupe EDF, du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). La dernière réforme est le repositionnement du

haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA), qui doit être transféré du CEA vers le Premier ministre.

Les articles qui nous ont été délégués au fond sont l'article 12 et les articles 16 à 18 du projet de loi ordinaire, c'est-à-dire ceux qui portent sur la simplification des règles de la commande publique et le repositionnement du HCEA. Les autres articles des projets de loi ordinaire et organique dont notre commission s'est saisie pour avis portent sur la création de l'ASNR.

S'agissant des articles au fond, leurs apports sont techniques, mais importants, pour réussir la relance de la filière française du nucléaire.

L'article 12 abroge la base légale du HCEA, pour autoriser le Gouvernement à le repositionner vers le Premier ministre. Je constate que le Gouvernement a déjà pris un décret en ce sens, le 30 décembre dernier, avant même la loi. C'est une anomalie !

L'article 16 permet à certains projets nucléaires de déroger à l'obligation d'allotissement pour la passation des marchés publics. C'est une nécessité pour maîtriser les délais et les coûts. Les projets visés sont ceux qui sont liés à la construction de nouveaux réacteurs, aux activités de recherche, aux activités de gestion de déchets radioactifs et des combustibles usés, ainsi qu'aux opérations de démantèlement et de réhabilitation. Cet article doit permettre de limiter le risque d'interfaces ; je rappelle que l'Andra doit gérer 200 lots pour son projet de stockage Cigéo.

L'article 17 autorise ces mêmes projets à déroger à la durée maximale des accords-cadres, qui est de quatre ans pour les entités adjudicatrices comme le groupe EDF, et de huit ans pour les pouvoirs adjudicateurs comme le CEA et l'Andra. La durée maximale pourrait courir jusqu'à la fin des projets nucléaires, en tenant compte des aléas. Cet article doit permettre de réduire le risque de rupture. Sans cette disposition, le réacteur expérimental Jules Horowitz (RJH), du CEA, doit s'arrêter pendant quinze mois tous les quatre ans.

Enfin, l'article 18 prévoit que les parties les plus sensibles des projets nucléaires, en l'espèce des « îlots nucléaires » des centrales et les équipements nécessaires à la protection contre les actes de malveillance et à la sûreté nucléaire, puissent totalement déroger aux obligations de publicité et de mise en concurrence. C'est une nécessité pour construire nos nouveaux réacteurs. J'observe qu'un mois de retard représente une perte de 10 à 60 millions d'euros, selon le groupe EDF.

Naturellement, ces dispositions doivent nécessairement s'articuler avec les principes de liberté et d'égalité d'accès à la commande publique, ainsi qu'avec les directives du 24 juin 2014 sur les marchés publics. Dans son avis, le Conseil d'État n'a pas soulevé de difficultés d'ordre conventionnel ou constitutionnel. Dans sa décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023 sur la loi « Nouveau Nucléaire », le Conseil constitutionnel a même indiqué que la construction de nouveaux réacteurs poursuit l'objectif constitutionnel de

protection de l'environnement. Enfin, les directives prévoient des dérogations. En matière nucléaire, la République tchèque et la Hongrie en ont récemment bénéficié.

Concernant les articles pour avis, les articles 1<sup>er</sup> et 3 confient à l'ASNR un statut d'autorité administrative indépendante (AAI) et lui transfèrent les missions de l'IRSN en matière d'expertise, de recherche ou de formation. Les activités de dosimétrie de l'IRSN sont transmises au CEA et celles d'expertise nucléaire de défense au ministère des armées, par l'article 5. L'article 2 prévoit que le règlement intérieur de l'ASNR distingue le processus d'expertise de celui de décision et précise les conditions de publicité des résultats de ces processus. L'article 4 prévoit que les modalités de participation et les résultats des travaux soient présentés à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst). La réforme doit intervenir le 1<sup>er</sup> janvier 2025, selon l'article 15.

Si la réforme proposée est bienvenue, elle laisse des zones d'ombre, en renvoyant trop facilement vers ce règlement intérieur. Par ailleurs, le réalisme de l'échéance et les conditions des transferts sont débattus.

Lors de l'examen de la loi « Nouveau Nucléaire », le Gouvernement avait déposé à l'Assemblée nationale deux amendements procédant à la fusion de l'ASN et de l'IRSN. En commission mixte paritaire (CMP), notre rapporteur avait expurgé le texte de toute référence à la fusion – il avait bien fait. De plus, notre présidente avait saisi l'Opecst d'un rapport sur les conséquences de cette fusion. En rejetant les amendements présentés à la hâte par le Gouvernement, après le vote massif du Sénat sur ce texte, notre commission s'était opposée à une réforme mal anticipée et mal évaluée. En saisissant l'Opecst, elle avait remis les parlementaires au cœur des enjeux.

Le nouveau projet de réforme est plus abouti : il est le fruit des travaux préalables de l'Opecst, d'une dizaine de consultations formelles et d'un an de concertation sociale. Il arrive à un moment crucial pour la filière française du nucléaire, à l'heure où le Gouvernement entend proposer de nouvelles régulations et programmation énergétiques, dans le projet de loi sur la souveraineté énergétique et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Il ne s'agira, ni plus ni moins, que d'acter la construction des six à quatorze EPR2 (*European Pressurized Reactors 2*) annoncés lors du discours de Belfort, le 10 janvier 2022.

Dans le cadre de mes travaux préparatoires, auxquels plusieurs commissaires se sont associés – ce dont je les remercie –, j'ai entendu une quarantaine de personnalités, lors d'une vingtaine d'auditions, recueillant le point de vue de l'ensemble des parties prenantes : les représentants de l'administration et du personnel de l'ASN et de l'IRSN, le HCEA, les acteurs économiques et scientifiques, les associations environnementales, les

organismes consultatifs, ou encore les parlementaires, notamment membres de l'Opecst.

Au terme de mes travaux, je proposerai à notre commission 37 amendements, selon quatre axes : consolider la gouvernance de la filière nucléaire, simplifier les règles de la commande publique, faire suite aux travaux de la loi « Nouveau Nucléaire » et conforter l'organisation de l'autorité de sûreté.

En premier lieu, il est indispensable de consolider la gouvernance de la filière nucléaire, et notamment sa dimension parlementaire, en préférant une réécriture de la base légale du HCEA à son abrogation, à l'article 12, comme le prévoyait d'ailleurs le texte initial du projet de loi.

D'une part, les attributions du Haut-commissaire doivent être confortées. Je souhaite donc qu'il puisse conseiller le Gouvernement, en matière scientifique et technique, dans le domaine de l'énergie nucléaire. À cette fin, il doit pouvoir saisir le Comité de l'énergie atomique et le conseil scientifique du CEA et préparer, par délégation, le conseil de politique nucléaire. En outre, il doit pouvoir être saisi par l'administrateur général du CEA d'une demande de conseil scientifique et technique et, par le Gouvernement ou le Parlement, d'un avis sur un texte ou une question. Sa saisine pour avis doit être automatique sur la loi quinquennale sur l'énergie et la PPE et facultative sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le plan national intégré énergie-climat (Pniec). Le Parlement doit être destinataire de ces avis obligatoires, tout comme d'un rapport annuel sur l'état des activités nucléaires civiles, notamment de production et de recherche, évaluant les résultats de la politique gouvernementale.

D'autre part, les modalités de fonctionnement du Haut-commissariat doivent être précisées. Tout d'abord, je prends acte du repositionnement du HCEA du CEA vers le Premier ministre, qui doit lui conférer une position surplombante sur la filière nucléaire. Plus encore, je propose que le HCEA soit soumis à la production d'une déclaration d'intérêts, dans un souci de transparence. Je suggère aussi de limiter son mandat à quatre ans, renouvelable une fois, dans un souci de renouvellement. Enfin, je prévois que sa désignation par décret du Président de la République soit soumise à l'avis préalable du Parlement, en application de l'article 13 de la Constitution, comme l'est actuellement celle de l'administrateur général du CEA.

Au total, j'entends faire du HCEA, soixante-dix-neuf ans après sa création par le général de Gaulle, la vigie du nucléaire, en consolidant son positionnement panoramique et ses attributions scientifiques et techniques, et le conseiller du Parlement, en conférant à ce dernier une compétence de saisine comme de désignation.

En deuxième lieu, il est crucial de simplifier les règles de la commande publique des projets nucléaires, pour sécuriser et accélérer leur application.

Tout d'abord, les dispositifs proposés doivent être mieux calibrés.

La possibilité de déroger au principe d'allotissement, prévu par l'article 16, doit être étendue à d'autres types de marchés : d'une part, les marchés « relatifs » aux projets nucléaires, plutôt que ceux « nécessaires » ; d'autre part, les marchés « mixtes », au-delà de ceux centrés sur les seuls travaux, fournitures ou services. Il faut aussi intégrer les installations de stockage aux projets de production et les installations supports aux projets de recherche. Enfin, la notion même de « réalisation » d'un projet doit être précisée, pour couvrir les différentes étapes nécessaires.

La possibilité de déroger à la durée maximale des accords-cadres, proposée par l'article 17, appelle aussi à être consolidée. Je propose que cette faculté puisse bénéficier aux entités adjudicatrices comme aux pouvoirs adjudicateurs. Je souhaite également que les marchés « relatifs » aux projets nucléaires et les marchés « mixtes » de travaux, fournitures ou services soient prévus.

Quant à la possibilité de déroger aux règles de la commande publique, permise par l'article 18, elle peut être étendue : d'une part, les bâtiments hébergeant les matériels de sauvegarde doivent être mentionnés aux côtés des « îlots nucléaires » ; d'autre part, les équipements concourant « indirectement » à la protection contre les actes de malveillance et à la sûreté nucléaire doivent aussi être visés.

En contrepartie de cette dérogation, et pour maîtriser les délais et les coûts, il est utile que les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs notifient à l'État le recours à cette dérogation et que le Parlement soit destinataire d'un rapport annuel.

Mais je veux également compléter ces dispositifs, en réintroduisant des articles issus de l'avant-projet de loi.

Un critère précis de crédibilité des offres est utile pour les sélectionner selon leur faisabilité et leur maturité technologiques, mais aussi l'adéquation des délais, des moyens et des méthodes, sans préjudice du critère du prix et du coût, nécessaires au regard du droit de l'Union européenne.

Un recours simple à la possibilité d'avenants est également intéressant pour modifier un marché sans remise en concurrence, sous réserve du respect de la nature globale du marché, mais aussi de l'impossibilité économique ou technologique de changer de titulaire, nécessaires au regard du droit de l'Union européenne.

Je vous proposerai des articles additionnels sur ces deux sujets.

Ainsi étendues dans leur champ et diversifiées dans leur contenu, les mesures de simplification des règles de la commande publique doivent devenir le pivot de la relance de la filière française du nucléaire : je propose qu'elles soient codifiées dans un volet spécifique, pour en garantir leur pérennité et leur lisibilité.

En troisième lieu, il est souhaitable de faire suite, dans ce texte, aux travaux que notre commission a déjà conduits lors du vote de la loi « Nouveau Nucléaire ».

Tout d'abord, il faut appliquer les préconisations du rapport de l'Opecst.

C'est pourquoi j'ai proposé, à l'article 2, de conforter la séparation entre les processus d'expertise et de contrôle, en visant l'ensemble des décisions, qu'elles soient ou non déléguées, ainsi que celles soumises à participation du public.

Plus encore, je souhaite, au même article 2, clarifier la publication des rapports d'expertise et des décisions, en prévoyant une publication concomitante, lorsqu'ils portent sur un même objet, ou une publication fixée par l'autorité de saisine, lorsqu'ils font suite à une demande d'avis.

Pour garantir un haut niveau d'exigence, j'ai suggéré, à l'article 4, que le règlement intérieur soit présenté à l'Opecst, afin que celui-ci puisse émettre des observations, en lien avec les commissions permanentes compétentes.

Enfin, j'ai proposé, à l'article 1<sup>er</sup>, que la dénomination de la nouvelle autorité soit : « *Autorité indépendante de sûreté nucléaire et de radioprotection.* »

Plus encore, il faut réintroduire certaines dispositions de la loi « Nouveau Nucléaire » n'ayant pas pu aboutir, telles que l'application d'une règle de parité au sein du collège de l'autorité et le renforcement de la reddition des comptes de la commission des sanctions sur son activité.

Je présenterai des articles additionnels sur ces deux thématiques.

Dernier axe : nous devons adapter l'organisation de la future autorité de sûreté pour renforcer son efficacité et son efficience.

Tout d'abord, il faut répondre aux besoins des opérateurs économiques. Pour ce faire, je propose de rétablir la compétence de l'autorité sur l'importation et l'exportation des matières nucléaires et d'introduire, parmi ses missions, l'adaptation des procédures applicables aux projets de production et de recherche nucléaires innovants. Je prévois aussi de protéger le secret des affaires dans le cadre de la mission d'expertise de l'autorité. Enfin, je suggère de consolider les règles de déontologie prévues par l'autorité dans ses missions d'expertise, de recherche et de formation, par l'institution de règles légales minimales, d'une commission de déontologie et de plusieurs groupes d'experts.

Il faut aussi garantir l'accompagnement social du personnel. À ce titre, je propose que les comités sociaux de l'ASN et de l'IRSN puissent, aux côtés du président de la nouvelle autorité, demander la réunion d'un comité commun, à titre transitoire. De même, je prévois de maintenir les effets juridiques des engagements unilatéraux de l'IRSN, aux côtés des conventions et des accords. Enfin, je propose l'institution d'un préfigurateur, afin de faciliter la transition vers la nouvelle autorité.

Autre point, les missions régaliennes de l'autorité doivent être consolidées. Comme prévu par la jurisprudence constitutionnelle, je propose d'interdire le recours aux personnels étrangers pour les fonctions inséparables de l'exercice de la souveraineté ou participant à des prérogatives de puissance publique ; fait notable, je prévois que les inspecteurs de sûreté nucléaire soient des agents publics et que ceux qui exercent les missions de police judiciaire soient des fonctionnaires.

Enfin, au-delà de la fusion de l'ASN et de l'IRSN, une attention spécifique doit être accordée aux activités du CEA. C'est pourquoi j'ai souhaité consolider les conditions de transfert des biens, des droits et des obligations de l'IRSN vers le CEA, en prévoyant la faculté de recourir à une convention. J'ai aussi proposé que l'évaluation des besoins financiers et humains de l'ASN et de l'IRSN s'étende à ceux du CEA.

Enfin, je vous propose d'adopter les projets de loi ordinaire et organique que nous examinons, ainsi enrichis par mes amendements.

Certes, les réformes proposées posent des défis, en termes de continuité des procédures, de valorisation des compétences et de maintien des standards. Pour autant, elles sont indispensables à la relance de la filière française du nucléaire. À terme, elles sont même de nature à inspirer la confiance, puisque la nouvelle autorité disposera d'un plein statut d'AAI.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Je remercie notre rapporteur de sa présentation. Je partage avec lui un intérêt, évident, pour le projet de réforme aujourd'hui proposé, mais il convient aussi d'être vigilant sur ses conséquences en matière de sûreté et de sécurité nucléaires et de radioprotection.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Avant de procéder à l'examen des amendements, conformément au vade-mecum sur l'application des irrecevabilités en application de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif du projet de loi.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé les dispositions relatives aux attributions, au positionnement, à la désignation et au fonctionnement du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) ; aux règles de la commande publique applicables aux projets nucléaires, dont la dérogation au principe d'allotissement, la dérogation à la durée maximale des accords-cadres, le critère de crédibilité et

le recours aux avenants ; et à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation en matière nucléaire, par la dérogation des projets nucléaires aux règles de la commande publique.

*Il en est ainsi décidé.*

**M. Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Merci de m'accueillir au sein de votre commission.

Comme l'a dit mon collègue Patrick Chaize, le contexte de cette réforme est particulier, puisqu'il y avait eu une tentative de passage en force l'an passé. Le Gouvernement avait imaginé qu'en déposant deux amendements, cela pourrait tromper les parlementaires. L'Assemblée nationale a décidé de botter en touche, à juste titre. Et nous nous sommes retrouvés à examiner un texte en fin d'année, présenté en Conseil des ministres le 20 décembre dernier.

Il y a eu auparavant des travaux préparatoires au sein de l'ASN et de l'IRSN, avec les personnels des deux entités, l'une étant déjà AAI, et l'autre un établissement public industriel et commercial (Épic), placé sous la tutelle de cinq ministères.

Nous avons travaillé sur une période extrêmement contrainte. C'est tout début janvier que nous avons mené nos auditions, en l'absence d'un ministre de référence, ce qui est une difficulté supplémentaire. Nous nous en sommes sortis, toutefois, et je salue la qualité de nos échanges, sur une partition qui avait été arrêtée entre les présidents. Nous avons essayé de trouver un point d'équilibre, en privilégiant une approche à charge et à décharge. Le seul objectif qui doit sous-tendre cette réforme, c'est l'amélioration du système de sûreté actuel, dans un contexte hors norme : au cours des vingt prochaines années, nous serons dans un autre univers que lors du plan Messmer...

Je présenterai demain à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable mon rapport. Les grands principes qui ont présidé à ces travaux sont l'efficacité, la transparence, la publicité des décisions et des expertises. Nous avons voulu améliorer la fluidité. Pour l'instant, l'exploitant principal est EDF, mais, avec l'arrivée des SMR (*Small Modular Reactors*) dans quelques années, les exploitants se multiplieront.

En permanence, nous devons avoir à l'esprit que, dans les dix prochaines années, il faudra pourvoir 100 000 nouveaux emplois dans cette filière nucléaire. Il faut donc penser à l'attractivité des métiers du nucléaire, sans oublier les activités de recherche.

Nous avons longuement réfléchi sur la définition de l'expertise, l'élaboration de la décision, la prise de décision, la séparation ou la distinction... Tout cela est très subtil. J'ai pris beaucoup de plaisir à ces travaux. Nous avons eu des points de convergence et, parfois, de divergence.

Je souhaite que ce projet de loi soit voté par le Sénat, pour qu'il améliore la sûreté, à destination de la population.

**M. Daniel Salmon.** – Nous sommes devant un projet de loi qui est plus qu'impactant puisqu'il remet en question la sécurité et la sûreté nucléaires. Ce n'est pas un projet de loi anecdotique parce qu'il nous engage sur la durée. En cohérence et en responsabilité, notre groupe n'a pas changé de position par rapport au passage en force qui avait été tenté il y a un an.

Nous nous étions positionnés contre cette fusion, cette dissolution, ce démantèlement, cet éclatement de l'IRSN, et les auditions que nous avons faites nous ont confortés dans notre position : rien n'a été apporté comme élément probant sur les dysfonctionnements actuels. On nous parle de fluidité, d'agilité, sans vraiment n'avoir jamais dit où étaient les problématiques. On sait que l'Opecst devait travailler sur des alternatives, si tant est que les dysfonctionnements fussent réels, en gardant les deux structures existantes. Ce travail n'a pas été effectué, et nous nous retrouvons aujourd'hui avec un projet à peu près similaire, ce qui est loin de nous rassurer. Bien entendu, nous voterons contre ce projet de loi et nous avons même déposé une motion tendant à opposer la question préalable.

Je le dis avec force, nous sommes très inquiets, de même que de nombreux acteurs du nucléaire, car ce projet vient mettre à bas un système de dualité, avec une séparation claire, nette et précise entre l'expert et l'autorité, dont j'entendais dire il y a encore deux ans, dans cette commission, qu'il était envié dans le monde entier et qu'il faisait référence.

Je vois qu'il y a eu un changement de position. Nous, nous n'avons pas changé de position, car nous pensons vraiment que ce projet est très dangereux pour l'avenir de notre pays et même de la filière nucléaire française.

Nous sommes face à un moment très particulier. Nous avons à gérer le parc existant, vieillissant, avec les quatrièmes visites décennales et ce qu'on appelle le « Grand Carénage ». Nous devons aussi mettre en branle un nouveau programme de construction du nucléaire nouveau. Ce sont des défis colossaux. La cerise sur le gâteau est constituée par les SMR, dont personne ne sait exactement ce qu'ils vont être et quelle en sera l'acceptabilité. Nous voyons fourmiller des projets portés par des *start-up* qui ont souvent plus d'intérêt à court terme pour capter de l'argent public que pour faire de véritables recherches...

Bref, nous ne voterons pas ce texte, avec conviction et fermement.

**M. Franck Montaugé.** – Sans revenir sur nos positions en matière de nucléaire, que nous avons exprimées chaque fois que des textes nous ont été soumis, je dois dire que nous avons de nombreuses raisons – nous les exposerons en séance – organisationnelles, techniques, sociales, scientifiques, voire déontologiques, pour ne pas être favorables à ce projet de fusion. Ce

texte, d'ailleurs, nous est présenté par un gouvernement qui ne comporte pas de ministre chargé du sujet !

Nous ne prendrons donc pas part au vote des amendements présentés par le rapporteur pour avis. Pour autant, je tiens à le remercier, ainsi que Pascal Martin, pour le travail réalisé. Je n'ai pas pu participer à toutes les auditions, mais je sais qu'elles ont été nombreuses et denses. Nous ne faisons pas fi de ses propositions, mais nous nous expliquerons plus en détail en séance.

Nous considérons notamment que le moment n'est pas propice et que l'amorce de ce projet de rapprochement va jouer au détriment des moyens dont nous avons besoin pour engager les programmes en cours.

Les moyens alloués à l'IRSN pour 2024 ne sont pas suffisants, même pour le fonctionnement actuel. Les suppléments de crédits qui ont été octroyés ne résolvent pas la question dans sa totalité. Une question restera donc en suspens, celle des moyens nécessaires.

**M. Bernard Buis.** - Je remercie les rapporteurs pour leur présentation et le travail fourni. Ce projet de loi nous semble nécessaire, en lien avec la relance du nucléaire en France. Efficacité et transparence sont à l'ordre du jour, et cette nécessaire clarification s'imposait. Notre groupe votera donc ce texte, amendé, car il assure la sécurité due à notre population.

**Mme Sophie Primas.** - Je salue à mon tour le travail des rapporteurs, qui fait suite aux travaux qu'avait menés notre collègue Daniel Gremillet sur ce sujet. Je regrette le fait que nous ayons à délibérer sur ce projet alors que nous n'avons pas de ministre. Il y en aura peut-être un au banc la semaine prochaine, mais qui ? Pour l'heure, nous sommes dans le brouillard. Pour un projet aussi important, ce n'est pas très sérieux.

Le contexte politique récent nous montre que le Parlement compte peu dans les décisions du Gouvernement. Je m'inquiète donc sur le poids que le Sénat pourra avoir dans le cadre de ce projet de loi. Les amendements déposés par notre rapporteur pour avis posent des garde-fous extrêmement importants. Dans les travaux des commissions mixtes paritaires, ces éléments seront fondamentaux. Ils fournissent en effet de la réassurance pour la sûreté nucléaire présente et future - sur ce point, je ne partage pas le point de vue de Daniel Salmon.

J'aurai des questions sur le respect des salariés, qui était l'une des préoccupations très fortes que nous avons la dernière fois qu'on nous a sollicités sur ce projet de loi. Il faut que les salariés soient respectés dans leur carrière, dans leur évolution, dans leurs choix. Et il faut bien sûr que la distinction entre expertise et décision soit clairement formulée.

Il n'y a pas d'un côté ceux qui protègent les Français et, de l'autre, ceux qui se fichent de leur sécurité. Il y a partout dans cette salle, me

semble-t-il, une volonté extrêmement responsable de protéger les Français d'éventuels risques nucléaires.

La séparation des activités de défense est-elle clairement actée dans le projet de loi ? J'ai des questions aussi sur les activités mixtes. Comment les deux entités s'organiseront-elles ? Il est important pour nous, mais aussi pour les salariés, de savoir comment tout cela va s'organiser.

**M. Daniel Gremillet.** – Je tiens également à remercier nos deux rapporteurs. Le contexte est très particulier. Depuis quelque temps, nous faisons tout à l'envers... Or, on ne joue pas avec le nucléaire ! En 2023, nous avons amendé la loi « Nouveau nucléaire ». Nous souhaitons retrouver une souveraineté, une capacité d'investissement dans la nouvelle génération du nucléaire, mais en préservant la dureté des contrôles. La pandémie de Covid-19 nous a rappelés à l'ordre : nous n'avons pas été bons. Quelle que soit la situation, les contrôles doivent avoir lieu.

Nous avons ajouté des missions complémentaires. La prolongation prévue pour un certain nombre de réacteurs sera-t-elle possible ? Pas forcément pour l'ensemble de nos centrales. Cela fait partie des missions nouvelles. Il y a aussi des décisions d'annonces qui, on le sait, vont être largement insuffisantes. Le débat actuel ne porte pas sur le parc nucléaire ancien, mais sur quelque chose qui va durer, dans le temps long. Or l'importance de ce qui va durer est largement sous-estimée dans ce qui a été affiché, y compris par le Président de la République. Historiquement, le principal interlocuteur, dans ce vaste dossier, était EDF. Les acteurs vont se multiplier, mais la sécurité doit rester au même niveau.

J'ai participé à presque toutes les auditions, sans empiéter sur le rôle du rapporteur.

Comme notre collègue Sophie Primas, je me préoccupe des salariés. Ces deux entités, ce sont d'abord des femmes et des hommes. On ne les réformera donc pas en claquant des doigts, uniquement en adoptant des articles. Il nous faudra obtenir de la nouvelle structure, dans un laps de temps très court, qu'elle se réadapte. Je soutiens complètement le rapporteur et les amendements qu'il va nous présenter, mais il va falloir être en capacité de réussir avec des marges de manœuvre très étroites, pour être en ordre de bataille dès 2025, compte tenu des échéances qui sont déjà devant nous.

Actuellement, tout le monde n'est pas habilité à dresser un procès-verbal. Nous n'avons donc pas simplement une addition de femmes et d'hommes ; c'est une addition de femmes et d'hommes qui n'ont pas forcément tous la même capacité d'intervention dans leur mission de contrôle et de sanctions. Mais le Sénat est habitué à être très dur sur la sécurité.

Enfin, je tiens à aborder l'enjeu de l'information et de la transparence : globalement, les commissions locales d'information (CLI), les populations et les élus sont favorables à de nouveaux investissements

nucléaires, sur la base d'une confiance qui a été construite dans la durée. Les ambitions en matière de développement du nucléaire vont sans doute nécessiter des investissements dans d'autres territoires que ceux qui étaient concernés jusqu'alors : ce mouvement devra s'appuyer à la fois sur des moyens considérables et sur la confiance des populations locales, une dimension qui n'était que peu abordée par le texte initial.

Je termine avec une inquiétude quant au risque d'affaiblissement de la recherche pure, jusqu'à présent placée du côté de l'IRSN et positionnée à la fois sur les thèmes médicaux et énergétiques. Je souhaiterais être certain que l'on ne s'appauvrisse pas dans ce domaine alors que nous savons tous que la bataille du nouveau nucléaire est lancée au niveau mondial. Nous avons vraiment besoin de conserver des cerveaux, alors qu'ils ont plutôt tendance à partir qu'à revenir à l'heure actuelle.

**M. Daniel Fargeot.** – Je rappelle tout d'abord qu'il n'est pas question de sécurité, mais de sûreté nucléaire et de radioprotection, ce qui est bien différent. Nous devons aujourd'hui retrouver notre indépendance nucléaire et j'estime que ce projet de loi va dans le bon sens. Une instance unique est certes prévue, mais un règlement intérieur est envisagé et j'espère que les modalités de fonctionnement de cette future autorité nous permettront de mieux garantir l'intégrité de notre système de contrôle. Nous devons avancer vers le développement de nouvelles formes de développement de l'énergie nucléaire. Le groupe Union Centriste (UC) votera ce projet de loi.

**M. Fabien Gay.** – Nous ne sommes pas opposés à toutes les réformes, mais encore faut-il en expliciter les objectifs. Nous n'avons certes pas pu auditionner le ministre de l'énergie puisque le Gouvernement n'en compte pas, mais nous avons pu avoir des premiers échanges avec Mme Agnès Pannier-Runacher et son cabinet. Il nous a ainsi été indiqué qu'il fallait accélérer sur le nucléaire, mais sans préciser l'objectif poursuivi. Si ce n'est une rationalité économique, on peine à identifier les justifications de ce projet de fusion.

En réalité, dans la mesure où aucune installation nucléaire n'a été construite ces vingt dernières années et où l'ASN, EDF et les différents gouvernements ont toujours considéré l'IRSN comme un caillou dans la chaussure qui retardait les projets, l'idée a consisté à vouloir s'en débarrasser en justifiant la fusion par la rationalité économique. Or, cet argument ne tient pas la route dès lors que vous discutez avec les salariés des deux organismes : les salariés de l'ASN, en très grande majorité des fonctionnaires souhaitant le rester, ont peur d'être submergés par les 1 500 salariés de l'IRSN, tandis que ces derniers redoutent de devenir des fonctionnaires et veulent conserver leur statut de droit privé afin de continuer à effectuer des allers-retours vers les entreprises et le monde de la recherche, ce qui est, à mon sens, plutôt positif dans ce cas précis. La coexistence de ces deux statuts soulève une série d'interrogations. En tout état de cause, la question est éminemment politique et on souhaite, dans le

cadre de la relance du nucléaire, en finir avec l'IRSN. Les deux organismes manquent d'ailleurs de moyens humains et peinent à recruter.

Comme l'a souligné notre collègue Sophie Primas, la question de la défense se pose, mais les salariés chargés de la dosimétrie s'interrogent eux aussi sur les raisons de leur sortie. Au-delà de ces problématiques, une question financière se pose : si des moyens vont être alloués pour revaloriser les salaires du côté de l'IRSN, tel n'est pas le cas pour l'ASN, dont les salariés ont l'impression d'être les dindons de la farce de la fusion. Nous pourrions porter des amendements communs sur la revalorisation de l'ensemble des salaires et demander l'élaboration d'un plan de formation et d'un plan de recrutement.

Une difficulté supplémentaire de cette fusion tient à l'absence de préfigurateur : les présidents de l'ASN et de l'IRSN ne seront pas chargés de la future autorité, ce qui laisse planer un doute sur la solidité des engagements pris, tandis que les salariés ne trouvent que peu de réponses à leurs questions et que les groupes de travail patinent.

Enfin, la question de la transparence est tout sauf mineure en ce qui concerne la relance du nucléaire : nous préconisons non seulement un statut de haut niveau pour les salariés, protecteur pour eux comme pour la population. On ne relancera pas le nucléaire en allant trop vite et en mettant cette exigence de transparence sous le tapis, car l'adhésion de la population fera alors défaut. Il faut éviter d'avoir un double discours en exprimant des réserves sur les énergies renouvelables et en voulant aller vite dès lors qu'il est question de nucléaire. De plus, les informations actuellement publiées par l'IRSN devront donc continuer à l'être par la future entité. Notre groupe votera contre ce texte.

**M. Vincent Louault.** – Je tiens à féliciter les rapporteurs pour leur travail. La perspective d'une fusion me paraît justifiée et je ne suis guère inquiet pour l'avenir de salariés dont les profils sont rares et précieux : ils partiront très aisément dans le privé si l'on ne pas prend soin d'eux. C'est bien l'émulsion de ces deux structures qui a créé la qualité de la transparence au fil du temps, il faudra donc veiller à ne pas perdre cette excellence dans une nouvelle structure ; d'où les débats sur le règlement intérieur. Pour prendre l'exemple de la centrale nucléaire à Chinon, l'une des plus vieilles du pays, l'adhésion de la population a été bâtie grâce à la transparence, et nous sommes demandeurs, comme bien d'autres territoires, de nouveaux investissements.

**M. Franck Montaugé.** – J'ai compris qu'une partie du texte initial proposé par le Gouvernement avait été retirée à la demande du Conseil d'État. Les amendements présentés par le rapporteur réintroduisent-ils des points supprimés à cette occasion ?

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Je reprends volontiers le slogan de Fabien Gay : « pas de relance sans transparence. » Cette approche

a guidé nos travaux, de manière que le nouvel outil soit efficace et permette la relance, sans altérer ce qui a été accompli jusqu'à ce jour. J'entends les interrogations relatives à la temporalité de la réforme et y réponds très sincèrement : nous avons à mon sens perdu du temps dans la mesure où cette réforme aurait dû être engagée au moins un an plus tôt, au moment où une fenêtre de tir était présente, avec une forme de concurrence entre l'ASN et l'IRSN qui ne fournissait guère de perspectives. Avec la fusion, une première idée consiste à éviter cette concurrence et à associer toutes les forces d'expertise au service d'un même objectif.

Il est certain que la rédaction initiale du texte était marquée par un trop grand nombre d'incertitudes et d'imprécisions, car elle se bornait à tout renvoyer à un règlement intérieur dont le contenu n'était pas connu. Nous avons fait en sorte que des orientations plus claires soient données dans la loi afin de garantir notamment la séparation entre expertise et autorité, tout en apportant des précisions sur la communication et la transparence.

Par ailleurs, la date du 1<sup>er</sup> janvier 2025 fixée par le texte a été conservée en sachant pertinemment que tout ne serait pas prêt à cette échéance : l'idée était de maintenir la pression sur les groupes de travail mis en place au sein de chacune des entités, qui doivent identifier les difficultés et déterminer des solutions. Un préfigurateur serait à l'évidence une garantie de stabilité, le processus étant déjà suffisamment complexe, c'est le sens d'un des amendements que je vous présenterai.

J'en viens à la question des salariés, qui nous a évidemment préoccupés. Dans le cadre des auditions des représentants des personnels que nous avons menées, je n'ai pas identifié de blocage ou de résistance par rapport à la finalité du projet, même s'ils ont exprimé un besoin de protection tout à fait normal.

Si le projet de loi de finances initiale pour 2024 a déjà intégré des moyens supplémentaires, les nouveaux projets de réacteurs nécessiteront de renforcer encore les moyens de cette nouvelle structure, afin qu'elle assume pleinement son rôle. Nous avons tous intérêt à ce que le nouveau nucléaire fonctionne, il est donc hors de question de jouer aux apprentis sorciers avec cette organisation. Je perçois davantage la volonté d'améliorer les choses et de répondre à ces exigences de sécurité et de sûreté nucléaires.

S'agissant de la séparation entre les domaines civils et de la défense, la distinction est actée : les personnels chargés des aspects liés à la défense, déjà identifiés, seront rattachés au ministère des armées.

L'activité de dosimétrie revêt, quant à elle, un caractère commercial et ne pourra donc pas être maintenue au sein d'une autorité indépendante.

Enfin, les amendements présentés ne réintroduisent pas, dans la même rédaction, les points retirés à la demande du Conseil d'État. Pour conclure, les conditions actuelles sont complexes, mais nous avons heureusement fait preuve d'anticipation en entendant Mme Agnès

Pannier-Runacher en audition, ce qui nous avait permis de cerner le positionnement du Gouvernement.

**M. Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Vous avez placé à juste titre, au cœur de la réflexion autour de cette réforme, le devenir des personnels. Cependant, qu'il y ait ou non réforme, la question des moyens humains à moyen et à long terme est posée, car il faudra en créer dans la durée. Par ailleurs, mon expérience professionnelle m'a permis de constater que toute fusion induit des interrogations et des inquiétudes légitimes parmi les salariés. Il nous faut aller vite d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2025, en précisant qu'il s'agit du point de départ de la réforme et non de son aboutissement.

Concernant l'écart entre la situation actuelle et la future configuration, une efficacité accrue pourrait passer par une amélioration de la gestion de crise. Actuellement, deux systèmes coexistent : ne pourrait-on pas imaginer une seule cellule de crise ?

En Seine-Maritime, la population comme les élus sont ravis de recevoir l'EPR 2 de Penly puisque 12 000 personnes viendront s'installer à partir de 2028 sur ce qui sera le premier chantier d'Europe, pour une durée de dix ans. Lorsqu'une communication est effectuée à ce sujet, les habitants font-ils vraiment la distinction entre les messages de l'ASN et ceux de l'IRSN ? Une seule autorité permettra d'apporter davantage de transparence et une communication plus lisible. J'ajoute que ces deux structures ont pu entrer en compétition ou connaître des frictions, leur fusion étant susceptible d'apporter de la fluidité et de la simplification.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Les amendements présentés par les rapporteurs montrent bien la nécessité d'apporter des ajustements au texte et permettront d'assurer que cette réforme d'ampleur aboutisse de manière sécurisée. La question de son financement reste posée, car elle coûtera cher et nécessitera d'importants recrutements.

Avant de céder la parole au rapporteur, je rappelle la distinction entre une saisine pour avis et la délégation au fond. En effet, notre commission s'est saisie pour avis de l'ensemble de ce projet de loi « Sécurité Nucléaire », ainsi que du projet de loi organique qui l'accompagne. Par ailleurs, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable nous a délégué au fond l'examen des articles 12 et 16 à 18.

Sur les articles délégués au fond, la compétence de notre commission est pleine et entière : les amendements que nous allons adopter seront donc intégrés directement au texte de la commission, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'en remettant à notre décision. En revanche, sur les articles 1 à 11 et 13 et 14, la commission est saisie pour avis simple. Notre rapporteur Patrick Chaize vous proposera d'adopter des amendements, mais ceux-ci seront ensuite discutés par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, le

rapporteur au fond Pascal Martin pouvant alors proposer des avis favorables ou défavorables sur chacun d'entre eux.

Nous avons 37 amendements à examiner, dont 35 sur le projet de loi ordinaire et 2 sur le projet de loi organique.

## PROJET DE LOI

### EXAMEN DES ARTICLES

#### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** - L'amendement COM-63 a pour objet de préserver la définition de la sûreté nucléaire, prévue par l'article L. 591-1 du code de l'environnement, de risques d'imprécisions juridiques, en reprenant la notion de « santé publique », d'ores et déjà bien définie par ce code.

*L'amendement COM-63 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** - L'amendement COM-64 a pour objet de modifier l'intitulé de l'ASNR pour y inscrire explicitement son caractère indépendant.

*L'amendement COM-64 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** - L'amendement COM-65 vise à favoriser la prise en compte par l'ASNR, sur un plan procédural, des projets de production ou de recherche nucléaires innovants tels que les SMR et les réacteurs de quatrième génération.

*L'amendement COM-65 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** - L'amendement COM-66 a pour objet de compléter la mission d'information par l'ASNR du Parlement en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection.

*L'amendement COM-66 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** - Déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'amendement COM-72 a pour objet de modifier l'ordre des mots de la mission d'information du public et de mise en œuvre de la transparence prévue pour l'ASNR, afin d'appliquer la formule « dans ses domaines de compétence » aux deux missions.

*L'amendement COM-72 est adopté.*

#### *Article 2*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** - L'amendement COM-77 vise à consolider le règlement intérieur de l'ASNR dans le sens des

recommandations du rapport précité de l'Opecst, s'agissant de la déontologie, en prévoyant que ce règlement intérieur fixe des règles légales minimales, afin de prévenir les conflits d'intérêts, et leur déclinaison pénale, les prises illégales d'intérêts.

Ces règles doivent garantir que les activités d'expertise et de recherche de l'ASNR respectent les missions de l'autorité et les règles de concurrence et ne puissent résulter de prescriptions imposées par l'autorité ou faire l'objet d'un contrôle dans le cadre de ses attributions.

*L'amendement COM-77 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-73 a pour objet de consolider les dispositions du règlement intérieur de l'ASNR pour ce qui est de son organisation, dans le sens des recommandations du rapport précité de l'Opecst, en prévoyant une « séparation » plutôt qu'une « distinction » du processus d'expertise de celui de décision, y compris pour les décisions déléguées ou soumises à participation du public.

*L'amendement COM-73 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-78, déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, a pour objet de consolider le règlement intérieur de l'ASNR dans le sens des recommandations du rapport précité de l'Opecst, s'agissant de la déontologie, en prévoyant que ce règlement intérieur institue une commission en la matière.

*L'amendement COM-78 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'amendement COM-85 vise à consolider les modalités d'association des personnes extérieures aux activités de l'ASNR via l'institution de groupes permanents d'experts. Le rôle central de ces groupes a été souligné dans le rapport précité de l'Opecst.

*L'amendement COM-85 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-74 prévoit de consolider les dispositions du règlement intérieur de l'ASNR concernant la publicité, dans le sens des recommandations du rapport précité de l'Opecst, en prévoyant une publication du rapport d'expertise, au titre des résultats des activités d'expertise, et de la décision, au titre des résultats des activités d'instruction.

Le respect de cette terminologie, prévue par le rapport précité, me semble important pour conserver la publication d'une information de qualité, rendant compte, à la fois de la décision de l'autorité et de ses sous-jacents scientifiques et techniques.

*L'amendement COM-74 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-75 a pour objet de consolider les dispositions du règlement intérieur de l’ASNR concernant la publicité, dans le sens des recommandations du rapport de l’Opecst. Il prévoit une publication concomitante du rapport d’expertise, au titre des résultats des activités d’expertise, et de la décision, au titre des résultats des activités d’instruction.

Le respect de cette temporalité, prévue par le rapport précité, me paraît nécessaire pour renforcer la cohérence et la rationalité du système de sûreté nucléaire et de radioprotection, qui en a parfois manqué ces dernières années à cause d’un jeu de concurrence entre les experts et les décideurs.

*L’amendement COM-75 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-76, déposé à l’identique avec le rapporteur de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, vise à consolider les dispositions du règlement intérieur de l’ASNR concernant la publicité, dans le sens des recommandations du rapport de l’Opecst.

Il prévoit de préciser explicitement que ce sont les autorités de saisine de l’ASNR qui doivent fixer les conditions de publication des avis ou des études qu’elles sollicitent.

*L’amendement COM-76 est adopté.*

### *Après l’article 2*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-90 a pour objet de renforcer l’application de la règle de parité au sein du collège de l’ASNR. Il avait été adopté par les deux assemblées, à l’article 25 de la loi « Nouveau Nucléaire ».

Pour autant, le premier projet de réforme visant à fusionner l’ASN avec l’IRSN, introduit par le Gouvernement, avait été censuré au titre de l’article 45 de la Constitution, par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 21 juin 2023.

*L’amendement COM-90 portant article additionnel est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-91 prévoit que le rapport d’activité de l’ASNR rende compte des sanctions prises par la commission chargée de cette autorité. Il avait été adopté par les deux assemblées, à l’article 27 de la loi « Nouveau Nucléaire », avant d’être également censuré par le Conseil constitutionnel.

Cet article est d’autant plus justifié que, dans le cadre de la loi précitée, le pouvoir de sanction de l’ASN a été décentralisé vers cette commission.

*L’amendement COM-91 portant article additionnel est adopté.*

### **Article 3**

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-79, déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, vise à clarifier les activités nucléaires dont l'ASNR est exclue, en renvoyant vers l'article L. 593-1 du code de l'environnement, qui définit le régime légal des installations nucléaires de base (INB).

*L'amendement COM-79 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-80 a pour objet de consolider le règlement intérieur de l'ASNR dans le sens des recommandations du rapport de l'Opecst, s'agissant de la déontologie.

Pour ce faire, il prévoit d'instituer des règles légales minimales, s'agissant des activités commerciales de formation réalisées par l'Autorité de sûreté. À nouveau, l'enjeu est de définir des règles propres à prévenir les conflits d'intérêts, et leur déclinaison pénale, les prises illégales d'intérêts.

Ces règles de déontologie doivent assurer l'absence de démarchage, la séparation entre les services d'instruction et de paiement ou encore le rapportage auprès de la commission de déontologie.

*L'amendement COM-80 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-81 a pour objet de remplacer la notion de « secret en matière industrielle et commerciale » par celle, plus adaptée, de « secret des affaires ».

Cette terminologie a d'ores et déjà été mise à jour aux articles L. 592-46-1 du code de l'environnement et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration notamment, par la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires.

*L'amendement COM-81 est adopté.*

### **Article 4**

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-82 a pour objet de consolider les modalités de participation des commissions permanentes compétentes aux activités de l'ASNR.

Il prévoit que cette autorité présente à ces commissions ses modalités de participation du public et leur communique les résultats de ses programmes de recherche. De la sorte, les commissions seraient mises sur le même niveau que l'Opecst.

*L'amendement COM-82 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-83, déposé à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, a pour objet de consolider les

modalités d'association de l'Opecst aux activités de l'ASNR. Il prévoit notamment que l'ASNR présente à l'Opecst ses projets de décision et de modification de son règlement intérieur.

Ce faisant, l'amendement poursuit une recommandation importante du rapport de l'Opecst. C'est aussi un point d'attention pour moi puisque j'ai indiqué, au cours de la discussion générale, que de trop nombreux éléments de la future autorité sont renvoyés à son règlement intérieur.

**Mme Sophie Primas.** – Contrairement à nos assemblées et à nos commissions, l'Opecst pourrait ne pas être pérenne.

**M. Franck Montaugé.** – Tout en saluant la qualité des travaux produits par l'Opecst, celui-ci dispose-t-il des compétences requises sur des sujets aussi ardues ?

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – J'ai ajouté dans le texte, à chaque mention de l'Opecst, le fait que son travail s'effectue en lien avec les commissions permanentes compétentes.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Pourquoi n'avoir pas retenu une formule inverse en mentionnant les commissions permanentes compétentes en premier ?

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Pour des questions d'efficacité, puisqu'il faut saisir quatre commissions – deux par assemblée – afin de réviser le règlement intérieur. Or, l'Opecst présente l'intérêt d'être une organisation bicamérale.

**M. Franck Montaugé.** – Cela ne simplifie guère la saisine et l'élaboration de la position de l'Opecst, les commissions devant s'exprimer si elles sont saisies.

**M. Fabien Gay.** – Je vais défendre – assez étonnamment – la position du rapporteur sur ce point : je ne vois pas pourquoi la commission serait saisie de la révision du règlement intérieur d'une autorité indépendante alors que nous ne le faisons pas pour d'autres organismes.

Reste à voir si l'Opecst disposera des compétences requises et pourra s'exprimer librement, ce dont je ne suis pas certain. Cela étant, notre commission ne dispose pas nécessairement de compétences supérieures à celles de l'Opecst en vue de réviser un règlement intérieur. De manière générale, nous ne disposons pas des moyens permettant de superviser une quinzaine d'autorités indépendantes et d'intervenir à chaque modification.

Je suis favorable à la mention d'un travail de l'Opecst en lien avec les commissions, qui devront cependant intervenir dans le cas où une révision majeure viendrait modifier les missions mêmes de l'autorité indépendante. Je voterai donc cet amendement.

**M. Franck Montaugé.** – Souhaitons-nous vraiment nous ingérer dans le fonctionnement d'une institution, *a fortiori* indépendante, afin

d'exiger l'inscription de certains points dans son règlement intérieur ? Est-ce même envisageable en droit ?

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Tel est déjà le cas dans une série de secteurs d'activité. L'objectif consiste à mettre en place un mécanisme qui paraît relativement opérationnel : il ne s'agit pas d'intervenir à chaque modification sous la forme d'un avis circonstancié, mais de prévoir une présentation à l'Opecst lors de l'élaboration du premier règlement intérieur, cette instance émettant alors une sorte d'avis en lien avec les commissions. Ensuite, chaque modification du règlement sera transmise à l'Opecst, soit un degré de formalisation raisonnable qui permettra au Parlement d'être informé.

**M. Daniel Gremillet.** – Le problème prend racine dans un texte initial trop large et imprécis qui renvoyait tout au règlement intérieur, ce que le rapporteur a contesté à juste titre. Il n'appartient pas à l'Opecst, mais plutôt au Parlement de se prononcer sur un règlement intérieur bien trop vaste. Cet aspect illustre, une fois de plus, un certain manque de préparation. Je soutiens malgré tout la position du rapporteur.

**M. Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Nous nous sommes posé la question du périmètre de la loi, afin d'éviter qu'elle ne soit trop bavarde. Selon nous, la loi doit fixer les grands principes, tandis que le règlement intérieur fixera les modalités organisationnelles de la nouvelle structure, mais sans accorder un blanc-seing à l'ASNR. Il est bien question de transmettre l'information à l'Opecst et aux commissions permanentes, sans prévoir des avis conformes.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – J'ajoute que l'amendement COM-84 précise une série d'éléments, puisqu'il a pour objet de consolider les modalités d'association des commissions permanentes compétentes aux activités de l'ASNR. Il prévoit que l'Opecst consulte ces commissions lors de l'élaboration de son avis sur les projets de décision ou de modification du règlement intérieur de la future autorité de sûreté.

En somme, l'Opecst serait la porte d'entrée de l'ASNR et les commissions permanentes compétentes ses appuis.

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Quitte à me répéter, l'inverse me semblerait plus cohérent : les commissions permanentes pourraient ainsi saisir l'Opecst si elles estiment qu'il existe un besoin d'évaluation et d'analyse de sa part. Il me semble étrange de lui accorder un pouvoir d'initiative à la place de la commission.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'Opecst fonctionne déjà ainsi s'agissant des déchets.

**Mme Antoinette Guhl.** – La situation reste bancal : le texte proposé n'étant pas suffisamment étayé pour nous permettre de prendre des

décisions ; nous nous retrouvons avec une sorte de rustine qui n'est pas tout à fait satisfaisante non plus, puisqu'elle met en danger le fonctionnement de la commission ou de l'Opecst en soulevant la question de leur compétence.

Je vous remercie d'avoir élaboré ce garde-fou, mais la discussion démontre que nous ne sommes pas tout à fait prêts à voter un texte de cette ampleur.

**M. Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Il faudrait des centaines d'articles pour détailler l'intégralité du règlement intérieur. Une fois encore, il est question de définir des principes généraux et de renvoyer la définition des modalités organisationnelles audit règlement.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Le tout sous contrôle du Parlement ; il convient de remettre celui-ci dans le jeu, contrairement à ce que prévoyait le texte initial, qui l'écartait totalement.

**M. Daniel Salmon.** – Je remercie les rapporteurs pour la grande sincérité de leur travail, quand bien même nous divergeons sur le nucléaire. Nous avons beau de ne pas partager les mêmes positions sur ce sujet, nous nous exprimons tous en responsabilité. La problématique du règlement intérieur reste posée et vous a conduits à rédiger de nombreux amendements permettant d'encadrer le processus.

Il aurait fallu davantage de temps pour apporter des précisions sur des points cruciaux du règlement intérieur, notamment en termes de transparence, afin de détailler les avis qui seront publiés ou encore le fonctionnement des collèges. Ces aspects importants ont été laissés à l'appréciation des personnes qui établiront ledit règlement intérieur. Cette loi n'est vraiment pas aboutie.

**M. Vincent Louault.** – Je rappelle qu'il est question d'une AAI et non pas d'une entreprise. Le Conseil d'État pourrait être impliqué dans la rédaction d'un tel règlement intérieur, pour lequel nous pourrions envisager une simple validation ou un droit de veto en cas d'atteinte majeure à des grands principes tels que la transparence. En l'état, j'ai l'impression que nous nous orientons vers une usine à gaz.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Cela semble complexe, mais l'idée est de faire en sorte que les parlementaires aient un droit de regard. Beaucoup d'AAI vivent leur vie sans connexion réelle avec le Parlement. Sur ce sujet, il s'agit de la sécurité de tous, il faut donc une implication renforcée du Parlement.

**M. Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Il est plus simple de saisir l'Opecst que quatre commissions, dans les deux chambres, et qui ne seront pas toujours d'accord entre elles... Là, ce serait l'usine à gaz !

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Justement, si elles ne sont pas d'accord ?

**M. Pascal Martin, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Nos commissions n'ont jamais eu à statuer sur un règlement intérieur. Ce serait une première.

**M. Daniel Gremillet.** – L'Opecst, pourquoi pas ? Mais le projet n'est pas assez abouti, et nous nous reposons trop sur le règlement intérieur. Cela dit, je soutiens notre rapporteur.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Nos amendements ont tous le même objectif : renforcer le poids du Parlement.

*L'amendement COM-83 est adopté, de même que l'amendement COM-84.*

#### **Article 5**

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-67 a pour objet de consolider les modalités de transfert des biens, droits et obligations depuis l'IRSN, dans le cadre de la création de l'ASNR. Il répond notamment à la demande du CEA, qui m'a indiqué son souhait d'une limitation du transfert des biens, droits et obligations à ceux qui sont associés aux modifications de compétence, d'une consolidation de la couverture de ses frais et risques et d'une faculté de recourir à une convention de transfert pour en préciser les conditions.

*L'amendement COM-67 est adopté.*

#### **Article 6**

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-86 a pour objet de consolider le recours aux nouvelles catégories de personnel de l'ASNR, dans le sens d'une meilleure conformité avec la jurisprudence constitutionnelle. Il vise à préciser que les agents dont les attributions ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique ne peuvent être de nationalité étrangère ou apatrides.

*L'amendement COM-86 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-87 tend à consolider le recours aux nouvelles catégories de personnel de l'ASNR, dans le sens d'une meilleure conformité avec la jurisprudence constitutionnelle. Il vise à préciser que les inspecteurs de la sûreté nucléaire doivent être recrutés parmi les fonctionnaires et agents de droit public et que seuls les fonctionnaires peuvent exercer les missions de police judiciaire.

*L'amendement COM-87 est adopté.*

#### **Article 8**

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-88, déposé à l’identique avec le rapporteur de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, a pour objet de consolider les modalités de transfert des conventions, accords et engagements unilatéraux de l’IRSN vers l’ASNR, en permettant la substitution à des engagements unilatéraux pris par l’IRSN de nouveaux engagements pris par l’ASNR.

*L’amendement COM-88 est adopté.*

#### **Article 10**

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-89, déposé à l’identique avec le rapporteur de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, a pour objet de consolider la formation conjointe du comité social d’administration de l’ASN et du comité social et économique de l’IRSN. Il prévoit que ces comités puissent être à l’origine de la réunion de cette formation conjointe, en plus du président de l’ASNR.

*L’amendement COM-89 est adopté.*

#### **Article 11**

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-68 a pour objet d’intégrer le CEA dans le rapport d’évaluation sur les moyens de la filière nucléaire devant être remis par le Gouvernement avant le 1<sup>er</sup> juillet prochain. Il vise aussi à préciser que l’ASNR présente son rapport d’évaluation à l’Opecst et aux commissions permanentes compétentes.

*L’amendement COM-68 est adopté.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-69 a pour objet de préciser que le rapport devant être remis par le Gouvernement, avant le 1<sup>er</sup> juillet prochain, évalue la faisabilité et l’opportunité d’instituer un préfigurateur, chargé de la mise en œuvre de la création de l’ASNR.

*L’amendement COM-69 est adopté.*

#### **Article 12 (délégué)**

**M. Daniel Salmon.** – L’amendement COM-44 vise à supprimer cet article. Placer le HCEA auprès du Premier ministre revient, une fois de plus, à centraliser complètement auprès de l’exécutif tout ce qui touche au nucléaire. Cela ne peut que nuire à la transparence nécessaire dans ce domaine.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable.

*La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable de ne pas adopter l’amendement COM-44.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-52 a pour objet de rétablir une base légale au HCEA, en reprenant le texte initial du projet de loi. Ce faisant, il consolide considérablement la gouvernance de la filière française du nucléaire, en associant les parlementaires.

D’une part, il vise à renforcer les attributions scientifiques et techniques du HCEA. D’autre part, il a pour objet de consolider ses modalités d’organisation. Enfin, l’amendement tend à ce que la désignation du Haut-commissaire intervienne par décret du Président de la République, après avis préalable du Parlement, en application de l’article 13 de la Constitution, comme c’est actuellement le cas pour l’administrateur général du CEA, en cohérence avec les amendements proposés aux articles 1<sup>er</sup> et 2 du projet de loi organique.

*L’amendement COM-52 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter l’article 12 ainsi modifié.*

### **Article 13**

*L’amendement de coordination rédactionnelle COM-70 est adopté.*

### **Article 14**

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-71, déposé à l’identique avec le rapporteur de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable, vise à mentionner l’ASNR s’agissant de l’importation et de l’exportation des matières nucléaires.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – L’amendement tend à corriger un oubli du Gouvernement quant aux compétences de l’ASNR : sans lui, la nouvelle autorité ne disposera d’aucune autorité en la matière.

*L’amendement COM-71 est adopté.*

### **Article 16 (délégué)**

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-55 a pour objet de consolider l’article 16 du projet de loi sur la dérogation à l’obligation d’allotissement pour les marchés publics de certains projets nucléaires.

*L’amendement COM-55 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable d’adopter l’article 16 ainsi modifié.*

### *Article 17 (délégué)*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-56 vise à consolider l'article 17 du projet de loi sur la dérogation à la durée maximale des accords-cadres pour certains projets nucléaires.

*L'amendement COM-56 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 17 ainsi modifié.*

### *Après l'article 17 (délégué)*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-57 vise à rétablir un article sur le critère de crédibilité des offres pour les projets liés à la relance du nucléaire.

*L'amendement COM-57 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-58 pour objet de rétablir un article relatif à la possibilité d'avenants pour les projets liés à la relance du nucléaire.

*L'amendement COM-58 est adopté et devient article additionnel.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter cet article additionnel.*

### *Article 18 (délégué)*

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-59 a pour objet de consolider l'article 18 du projet de loi sur la dérogation de certaines parties des projets nucléaires aux règles de la commande publique.

Il prévoit d'étendre doublement la dérogation : d'une part, les « bâtiments hébergeant des matériels de sauvegarde » seraient mentionnés aux côtés des « îlots nucléaires », afin de reprendre la définition des bâtiments présentant de forts enjeux de sûreté, excluant leur réalisation avant la délivrance de l'autorisation de création, issue de la loi « Nouveau Nucléaire » ; d'autre part, les équipements « concourant indirectement à la protection contre les actes de malveillance et à la sûreté nucléaire » seraient aussi visés, dans un souci d'exhaustivité, mais aussi de sûreté et de sécurité.

En contrepartie de cette dérogation, et pour prévenir tout risque de dérive des délais et des coûts des projets industriels, l'amendement propose que les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs notifient le recours à la dérogation à l'État et que le Gouvernement en rende compte au Parlement, dans un rapport annuel, sous réserve des secrets protégés par la loi.

*L'amendement COM-59 est adopté.*

*La commission propose à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable d'adopter l'article 18 ainsi modifié.*

*Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :*

<b>Article 12</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SALMON	COM-44	Suppression de l'article abrogeant la base légale du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA)	<b>Rejeté</b>
M. CHAIZE, rapporteur pour avis	COM-52	Réécriture de la base légale du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA)	<b>Adopté</b>
<b>Article 16</b>			
M. CHAIZE, rapporteur pour avis	COM-55	Consolidation de la possibilité, pour les marchés publics de certains projets nucléaires, de déroger à l'obligation d'allotissement	<b>Adopté</b>
<b>Article 17</b>			
M. CHAIZE, rapporteur pour avis	COM-56	Consolidation de la possibilité de dérogation à la durée maximale des accords-cadres pour certains projets nucléaires	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après Article 17</b>			
M. CHAIZE, rapporteur pour avis	COM-57	Ajout d'un critère de crédibilité des offres pour les projets liés à la relance du nucléaire	<b>Adopté</b>
M. CHAIZE, rapporteur pour avis	COM-58	Ajout d'une possibilité d'avenants pour les projets liés à la relance du nucléaire	<b>Adopté</b>
<b>Article 18</b>			
M. CHAIZE, rapporteur pour avis	COM-59	Consolidation de la dérogation aux règles de publicité et de mise en concurrence pour les marchés publics de certains projets nucléaires	<b>Adopté</b>

## **PROJET DE LOI ORGANIQUE**

### **EXAMEN DES ARTICLES**

#### ***Article 1<sup>er</sup>***

**Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente.** – Nous en venons maintenant aux 2 amendements au projet de loi organique.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis.** – En coordination avec la réécriture de la base légale du HCEA à l'article 12 du projet de loi ordinaire, l'amendement COM-3 prévoit une désignation du HCEA selon la procédure

prévue au cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, à l'instar de ce qui existe déjà pour l'administrateur général du CEA.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

***Après l'article 2***

*L'amendement de coordination rédactionnelle COM-4 est adopté.*



**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION  
DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION  
ET DE L'ARTICLE 44 BIS  
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie*<sup>1</sup> ».

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>.

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable doit arrêter, lors de sa réunion du 31 janvier 2024, le **périmètre indicatif du projet de loi n° 229 (2023-2024) relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire et du projet de loi organique n° 230 (2023-2024) modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution**, sur la proposition du rapporteur.

Le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, s'agissant des articles 12, 16, 17 et 18 du projet de loi sur lesquels la commission a reçu une délégation au fond, proposera que ce périmètre inclue des dispositions relatives :

- aux attributions, au positionnement, à la désignation et au fonctionnement du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) ;
- aux règles de la commande publique applicables aux projets nucléaires, dont la dérogation au principe d'allotissement, la dérogation à la durée maximale des accords-cadres, le critère de crédibilité et le recours aux avenants ;
- à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation en matière nucléaire, par la dérogation des projets nucléaires aux règles de la commande publique.





## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Jeudi 4 janvier 2024

- *Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN)* : **Mme Christine NOIVILLE**, présidente, et **M. Benoît BETTINELLI**, chef de la mission pour la sûreté nucléaire et la radioprotection.

- *Autorité de sûreté nucléaire (ASN)* : **MM. Olivier GUPTA**, directeur général, et **Christophe QUINTIN**, inspecteur en chef, référent du comité exécutif (COMEX) pour les questions de sécurité.

- *Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI)* : **MM. Jean-Claude DELALONDE**, président, **Yves LHEUREUX**, directeur, **Mme Coralie PINEAU**, directrice technique, et **M. Kévin BASOL**, chargé de communication.

- *Conseil national de la transition écologique (CNTE)* : **M. Thomas LESUEUR**, commissaire général au développement durable, conseiller maître à la Cour des comptes, secrétaire.

- *France Nature Environnement (FNE)* : **M. Guillaume BLAVETTE**, membre du réseau énergie.

- *Greenpeace France* : **Mme Pauline BOYER**, chargée de campagne transition énergétique, et **M. Roger SPAUTZ**, chargé de campagne nucléaire.

- *Réseau Sortir du nucléaire (RSN)* : **Mme Marion RIVET**, chargée de relations médias et du plaidoyer.

- *Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA)* : **M. Vincent BERGER**, haut-commissaire à l'énergie atomique.

### Mardi 9 janvier 2024

- *Électricité de France (EDF)* : **M. Nicolas MACHTOU**, directeur du programme nouveau nucléaire, **Mmes Karine HAMON**, directrice juridique achats, et **Véronique LOY**, directrice adjointe des affaires publiques.

- *Orano* : **Mme Laurence GAZAGNES**, directrice sûreté nucléaire santé sécurité et environnement & industrialisation des projets, et **M. Alexandre NEVEU**, directeur des affaires publiques France.

- *Représentants du personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)* : **Mme Charlotte GUENAULT**, représentante du personnel Union nationale des syndicats professionnels – Force Ouvrière (UNSP-FO) au comité social

d'action de proximité (CSAP), **M. Thomas LOMENEDE**, représentant UNSP-FO de la division de l'ASN d'Orléans, et **Mme Viviane NGUYEN**, représentante UNSP-FO au CSAP.

- *Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)* : **M. Pierre-Marie ABADIE**, directeur général, **Mmes Gaëlle SAQUET**, secrétaire générale, et **Nathalie CHEVALIER**, responsable du service droit des affaires et assurances.

- *Conseil supérieur de l'énergie (CSE)* : **M. Jean-Luc FUGIT**, député du Rhône et président.

- *Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)*<sup>1</sup> : **MM. Stéphane Piednoir**, sénateur du Maine-et-Loire et président, et **Jean-Luc FUGIT**, député du Rhône et vice-président<sup>2</sup>.

- *Intersyndicale de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)* : **M. François JEFFROY**, délégué syndical central Confédération française démocratique du travail (CFDT), **Mme Tatiana TAURINES**, déléguée syndicale centrale CFDT, **M. Philippe BOURACHOT**, délégué syndical central Confédération générale du travail (CGT), **Mme Névéna LATIL QUERREC**, déléguée syndicale CGT, **MM. Cédric GOMEZ**, délégué syndical local CGT, **Luc CODRON**, délégué syndical central Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC), et **Pascal CUENDET**, délégué syndical CFE-CGC.

- *Groupement des industriels français de l'énergie nucléaire (GIFEN)* : **MM. Olivier BARD**, délégué général, **Christophe NEUGNOT**, directeur de la communication externe et des relations institutionnelles, et **David OHAYON**, directeur de la performance industrielle.

- *Union française de l'électricité (UFE)* ; **M. Oussama HANED**, chargé de relations institutionnelles.

- *Société française de l'énergie nucléaire (SFEN)* : **Mme Valérie FAUDON**, déléguée générale, **MM. Bertrand DE BUCHERE DE L'EPINOIS**, président de la section technique sûreté et environnement, et **Thomas JAQUEMET**, responsable des affaires publiques.

- *Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)* : **M. Christian CAVATA**, directeur de cabinet de l'administrateur général, **Mme Florence TOUITOU-DURAND**, directrice juridique, et **M. Thibault TAILLANDIER**, chargé d'affaires publiques et institutionnelles.

---

<sup>1</sup> Audition en commun avec M. Pascal Martin, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<sup>2</sup> Auteurs du rapport d'information de l'Opecst sur les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et technologiques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection, du 11 juillet 2023.

Jeudi 11 janvier 2024

- *Direction générale de la prévention des risques (DGPR)* : **Mme Anne-Cécile RIGAIL**, cheffe du service des risques technologiques, **MM. Benoît BETTINELLI**, chef de la mission sûreté nucléaire et radioprotection, et **Cédric VILETTE**, adjoint au chef de la mission sûreté nucléaire et radioprotection.

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **M. Guillaume BOUYT**, sous-directeur de l'industrie nucléaire.

- *Direction générale des entreprises (DGE)* : **Mme Oriane CHENAIN**, sous-directrice des matériels de transport de la mécanique et de l'énergie.

- *Ministère des armées* : **M. François BUGAUT**, délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les installations et activités intéressant la défense.

- *Délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN)* : **MM. Joël BARRE**, délégué interministériel au nouveau nucléaire, **Pierre GUILLOT**, responsable juridique et régulation, et **Paul DE LAPEYRIERE**, chargé de mission affaires publiques et communication.

- *Commission des affaires économiques du Sénat* : **M. Daniel GREMILLET**, sénateur des Vosges, président du groupe d'études « Énergie »<sup>1</sup>.

- *Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)* : **M. Jean-Christophe NIEL**, directeur général, **Mme Karine HERVIOU**, directrice générale adjointe chargée du pôle sûreté des installations et des systèmes nucléaires, **MM. Patrice BUESO**, directeur de la stratégie, **Patrice DESCHAMPS**, directeur adjoint de la stratégie, et **Mme Emmanuelle MUR**, responsable des relations institutionnelles à la direction de la stratégie.

- *Association négaWatt* : **M. Yves MARIGNAC**, chef du pôle expertise nucléaire et fossiles.

Mardi 16 janvier 2024

- *Table ronde de scientifiques*<sup>2</sup> : **MM. Michaël MANGEON**, chercheur associé au laboratoire Environnement ville et société (EVS) de l'université de Lyon et consultant, **Mathias ROGER**, chercheur indépendant en sociologie des sciences et des techniques, et **Benoît JOURNÉ**, professeur des universités responsable du département Management de l'Institut d'administration des entreprises (IAE) de Nantes.

---

<sup>1</sup> Rapporteur de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, dite « Nouveau Nucléaire ».

<sup>2</sup> Audition en commun avec M. Pascal Martin, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

- *Table ronde d'acteurs des SMR*<sup>1</sup> :

- *Jimmy* : **Mme Jessica TEPPER**, directrice de la sûreté ;
- *Hexana* : **M. Paul GAUTHÉ**, directeur technique et associé cofondateur ;
- *Stellaria* : **M. Nicolas BREYTON**, président-directeur général.

---

<sup>1</sup> *Audition en commun avec M. Pascal Martin, rapporteur pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.*

## LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Association nationale des opérateurs détaillants en énergie (Anode)
- Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)
- Amis de la Terre France (ADT-France)
- Association nationale des comités et commissions locales d'information  
(Anccli)
- Autorité de sûreté nucléaire (ASN)
- Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)
- Conseil national de la transition écologique (CNTE)
- Conseil supérieur de l'énergie (CSE)
- Délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN)
- Direction générale de la prévention des risques (DGPR)
- Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)
- Électricité de France (EDF)
- France Nature Environnement (FNE)
- Groupement des industriels français de l'énergie nucléaire (GIFEN)
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité  
nucléaire (HCTISN)
- Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA)
- Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)
- ITER Organization
- Intersyndicale de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire  
(IRSN)
- Réseau de transport d'électricité (RTE)
- Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques  
(OPECST)
- Orano
- Réseau de transport d'électricité (RTE)
- Réseau Sortir du nucléaire (RSN)
- Représentants du personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)
- Michaël MANGEON, Mathias ROGER, Philippe VESSERON



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-229.html>