

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

relative 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

NOR : XXXX0000000L

8 novembre 2023

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	15
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	18
TABLEAU D'INDICATEURS	20
TITRE I^{ER} – MISSION DE L'AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE ET DE RADIOPROTECTION	22
Article 1 ^{er} – Etablissement de la future autorité de contrôle en sûreté nucléaire et en radioprotection réunissant les compétences de l'ASN et de l'IRSN	22
Article 2 – Activités de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection	40
Article 3 - Intégration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans l'écosystème de la recherche	60
Article 4 – Orientation du règlement intérieur de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection en matière de séparation entre les processus d'instruction, d'expertise et de recherche et le processus de décision du collège	72
Article 5 – Préciser les dispositions relatives à la transparence, l'information et l'association du public	84
Article 6 – Règles de confidentialité applicables aux agents de la future autorité au regard de ses missions	94
TITRE II – ATTRACTIVITE DE LA FUTURE AUTORITE	101
Article 7 - Possibilité pour l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection de recruter divers statuts	101
Article 8 - Transfert des personnels et des conventions collectives, concours réservé	111
Article 9 – Définir les instances sociales de la future autorité et préciser les dispositions transitoires pour les instances existantes	122
Article 10 - Attractivité de la future autorité et élaboration d'un rapport sur les besoins prévisionnels humains et financiers nécessaires à son fonctionnement	135
TITRE III – SECURISATION ET ACCELERATION DES PROCEDURES COMMERCIALES POUR LES PORTEURS DE PROJETS NUCLEAIRES	144
Article 11 - Déroger à l'obligation d'allotir pour certains projets dans le domaine nucléaire	144
Article 12 - Étendre la durée maximale des accords-cadres pour certains projets dans le domaine nucléaire	153
Article 13 – Faciliter la conclusion d'avenants pour certains projets dans le domaine nucléaire	163
Article 14 – Favoriser la prise en compte de la crédibilité des offres	173
TITRE IV - MESURES DESTINEES A RENFORCER LA PROTECTION DES INTERETS FONDAMENTAUX DE LA NATION EN MATIERE DE NUCLEAIRE ET LE ROLE DU HAUT COMMISSAIRE A L'ENERGIE ATOMIQUE	181

Article 15 - Soumettre certains marchés à des règles particulières dans le domaine nucléaire pour la protection de nos intérêts essentiels _____ 181

Article 16 - Modifier le positionnement du haut-commissaire à l'énergie atomique _____ 191

TITRE V - DISPOSITIONS DIVERSES, DE COORDINATION ET ENTREE EN VIGUEUR
_____ **197**

Article 17 - Gestion de la transition, transfert des contrats, toilettage de toutes les références et décret d'application pour l'entrée en vigueur _____ 197

INTRODUCTION GENERALE

Une France souveraine est une France qui maîtrise sa production d'énergie. Dans son discours de Belfort du 10 février 2022, le Président de la République fait de la souveraineté énergétique un élément moteur pour lutter contre le dérèglement climatique, pour assurer un avantage compétitif à notre pays et pour garantir à notre pays son approvisionnement énergétique. Le défi de libérer notre pays des énergies fossiles importées est immense alors qu'elles représentent encore deux tiers de notre consommation d'énergie finale et pèsent dans notre balance commerciale.

Le Gouvernement met en œuvre cette stratégie de production massive des énergies décarbonées en s'appuyant sur quatre piliers : la sobriété énergétique, l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et la relance historique de notre filière nucléaire. La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables et 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 sont des jalons importants de cette stratégie. Ces deux textes ont un point commun, celui de répondre à une seule et même ambition : faire de la France le premier grand pays industriel à sortir de sa dépendance aux énergies fossiles et reprendre la main sur notre destin énergétique.

Depuis le plan Messmer, le nucléaire est un choix politique constant qui a permis à notre pays de produire une électricité abondante, compétitive et pilotable et d'avoir aujourd'hui l'un des mix de production électrique parmi les plus décarbonés au monde.

La relance historique de notre filière annoncée par le Président de la République passe tout d'abord par le lancement d'un programme de construction de trois paires de réacteurs de technologie EPR2 et la mise à l'étude de huit unités supplémentaires. C'est un défi industriel, de compétences et de sûreté majeur, qui marque un tournant après les seize dernières années au cours desquelles seule la construction d'un réacteur a été menée, à Flamanville.

C'est donc un changement de paradigme pour le parc électronucléaire existant français, composé de 56 réacteurs à eau pressurisé en 2023, car cette relance requiert le maintien d'un niveau de sûreté inchangé sans modifier notre réglementation en la matière, tout en relevant les défis de la poursuite d'exploitation du parc nucléaire existant au-delà de 60 ans, voire au-delà tant que les installations respectent le cadre de sûreté nucléaire, de l'adaptation au dérèglement climatique et des éventuelles augmentations de puissance d'une partie des réacteurs français.

Cette relance est également celle de la recherche et de l'innovation, avec une ambition forte en faveur de la construction de nouveaux petits réacteurs de technologies historique ou innovantes, le soutien renforcé des autorités françaises dans le projet de fusion nucléaire ITER, mais c'est également la décision de poursuivre le développement du réacteur de recherche Jules Horowitz et le renouvellement des installations de recherche de la branche nucléaire civil du

Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), qui jouera un rôle central dans l'animation et le pilotage de la recherche dans la filière, avec ici également des enjeux nouveaux et complexes pour la sûreté nucléaire autant que la filière industrielle.

Cette relance est enfin le maintien et le renforcement d'une filière souveraine sur l'ensemble du cycle du combustible, avec la construction de nouvelles capacités d'entreposage et de stockages de déchets et, potentiellement, de nouvelles usines de fabrication et de retraitement du combustible.

Le Gouvernement prépare ainsi tous les niveaux de l'État et mène un travail avec l'ensemble de la filière pour répondre aux exigences élevées pour mener ces chantiers. C'est dans ce cadre qu'il a notamment mis en place une Délégation de programme interministérielle au nouveau nucléaire le 7 novembre 2022, déployé des crédits d'investissement massifs dans les plans industriels France Relance et France 2030 ou encore que les Conseils de politique nucléaire, tenus sous l'égide du Président de la République, ont arrêté des priorités d'action claires en matière administrative, industrielle, de compétences et de gouvernance de la sûreté.

L'adoption le 22 juin 2023 de la loi d'accélération des procédures administratives sécurise le calendrier administratif du programme de construction des futurs EPR2 sur les sites de Penly, de Gravelines et du Bugey par l'opérateur EDF. Le rapport MATCH du Groupement des industriels français de l'énergie nucléaire (GIFEN) et le plan d'actions de l'Université des métiers du nucléaire présentent les actions concrètes à mener pour attirer, former et recruter plus de 100 000 travailleurs sur la prochaine décennie. Ce sont des opportunités majeures pour les territoires, pour les jeunes ou pour les salariés en reconversion.

Ce changement d'échelle de notre filière nucléaire doit intervenir dans un cadre de sûreté nucléaire très élevé. C'est un enjeu d'acceptabilité et de confiance dans l'énergie nucléaire pour les Français et une condition indispensable du succès de la relance. Les exigences de sûreté sur l'ensemble des enjeux rappelés plus hauts représentent un changement d'échelle pour toute la chaîne contribuant au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, qui tranche avec la décennie précédente, à la fois en matière de charge et de complexité en particulier pour les technologies de rupture en cours de développement.

Afin de maintenir l'excellence du contrôle en sûreté et en radioprotection dans le futur, et au regard des enjeux précités qui vont mettre fortement sous tension les autorités publiques compétentes, le Gouvernement entend mener une réorganisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection afin de répondre efficacement, aussi bien en matière de niveau de sûreté que de rythme de charge, à la relance inédite du nucléaire. Cette réorganisation, qui n'emporte pas de modification sur le cadre de sûreté nucléaire et qui repose en premier lieu sur la responsabilité des exploitants, doit répondre à quatre exigences :

- 1° l'amélioration de l'efficacité des procédures en matières de sûreté nucléaire,
- 2° l'indépendance de l'Autorité vis-à-vis des exploitants nucléaires et du Gouvernement,
- 3° la transparence renforcée vis-à-vis du public,

4° l'attractivité des métiers pour garantir à l'autorité chargée du contrôle de la sûreté et de la radioprotection de bénéficier de compétences et d'expertises d'excellence.

Tel est l'objet du présent projet de loi.

La gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection a connu de nombreuses évolutions de son organisation depuis sa création. Au cours des années, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection s'est développé et renforcé sur la base des retours d'expérience et des meilleures pratiques et recommandations internationales. Ce processus d'amélioration continue et de réorganisations des services de l'État – avec la création en 2002 de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), réunissant dans un établissement public les services d'experts et la création en 2006 d'une autorité administrative indépendante du Gouvernement, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), chargée du contrôle en matière de sûreté et de radioprotection, s'est révélé adapté au contexte de ces vingt dernières années, sans nouveau programme d'envergure.

Cette nouvelle évolution repose sur la mise en place d'une autorité indépendante de sûreté nucléaire civile et de radioprotection, comparable à celle qui existe dans les grands pays nucléaires occidentaux (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne). Ainsi, le cadre d'action de cette future autorité de sûreté nucléaire, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, réunit les activités de l'ASN et de l'IRSN sous le statut le plus protecteur en droit français, offrant le plus de garantie d'impartialité : le statut d'autorité administrative indépendante.

Cette évolution permettra de répondre aux attentes en termes de délais et d'efficacité des processus d'expertise, d'instruction, d'autorisation et de contrôle : c'est une opportunité unique pour les équipes de deux organismes publics, œuvrant à la même finalité, de repenser l'organisation du contrôle de la sûreté nucléaire, de la protection des personnes et de l'environnement, dans le contexte inédit de la relance du nucléaire.

La future autorité ne sera pas la juxtaposition des organisations et interfaces actuelles ; elle permettra au contraire de fluidifier les processus d'instruction, d'assurer un meilleur alignement des priorités et de renforcer le partage des informations et des données au sein des différentes étapes des processus d'instruction et vis-à-vis des parties prenantes externes, exploitants nucléaires comme société civile. Elle intégrera l'ensemble des activités qui concourent actuellement à l'établissement d'un contrôle performant et de décisions robustes, actuellement réparties à l'ASN et à l'IRSN : recherche, expertises généralistes et spécialisées, inspection des installations et connaissance du terrain, contribution à l'élaboration de la réglementation, pouvoirs de coercition et de sanction, gestion des situations d'urgence, surveillance de l'environnement, information du public.

La réforme permettra ainsi de s'appuyer sur les points forts du système actuel, avec l'établissement d'un interlocuteur unique, indépendant du Gouvernement et des exploitants, chargé, outre du contrôle, de l'instruction des dossiers de sûreté et de radioprotection dans toutes leurs composantes, ouvert sur la société pour prendre des décisions éclairées, doté de moyens internes forts tout en ayant la faculté de les compléter auprès de partenaires externes et

pouvant s'appuyer sur une recherche de renommée internationale, avec une culture d'excellence, et sur des groupes permanents d'experts propices à la confrontation des points de vue.

Dans le contexte de tension sur les recrutements dans la filière nucléaire lié à cette relance, cette évolution permettra enfin de regrouper les compétences rares en une autorité, au lieu de les dupliquer comme aujourd'hui et elle permettra de renforcer l'attractivité des métiers de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, au travers d'une diversité des statuts possibles, des parcours de carrière, y compris au plan géographique, auxquelles s'ajouteront des mesures d'ordres salarial permettant d'engager un nécessaire rééquilibrage par rapport au secteur privé. C'est une condition absolument nécessaire à la réussite de la relance de la filière nucléaire

Le Gouvernement a entrepris un important travail de concertation depuis le mois de juillet 2023 avec les parties prenantes resserrées de ce dossier, au travers de nombreux échanges à différents niveaux, avec notamment l'ASN, l'IRSN et leurs organisations représentatives du personnel respectives, les parlementaires, l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (l'ANCCLI) ou encore le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN).

Il s'est également appuyé sur les travaux parlementaires, en particulier sur le rapport de la commission d'enquête visant à établir les raisons de la perte de souveraineté et d'indépendance énergétique de la France des députés Antoine ARMAND et Raphaël SCHELLENBERGER, et sur le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques 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 député Jean-Luc FUGIT et du sénateur Stéphane PIEDNOIR, qui préconisent une réorganisation de la gouvernance de notre sûreté nucléaire adaptée aux immenses défis de la relance de notre filière nucléaire. Le rapport propose ainsi de « regrouper les moyens humains et financiers actuellement alloués au contrôle, à l'expertise et à la recherche en sûreté nucléaire et en radioprotection, afin que ceux-ci relèvent à l'avenir d'une structure unique et indépendante ».

L'article 1^{er} modifie le nom de l'Autorité de sûreté nucléaire en Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, et renvoie toutes les références législatives aux entités actuelles sur l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, en assurant le maintien de l'actuel collège de l'Autorité de sûreté nucléaire, permettant de garantir la continuité du contrôle de la sûreté nucléaire et la radioprotection.

L'article 2 inscrit dans les missions de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, l'ensemble des missions actuellement menée par l'IRSN, en particulier sur l'expertise, la recherche, la surveillance radiologique de l'environnement, et le suivi dosimétrique de l'exposition aux rayonnements ionisants, et clarifie le fait qu'elle est compétente en matière de protection de l'environnement. Il s'assure que tous les ministères concernés, tels que ceux chargés de l'énergie, de l'environnement, de la santé, de la recherche ou encore du travail, pourront continuer à solliciter l'expertise de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection et que celle-ci, réciproquement, pourra continuer à disposer de leurs appuis techniques.

Dans le cadre de ce projet de loi, l'indépendance de l'entité chargée du contrôle de la sûreté nucléaire civile et de la radioprotection, vis-à-vis du Gouvernement et des exploitants nucléaires, est ainsi garantie par ces deux articles qui maintiennent pour la future autorité le statut d'autorité administrative indépendante de l'ASN actuelle.

Toutes les activités de contrôle, d'expertise, de recherche et de formation opérées par l'ASN et par l'IRSN seront regroupées dans l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection. Deux situations spécifiques ne sont en revanche pas concernées, mais apporteront également des garanties sociales, avec des passerelles conventionnelles facilitant les mobilités avec la future autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection :

- **La direction de l'expertise nucléaire de défense (DEND) de l'IRSN.** La mission de cette direction est d'expertiser les dossiers ou de délivrer des autorisations dans des domaines relevant de prérogatives du Gouvernement, en matière notamment de protection et de contrôle des matières nucléaires, de leurs installations et de leurs transports, de sûreté défense, de non-prolifération et de contrôle des matières dangereuses (chimique, biologique et nucléaire). Placée sous l'autorité d'un directeur général adjoint directement rattaché aux ministres chargés de la défense et de l'énergie, ses missions seront transférées au ministère de la défense par voie réglementaire. Un nouveau service, au périmètre fonctionnel et à la gouvernance identiques (placé sous l'autorité d'un directeur directement rattaché aux ministres chargés de la défense et de l'énergie), sera créé au ministère de la défense et placé sous l'autorité du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND), en parallèle de l'Autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND). Les contrats de travail seront transférés au CEA, qui mettra les salariés concernés à disposition du ministère de la défense. Un système de convention avec l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra d'assurer la fluidité des échanges, et notamment la mobilisation des experts « spécialisés » de la future autorité par le DSND et les interfaces entre les périmètres d'actions des différentes autorités compétentes en cas de situation accidentelle.
- **Les activités relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée de l'IRSN, qui nécessitent un démarchage commercial actif de l'entité qui les opèrent, auprès de clients qui seront soumis au contrôle de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection,** seront transférées au sein du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, qui sera en mesure de réaliser ce type d'activités dans un contexte concurrentiel, assortie d'un système de convention avec l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection et le Gouvernement permettant des interactions fluides entre les différentes parties prenantes. Les contrats de travail des personnels seront transférés au CEA. Toutes les autres activités de dosimétries seront bien transférées à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, notamment celles concourant à la gestion et l'exploitation des données dosimétriques concernant les travailleurs exposés aux rayonnements ionisants, à la surveillance radiologique de l'environnement, de même que les travaux d'expertise, de recherche, ainsi que les

travaux notamment d'analyse, de mesure ou de dosage, en relation avec des organismes publics ou privés, français ou étrangers, dans ses domaines de compétence.

En cohérence avec l'article 2, conférant à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection la mission de recherche dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, **l'article 3** permet à une autorité administrative indépendante d'être reconnue par le ministère de la recherche comme un établissement exerçant des missions de recherche. Il précise que la recherche réalisée par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection sera bien soumise aux évaluations du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

L'article 4 introduit le fait que le règlement intérieur de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection prévoit une séparation entre, d'une part, les processus d'instruction, d'expertise et de recherche – réalisés actuellement par les services de l'ASN et de l'IRSN – et, d'autre part, la prise de décision par le collège de l'Autorité. À cet égard, le présent projet de loi et ses articles 1 et 4, conforte le fonctionnement actuel du collège de l'autorité de sûreté, qui reste composé de cinq commissaires nommés pour six ans, dont le président. Ils sont irrévocables et astreints à un devoir d'impartialité. Ils ne reçoivent d'instruction ni du Gouvernement ni d'aucune autre personne ou institution. Le collège prend les décisions et avis sur les sujets les plus sensibles ou à plus forts enjeux comme par exemple les conditions de poursuite de fonctionnement à moyen et long termes des installations en service, les conditions de réexamen périodique de sûreté des installations existantes, les options de sûreté et les conditions d'autorisation des nouveaux réacteurs nucléaires classiques ou innovants, les autorisations de mise en service des installations en construction (actuellement EPR2, EPR Flamanville, ITER, RJH), les options de sûreté et les conditions d'autorisation des installations de stockage des déchets ou d'entreposage des matières et déchets radioactifs, les conditions de démantèlement des installations, les contrôles et réparation des installations à la suite d'aléas significatifs affectant la sûreté comme la corrosion sous contrainte, les conditions d'autorisation des prélèvements en eau et des rejets des installations nucléaires. Il adopte également des textes réglementaires techniques délégués, dans le champ de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Le collège rend publiques ses décisions et prises de position, et rend compte au Parlement. Il définit la stratégie et la doctrine de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Il auditionne les exploitants et les organisations représentatives des responsables d'activité nucléaire, notamment dans le domaine médical.

Cet article permettra ainsi de prévoir dans le règlement intérieur de la future autorité, comme aujourd'hui, le fait que l'organisation et la direction des services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection relèvent de son Directeur général, qui est chargé du pilotage, de la mise en œuvre de la stratégie décidée par le collège et de la coordination de l'ensemble des services composant l'autorité.

Ce présent article de loi, ne vient pas modifier les Groupes permanents d'experts, constitués d'experts issus d'organismes de sûreté français et étrangers, d'industriels, d'universitaires et d'experts non institutionnels, qui apportent au collège un éclairage indépendant en vue de sa prise de décision, permettant ainsi de confronter les points de vue.

Par ailleurs, l'ASN et l'IRSN ont mis en place, au cours des dernières années, un processus reconnu de transparence et de participation du public. Le maintien d'un niveau équivalent d'informations mises à disposition du public est ainsi garanti pour l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection qui sera couverte par le même devoir de transparence qu'actuellement pour l'ASN, devoir qui avait été renforcé par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Il s'appliquera sur le champ plus large de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection compte tenu de l'élargissement de ses missions. Pour aller encore plus loin, **l'article 5** vient préciser que les processus d'organisation interne de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection détailleront la nature et les modalités de publication des informations et de participation du public pour les décisions les plus importantes en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection.

L'article 6, vise à mettre en cohérence les règles de confidentialité applicables aux agents de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection en cas d'expertise d'une situation d'exposition potentielle ou avérée aux rayonnements ionisants, en transposant strictement la rédaction actuellement prévue dans les décrets de cadrage de l'actuel IRSN.

Par ailleurs, l'évolution envisagée s'inscrit dans un contexte de tension sur les ressources qui touche l'ensemble de la filière nucléaire. Le présent projet de loi vise ainsi également à apporter une solution concrète aux enjeux de recrutement et d'attractivité pour assurer les moyens d'action de la future autorité, tant sur les effectifs que les moyens alloués, aux enjeux de pérennisation de ces compétences.

Dans ce contexte, et en cohérence avec la diversité actuelle des statuts représentés aujourd'hui au sein de l'ASN et de l'IRSN, **l'article 7** donne la faculté à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection d'employer et recruter des agents sous différents statuts, fonctionnaires, contractuels de droits public et salariés de droit privé. Il précise que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection aura la faculté, comme les établissements de recherche, de recruter des chercheurs sur divers types de contrats et statuts, y compris des doctorants, post-doctorants, chercheurs sur contrats de mission et chercheurs étrangers.

En cohérence avec l'objectif premier de la réforme poursuivie, **l'article 8** prévoit le transfert de tous les contrats de travaux des personnels de l'IRSN au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, sans changement de situation, ainsi que le maintien des effets des accords collectifs, à l'exception des contrats de travail des salariés exerçant au sein de la DEND ou au profit des activités relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée. Ces dernières activités seront respectivement transférées auprès du Délégué à la radioprotection et à la sûreté nucléaire des activités de défense (DSND) et du CEA. L'ensemble des contrats de travail de ces salariés seront transférés au CEA. Les salariés de la DEND seront par la suite mis à disposition du ministre de la défense par le CEA. Cet article introduit également la possibilité d'intégration des agents non fonctionnaire de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, dans un corps de fonctionnaires par concours réservé. Un décret en Conseil d'État détermine les corps auxquels les agents ainsi recrutés peuvent accéder et les modalités des recrutements réservés.

De même, **l'article 9** pose le cadre des instances sociales de la future autorité en prévoyant que le comité social d'administration soit compétent pour représenter l'ensemble des salariés, y compris les contractuels de droits privés. Il prévoit que ce comité comporte deux commissions spécialisées, pour les agents de droit public et les agents de droit privé, ainsi qu'une formation spécialisée chargée des questions de santé, sécurité et conditions de travail. Les modalités de fonctionnement de ce comité social d'administration *sui generis* seront précisées par décret en Conseil d'État. Il prévoit l'institution de délégués syndicaux, qui pourront négocier et signer les accords collectifs concernant les salariés de droit privé. Ce même article prévoit enfin, jusqu'à la proclamation des résultats de nouvelles élections professionnelles et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2025, une représentation sociale transitoire reposant sur le comité social d'administration de l'actuelle l'ASN, et le comité social d'entreprise de l'IRSN, afin de garantir la continuité de la représentation sociale de la future autorité.

L'article 10, prévoit que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection pourra harmoniser pour l'ensemble de ses agents et salariés les versements de primes accessoires, telles que les primes d'astreinte et les remboursements de frais de mission. Il prévoit plus généralement que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection fasse part au Gouvernement et au Parlement de ses besoins en termes de ressources humaines pour assumer la charge de travail induite par la relance du programme nucléaire. Cet article prévoit également, d'ici le 1^{er} juillet 2024 et dans la perspective des travaux futurs relatifs au projet de loi de finances pour 2025, un exercice de programmation des ressources humaines nécessaires pour que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection puisse faire face à la croissance de ses activités dans les 5 années qui viennent, ainsi que des mesures d'attractivité, notamment salariales, au regard du marché du travail.

Sur ce point, au regard du niveau relativement faible des rémunérations existantes à la date de rédaction du présent projet de loi sur certains métiers en tension dans la filière nucléaire entre l'IRSN et le reste de la filière, cet article prévoit que l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et l'Autorité de sûreté nucléaire consacrent respectivement 15 M€ et 0,7 M€ à l'augmentation des salariés et des contractuels de droit public en 2024, afin d'engager un rééquilibrage dès 2024.

L'article 17 rassemble les mesures de coordination associées à cette réforme, en prévoyant le transfert intégral à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection des biens, droits et obligations de l'IRSN, dont les dispositions législatives sont abrogées à cette occasion.

L'article 18, prévoit que l'ensemble des articles précités entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2025, à l'exception des deuxième et troisième alinéas de l'article 10, correspondant aux mesures salariales à prendre en 2024 et au rapport que le Gouvernement doit remettre au Parlement, d'ici au 1^{er} juillet 2024, sur la programmation des ressources humaines nécessaires pour que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection puisse faire face à la croissance de ses activités dans les années à venir.

Le titre III du présent projet de loi a pour objet de permettre aux maîtres d'ouvrages de projets nucléaires, en particulier EDF pour les projets qu'elle porte et qui ont fait l'objet d'un premier

débat public du 27 octobre 2022 au 27 février 2023, de passer leurs marchés selon des modalités plus adaptées à leurs contraintes industrielles.

EDF est en effet soumise au régime juridique des entités adjudicatrices et doit, pour ses achats, se conformer aux dispositions du code de la commande publique. Or ces dispositions ne sont pas toujours compatibles avec la complexité des projets de construction de nouvelles installations nucléaires et les enjeux industriels qu'ils induisent. C'est la raison pour laquelle EDF, lors du débat public, a exprimé le souhait de se réappropriier les pratiques qui avaient fait le succès du parc nucléaire historique, construit à une époque où ni le droit européen ni le droit national n'imposaient le recours aux procédures de marchés publics. Le CEA et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) rencontrent des problématiques de même nature pour leurs grands projets.

L'article 11 autorise les acheteurs publics à déroger à l'obligation d'allotir pour les projets nucléaires concernés par la loi d'accélération du 22 juin 2023, les projets d'installations classées destinées à la recherche nucléaire ou à la gestion des déchets ou des combustibles usés, ainsi que les projets de démantèlement de certaines installations nucléaires. Cette dérogation permettra de faciliter la bonne réalisation de ces projets majeurs, particulièrement exposés aux risques de dérives de calendrier et de coût qui peuvent résulter de l'allotissement.

L'article 12 prévoit que les projets mentionnés à l'article [11] pourront donner lieu à la conclusion d'accords-cadres d'une durée qui dépasse la durée maximale prévue par le code de la commande publique. Cette disposition est nécessaire pour permettre la conclusion de contrats d'une durée correspondant à celle du projet ou du programme quand il s'étale sur une durée plus longue.

L'article 13 prévoit la possibilité de conclure des avenants aux marchés pour tenir compte des évolutions devenues nécessaires au cours du projet, qui peuvent être importantes compte tenu de sa complexité et des évolutions possibles dans sa conception. Le droit européen autorise en pareil cas la conclusion d'avenants à condition qu'un changement de titulaire entraîne des inconvénients majeurs, comme ce sera fréquemment le cas pour la conduite de projets de cette nature.

L'article 14 prévoit la possibilité de prendre en compte la crédibilité des offres des soumissionnaires. Cette possibilité devrait favoriser une meilleure prise en compte des aspects qualitatifs des offres.

Le titre IV du projet de loi vise à renforcer la protection des intérêts essentiels de la Nation afin de tenir compte de l'évolution du contexte international.

L'article 15 tire les conséquences d'évolutions récentes de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur les contrats qui peuvent être exclus du champ d'application du droit de la commande publique pour préserver les intérêts essentiels de la Nation. Il permettra d'en exclure les contrats portant sur la partie la plus sensible des installations. Le principe d'une mise en concurrence est maintenu, excepté pour les cas où la protection des intérêts essentiels

de la Nation ne pourrait être assurée que par voie d'attribution directe. Ce dispositif renforcera le niveau de protection actuelle tout en conservant les bénéfices de l'ouverture des marchés à nos partenaires, notamment européens.

L'article 16 prévoit de modifier le positionnement du haut-commissaire à l'énergie atomique en vue de son rattachement à la Première ministre, afin de renforcer son implication dans la coordination de la politique nucléaire. Il poursuivra également ses actions de conseil et d'expertise en matière d'énergie nucléaire.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Etablissement de la future autorité de contrôle en sûreté nucléaire et en radioprotection réunissant les compétences de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	Conseil national de la transition écologique Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche Conseil d'orientation des conditions de travail	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
2	Activités de l'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection	Conseil national de la transition écologique Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche Conseil d'orientation des conditions de travail	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
3	Intégration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans l'écosystème de la recherche	Conseil national de la transition écologique Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche Conseil d'orientation des conditions de travail	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
4	Orientations du règlement intérieur de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection en matière de séparation entre les processus d'instruction, d'expertise et de recherche et le processus de décision du collège	Conseil national de la transition écologique Conseil d'orientation des conditions de travail	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
5	Préciser les dispositions relatives à la transparence, l'information et l'association du public	Conseil national de la transition écologique Conseil d'orientation des conditions de travail	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
6	Règles de confidentialité applicables aux agents de la future autorité au regard de ses missions	Conseil national de la transition écologique Conseil d'orientation des conditions de travail	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
7	Possibilité pour l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection de recruter divers statuts	Conseil national de la transition écologique Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche Conseil supérieur de la fonction publique de l'État	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
8	Transfert des personnels et des conventions collectives, concours réservé	Conseil national de la transition écologique Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche Conseil supérieur de la fonction publique de l'État	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
9	Définir les instances sociales de la future autorité et préciser les dispositions transitoires pour les instances existantes	Conseil national de la transition écologique Conseil supérieur de la fonction publique de l'État	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
10	Attractivité de la future autorité et élaboration d'un rapport sur les besoins prévisionnels humains et financiers nécessaires à son fonctionnement	Conseil national de la transition écologique Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
11	Déroger à l'obligation d'allotir pour certains projets dans le domaine nucléaire	Conseil national de la transition écologique	Conseil supérieur de l'énergie
12	Étendre la durée maximale des accords-cadres pour certains projets dans le domaine nucléaire	Conseil national de la transition écologique	Conseil supérieur de l'énergie
13	Faciliter la conclusion d'avenants pour certains projets dans le domaine nucléaire	Conseil national de la transition écologique	Conseil supérieur de l'énergie

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
14	Favoriser la prise en compte de la crédibilité des offres	Conseil national de la transition écologique	Conseil supérieur de l'énergie
15	Soumettre certains marchés à des règles particulières dans le domaine nucléaire pour la protection de nos intérêts essentiels	Conseil national de la transition écologique	Conseil supérieur de l'énergie
16	Modifier le positionnement du Haut-commissaire à l'énergie atomique	Conseil national de la transition écologique	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
17	Gestion de la transition, transfert des contrats, toilettage de toutes les références et décret d'application pour l'entrée en vigueur	Conseil national de la transition écologique Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche	Conseil supérieur de l'énergie Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire

Il est à noter qu'une notification du projet de loi à la Commission européenne sera réalisée, en application de l'article 33 du traité Euratom¹.

¹ Directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Établissement de la future autorité de contrôle en sûreté nucléaire et en radioprotection réunissant les compétences de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)	Néant	Sans objet
2	Activités de l'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection	Décret en Conseil d'État	Ministères chargés de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
3	Intégration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans l'écosystème de la recherche	Décret en Conseil d'État	Ministère chargé de la recherche
4	Orientations du règlement intérieur de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection en matière de séparation entre les processus d'instruction, d'expertise et de recherche et le processus de décision du collège	Néant.	Sans objet.
5	Préciser les dispositions relatives à la transparence, l'information et l'association du public	Règlement intérieur de la future autorité	Future autorité (ASNR)
6	Règles de confidentialité applicables aux agents de la future autorité au regard de ses missions	Néant.	Sans objet.
7	Possibilité pour l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection de recruter divers statuts	Décret en Conseil d'État	Ministères chargés du travail, de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
8	Transfert des personnels et des conventions collectives, concours réservé	Décret en Conseil d'État	Ministère chargé de la fonction publique Ministre de la défense
9	Définir les instances sociales de la future autorité et préciser les dispositions transitoires pour les instances existantes	Décret en Conseil d'État	Ministères chargés du travail, de la fonction publique, de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
10	Attractivité de la future autorité et élaboration d'un rapport sur les	Néant.	Sans objet.

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	besoins prévisionnels humains et financiers nécessaires à son fonctionnement		
11	Déroger à l'obligation d'allotir pour certains projets dans le domaine nucléaire	Néant	Sans objet
12	Étendre la durée maximale des accords-cadres pour certains projets dans le domaine nucléaire	Néant	Sans objet
13	Faciliter la conclusion d'avenants pour certains projets dans le domaine du nucléaire	Néant	Sans objet
14	Favoriser la prise en compte de la crédibilité des offres	Néant	Sans objet
15	Soumettre certains marchés à des règles particulières dans le domaine nucléaire pour la protection de nos intérêts essentiels	Décret en Conseil d'État	
16	Modifier le positionnement du Haut-commissaire à l'énergie atomique	Décret en Conseil d'État	Première ministre (SGDSN), ministères chargés de l'énergie, de la recherche
17	Gestion de la transition, transfert des contrats, toilettage de toutes les références et décret d'application pour l'entrée en vigueur	Décret en Conseil d'État	Ministère chargé de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateur	Objectif et modalités de l'indicateur	Objectif visé (en valeur et/ou en tendance)	Horizon temporel de l'évaluation (période ou année)	Identification et objectif des dispositions concernées
Adoption du nouveau règlement intérieur de l'ASN	L'adoption du règlement intérieur matérialise la bonne réalisation du travail de définition des grands principes de fonctionnement de la future autorité		2025	<p>Le présent projet de loi renvoie plus particulièrement au règlement intérieur la définition de règles de déontologie (article 2), de fonctionnement du processus de décision (article 4) ou de transparence et d'information du public (article 5).</p> <p>Plus largement l'ensemble du projet de loi vise à augmenter l'efficacité des processus d'instructions des dossiers de sûreté nucléaire.</p>
Centre d'urgence unique	L'objectif est de vérifier l'amélioration effective de l'efficacité et de la lisibilité de l'appui apporté aux services de l'Etat en situation d'urgence		2025	<p>Le rapprochement de l'ASN et de l'IRSN au sein de la future autorité est défini dans les articles 1 et 2. La bonne déclinaison de ce rapprochement au domaine de l'urgence est une des attentes de la réforme, soulignée dans le rapport du 11 juillet 2023 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST)</p>

Réalisation du schéma d'emploi	Il s'agit de donner à la future autorité les moyens d'accroître en continu son attractivité		2025	
Organisation d'un concours réservé	L'objectif est de maintenir au sein de l'État les compétences dont il a besoin dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection		2030	L'article 8 propose la mise en place de ce concours réservé pour permettre aux agents de l'ASNR d'accéder aux corps de fonctionnaires

TITRE I^{ER} – MISSION DE L’AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE ET DE RADIOPROTECTION

Article 1^{er} – Etablissement de la future autorité de contrôle en sûreté nucléaire et en radioprotection réunissant les compétences de l’ASN et de l’IRSN

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Pour les activités nucléaires civiles, le système français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection repose actuellement, au sein de l’État, sur une autorité administrative indépendante dotée de missions de contrôle, l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN), et sur un établissement public, l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) qui apporte à l’ASN le concours technique nécessaire à la bonne réalisation de ses missions.

Créée en 2006 par la loi n° 2006-686 relative à la transparence et à la sûreté nucléaire, l’ASN est une autorité administrative indépendante qui exerce des missions de contrôle des activités et des exploitants nucléaires civils ainsi que des missions d’information du public. En situation d’urgence radiologique, elle est chargée de proposer aux pouvoirs publics les actions de protection à mettre en place pour protéger la population et l’environnement. Elle dispose d’expertises internes sur certains champs spécifiques, notamment sur la protection de l’environnement et les équipements sous pression nucléaires.

La politique générale de l’ASN et les décisions à enjeu sont prises par son collège, qui est constitué d’un président et de quatre commissaires, désignés pour six ans, par le Président de la République et les Présidents des deux chambres parlementaires. Ils sont irrévocables et astreints à un devoir d’impartialité. Le collège rend publiques ses décisions et prises de position, et rend compte au Parlement.

L’organisation et la direction des services de l’ASN relèvent de son directeur général.

L’effectif de l’ASN est en 2022 de 516 agents, dont 329 inspecteurs, répartis au siège et au sein de ses divisions territoriales. Son budget annuel était de 68,30 M€ au titre de l’année 2022.

L’IRSN est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l’environnement, de la défense, de l’énergie, de la recherche et de la santé. La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte lui confie des missions d’expertise et de recherche dans le domaine de la sécurité nucléaire.

Il est notamment chargé d'une mission d'appui technique aux autorités publiques compétentes en sûreté, radioprotection et sécurité, aussi bien dans la sphère civile que dans celle de la défense, et assure également certaines missions de service public, notamment en matière de surveillance de l'environnement et des personnes exposées aux rayonnements ionisants. Il dispose de compétences d'expertise généralistes et spécialisées, et de capacités de recherche.

Le budget annuel de l'IRSN est de 285 M€, dont plus de 90 % porte sur des missions de service public, de recherche et d'enseignement, avec ou sans partenariat avec d'autres établissements publics ou entreprises du secteur privé, pour un effectif total de 1744 personnes en 2022.

À l'exception des activités de la Direction de l'expertise nucléaire de défense (DEND), qui sont sous l'autorité d'un directeur général adjoint de l'IRSN *ad hoc*, rattaché directement aux ministres chargés de la défense et de la sécurité nucléaire et nommé par décret du Président de la République sur le rapport des ministres des armées et de la sécurité nucléaire et de la première ministre, les services de l'IRSN sont placés sous l'autorité de son directeur général. Ce dernier est nommé par le Président de la République. En qualité d'EPIC, l'IRSN est doté d'un conseil d'administration, délibérant notamment sur les conditions générales d'organisation et de fonctionnement, la stratégie et les programmes de l'Institut, ainsi que sur son rapport annuel. Il est composé de 25 membres, incluant des parlementaires, des représentants de l'État, des élus du personnel de l'établissement et des personnalités qualifiées.

L'ASN bénéficie, en complément des compétences d'expertise dont elle dispose en interne, notamment de l'appui technique de l'IRSN pour préparer ses décisions et assurer un appui aux services de l'État en cas d'accident nucléaire ou plus généralement de situation d'urgence radiologique. À cet effet, une partie du budget de l'IRSN (85,5M€) est spécifiquement consacrée à l'expertise pour l'ASN dans le cadre d'un protocole revu annuellement. Les activités de recherche de l'IRSN contribuent indirectement à la mission de contrôle de l'ASN, conduisant à ce que plus de 70 % de son activité appuie directement (ex. expertises généraliste ou spécialisée) ou indirectement (ex. activités de recherche) les activités de contrôle de l'ASN. L'ASN complète son expertise et celle de l'IRSN sur certains sujets particuliers auprès d'autres experts.

Dans la période des vingt ans à venir, le système de contrôle va être confronté à un contexte sans précédent, compte-tenu des perspectives de construction de nouvelles installations, de développement de réacteurs innovants, de démantèlement des installations les plus anciennes ainsi que des enjeux liés à la poursuite d'exploitation des installations existantes.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le législateur est compétent pour procéder à la réunion des compétences de l'ASN et de l'IRSN au sein d'une même entité, aucune disposition constitutionnelle n'y fait obstacle.

L'article 34 de la Constitution fixe les matières dans lesquelles le législateur est compétent.

Son dernier alinéa prévoit qu'il peut être complété par une loi organique.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, « *toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi* ».

Cet article prévoit également que « *la loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le cadre conventionnel est largement défini au niveau international et européen. Les conventions internationales rappellent notamment l'indépendance du régulateur vis-à-vis des exploitants nucléaires.

La Convention sur la sûreté nucléaire adoptée le 17 juin 1994² stipule au ii) de son article 2 que « - *par "organisme de réglementation", il faut entendre, pour chaque Partie contractante, un ou plusieurs organismes investis par celle-ci du pouvoir juridique de délivrer des autorisations et d'élaborer la réglementation en matière de choix de site, de conception, de construction, de mise en service, d'exploitation ou de déclassement des installations nucléaires.* »

Au 1 de l'article 8 de cette même convention, il est stipulé que « *chaque Partie contractante crée ou désigne un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires visées à l'article 7, et doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées.* »

Une définition équivalente est insérée au q) de l'article 2 de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs du 29 septembre 1997 qui stipule qu'un « *"organisme de réglementation" s'entend d'un ou de plusieurs organismes investis par la Partie contractante du pouvoir juridique de réglementer tout aspect de la sûreté de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs, et notamment de délivrer des autorisations* ».

Au 1 de l'article 20 de cette même convention, il est stipulé que « *chaque Partie contractante crée ou désigne un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre le cadre législatif et réglementaire visé à l'article 19, et doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées.* »

L'esprit de ce type de stipulations se retrouve dans la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. L'article 5 de cette directive prévoit que les États membres de l'UE instituent et maintiennent une autorité de réglementation compétente dans le domaine de la sûreté nucléaire des installations et que ces autorités sont séparées sur la plan fonctionnel de tout autre

² Convention sur la sûreté nucléaire adoptée le 17 juin 1994

organisme ou organisation s'occupant de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire, y compris la production d'électricité, afin de garantir son indépendance effective de toute influence indue dans sa prise de décision réglementaire. Cet article 5 prévoit également que l'autorité de réglementation possède les compétences juridiques, ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour remplir ses obligations.

Enfin, la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom prévoit à son article 76 intitulé « Autorité compétente » que les États membres désignent une autorité compétente chargée d'accomplir les tâches prévues dans ladite directive. Ils veillent à ce que l'autorité compétente soit séparée sur le plan fonctionnel de tout autre organisme ou organisation s'occupant de la promotion ou de l'utilisation de pratiques au titre de la présente directive, afin de protéger son indépendance effective de toute influence indue sur sa fonction réglementaire d'une part, et se voie accorder les compétences juridiques ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour remplir ses obligations d'autre part.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Comme l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) l'a souligné dans son rapport sur la réforme du contrôle et de la recherche en sûreté nucléaire et radioprotection du 11 juillet 2023 : « à l'étranger, plusieurs pays ont opté pour des modèles dans lesquels les compétences d'expertise et de décision sont réunies et ont défini des processus en ce sens. »

Il ressort également du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation du système dual en matière de sûreté nucléaire, garantie par l'indépendance entre la fonction de régulateur assuré par l'Autorité de sûreté nucléaire et celle d'expertise assurée par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire de 2023 que « *notre organisation duale est une spécificité française. Une grande majorité de nos voisins bénéficient d'une structure indépendante effectuant la recherche d'expertises et le contrôle en termes de sûreté nucléaire* ».

Sans que cela ne soit contraignant, dans son « *Rapport Global safety requirements Part 1 - Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety* »³, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) recommande fortement que l'autorité de contrôle dispose des compétences en interne lui permettant d'assumer ses responsabilités :

« *Prescription 3 : Création d'un organisme de réglementation – Le gouvernement établit durablement, par la voie législative, un organisme de réglementation et lui confère les pouvoirs*

³ Rapport Global safety requirements Part 1 - Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety (Cadre gouvernemental, juridique et réglementaire en matière de sécurité)

juridiques et le dote des compétences et des ressources dont il a besoin pour assumer son obligation statutaire de pourvoir au contrôle réglementaire des installations et des activités. »

Il précise également, que si besoin, l'autorité doit avoir accès à l'expertise externe nécessaire à l'accomplissement de ses missions, sans que cela ne décharge l'autorité des responsabilités qui lui sont assignées :

« Prescription 20 : Liaison avec des organes consultatifs et des organismes d'appui – L'organisme de réglementation obtient des avis ou des services à caractère technique ou spécialisé selon les besoins pour appuyer ses fonctions réglementaires, sans que cela l'exonère des responsabilités qui lui ont été confiées. »

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'IRSN a été créé par l'article 5 de la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale. L'article 186 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte codifie les dispositions de cette loi dans le code de l'environnement, ainsi qu'une partie de ses missions.

L'ASN, en tant qu'autorité administrative indépendante (AAI), a été créée par voie législative, par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi.

Cet article prévoit également que *« la loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. »*

La constitution d'une future autorité aux compétences élargies rend nécessaire, quand bien même le statut de celle-ci demeure le même que celui de l'actuelle ASN, l'adoption d'une disposition afférente à la continuité des mandats des commissaires en fonction au sein de l'autorité lors de l'entrée en vigueur de la réforme.

Afin d'assurer la continuité des décisions prises par le collège et de sécuriser juridiquement celles-ci dans le cadre de la future autorité, une disposition prévoyant que les mandats des membres du Collège de l'ASN ne sont pas interrompus du fait de l'entrée en vigueur de la présente loi a dès lors été introduite. Les membres du collège de l'actuelle autorité de sûreté ainsi maintenus exercent jusqu'au terme de leur mandat les fonctions de membre du collège de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection telles qu'elles résultent de la présente loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'ASN et l'IRSN contribuent à une même mission, le contrôle de la sûreté nucléaire et la radioprotection, en réalisant des activités complémentaires et étroitement imbriquées. Il y a ainsi, dans le dispositif actuel, un continuum entre la recherche, l'expertise, l'instruction et la décision, et la répartition de ces activités entre l'ASN et l'IRSN diffère selon les domaines et selon les dossiers. Par exemple, dans le domaine des équipements sous pression nucléaires, l'ASN dispose de compétences d'expertise.

Au-delà de ce seul exemple, l'ASN réalise en interne l'ensemble de l'instruction, expertise technique comprise, d'un nombre important de dossiers, dans le domaine des installations de recherche ou de gestion des déchets, des usines du cycle du combustible, ou du démantèlement : ainsi, les expertises techniques de 74 % des 40 réexamens en cours sur ce type d'installations sont réalisées entièrement au sein de l'ASN. Là encore, la pratique et l'expérience ne conduisent pas à remettre en cause cet état de fait, au contraire.

De façon générale, au début de l'instruction d'un dossier, les services de l'ASN identifient les modalités de traitement et d'analyse de ses différents volets. L'ASN instruit elle-même une partie d'entre eux, et saisit l'IRSN sur les volets qu'elle considère devoir faire l'objet d'un examen plus approfondi. Le périmètre et le calendrier de l'expertise font l'objet d'un échange entre l'ASN et l'IRSN. Les services de l'ASN pilotent l'instruction, dans le cadre de laquelle des expertises sont réalisées par l'IRSN, et suivent étroitement les échanges entre l'IRSN et l'exploitant, notamment en participant aux réunions.

Dans le système actuel, il existe, une distinction claire entre, d'une part, le processus d'instruction et d'expertise, conduit comme exposé ci-dessus à la fois par les services de l'ASN et de l'IRSN, et, d'autre part, le processus de délibération des avis et décisions par le collège des commissaires de l'ASN. Sur tous les dossiers à forts enjeux (une quarantaine de dossiers par an⁴), la délibération du Collège se déroule sur la base d'un dossier qui résulte de cette instruction et expertise et la conclut. Comme c'est le cas dans les Autorités de sûreté nucléaire à l'étranger qui disposent d'une expertise technique intégrée (NRC aux USA et CCSN au Canada par exemple) le processus de décision mobilisant le collège ne peut raisonnablement être mis en œuvre que pour un nombre restreint de dossiers. Pour les autres, un processus de délégation formalisé est mis en place au sein de l'ASN pour déléguer aux services la signature d'actes à moindres enjeux. Il est important de relever qu'il n'existe, dans les standards internationaux utilisés lors des revues par les pairs, aucun principe de séparation entre expertise et décision en matière de sûreté nucléaire. Le maintien (et la sécurisation dans la loi) d'une séparation explicite pour les dossiers passant en Collège va donc au-delà de ces standards.

Les standards internationaux insistent plutôt sur l'indépendance de l'autorité de sûreté et de son support technique vis-à-vis des exploitants et des pressions politiques, et sur les compétences et les moyens fournis à l'autorité pour assumer ses responsabilités. Les standards insistent aussi sur la culture de sûreté du régulateur, qui doit s'appliquer à l'ensemble du processus, et pas

⁴ En 2022, le collège de l'ASN s'est réuni 62 fois. Il a rendu 21 avis.

seulement à l'expertise. Or, le système actuel, même s'il a donné satisfaction au cours de la précédente décennie, présente des limites :

- il y a un double niveau de pilotage (d'une part de l'ASN sur l'expertise de l'IRSN, d'autre part de l'IRSN sur ses expertises thématiques) qui limite l'efficacité et la réactivité du processus. Les priorités peuvent également différer entre l'ASN et l'IRSN ;
- pour un enjeu de sûreté ou de radioprotection donné, il y a une dispersion des services, y compris des compétences d'expertise ou de contrôle, qui concourent à l'instruction et la préparation des décisions à forts enjeux à destination du collège. Notamment, face aux tensions sur les recrutements, certaines ressources rares sont actuellement dupliquées dans chacune des entités ;
- le partage d'informations entre les services de l'ASN et de l'IRSN est par nature limité par l'existence d'entités juridiques distinctes ;
- plus généralement, l'intrication de l'expertise et de l'instruction conduit à la mise en place de nombreux dispositifs de gestion des interfaces entre l'ASN et l'IRSN, source d'inefficacités ;
- l'exploitant est de ce fait confronté à deux interlocuteurs sur un même sujet, qui ont des rôles distincts et qui peuvent avoir des appréciations différentes des enjeux. Par exemple, l'exploitant peut échanger avec l'IRSN sur le fond d'une recommandation, puis devoir échanger ensuite avec l'ASN sur le cadre et le calendrier dans lesquels elle serait mise en œuvre ;
- les dossiers techniques remontent deux chaînes de validation, l'une à l'IRSN, l'autre à l'ASN, pour une même finalité : la remontée d'un dossier pour avis ou décision du collège.

Aussi, comme rappelé en introduction, afin de maintenir l'excellence du contrôle en sûreté et en radioprotection dans le futur, et au regard de l'ensemble des enjeux de la relance nucléaire, l'institution de l'Autorité de Sûreté Nucléaire et de Radioprotection a pour objectif de répondre aux attentes en termes de délais et d'efficacité des processus d'expertise, d'instruction, d'autorisation et de contrôle.

De manière concrète, compte tenu de cette relance, le volume de décisions à enjeux va être amené à croître fortement dans les 10 prochaines années, ce qui implique un accroissement équivalent de dossiers de sûreté à préparer et donc de contribution des services actuels de l'ASN et de l'IRSN.

L'objectif premier de cet article (ainsi que de l'article 2) est donc de fluidifier les processus d'instruction, d'assurer un meilleur alignement des priorités et de renforcer le partage des informations et des données au sein des différentes étapes des processus d'instruction et vis-à-vis des parties prenantes externes, exploitants nucléaires comme société civile, pour répondre à ce volume croissant d'activités.

L'objectif qui en découle est donc l'intégration de l'ensemble des activités qui concourent actuellement à l'établissement d'un contrôle performant et de décisions robustes, actuellement réparties à l'ASN et à l'IRSN : recherche, expertises généralistes et spécialisées, inspection des

installations et connaissance du terrain, contribution à l'élaboration de la réglementation, pouvoirs de coercition et de sanction, gestion des situations d'urgence, surveillance de l'environnement.

Deux situations spécifiques sont quant à eux précisées dans le projet de loi :

- La direction de l'expertise nucléaire de défense (DEND) de l'IRSN. La mission de cette direction est d'expertiser les dossiers ou de délivrer des autorisations dans des domaines relevant de prérogatives du Gouvernement, en matière notamment de protection et de contrôle des matières nucléaires, de leurs installations et de leurs transports, de sûreté défense, de non-prolifération et de contrôle des matières dangereuses (chimique, biologique et nucléaire). Placée sous l'autorité d'un directeur général adjoint directement rattaché aux ministres chargés de la défense et de l'énergie, ses missions seront transférées au ministère de la défense par voie réglementaire. Un nouveau service, au périmètre fonctionnel et à la gouvernance identiques (placé sous l'autorité d'un directeur directement rattaché aux ministres chargés de la défense et de l'énergie), sera créé au ministère de la défense et placé sous l'autorité du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND), en parallèle de l'Autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND). Les contrats de travail seront transférés au CEA, qui mettra les salariés concernés à disposition du ministère de la défense. Un système de convention avec l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra d'assurer la fluidité des échanges, et notamment la mobilisation des experts « spécialisés » de la future autorité par le DSND et les interfaces entre les périmètres d'actions des différentes autorités compétentes en cas de situation accidentelle.
- Les activités relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée de l'IRSN, qui nécessitent un démarchage commercial actif de l'entité qui les opèrent, auprès de clients qui seront soumis au contrôle de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, seront transférées au sein du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), qui sera en mesure de réaliser ce type d'activités dans un contexte concurrentiel, assortie d'un système de convention avec l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection et le Gouvernement permettant des interactions fluides entre les différentes parties prenantes. Les contrats de travail des personnels seront transférés au CEA. Comme le rappelle le rapport du 10 décembre 2014 de la Cour des comptes sur l'IRSN, cette entité qui compte près de 25 000 clients, exclusivement en France, opère des activités de nature concurrentielle qui font face à un acteur dominant le marché mondial, et qui détient, en France, une part de marché équivalente à la sienne. Comme le recommande la Cour des comptes, dans le cadre de ce transfert au CEA, le Gouvernement s'attachera à développer cette activité, dans la sphère publique, en définissant à terme un cadre financier et opérationnel adapté, afin de continuer de bénéficier d'une expérience maîtrisée en France. Toutes les autres activités de dosimétries seront bien transférées à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, notamment celles concourant à la gestion et l'exploitation des données dosimétriques

concernant les travailleurs exposés aux rayonnements ionisants, à la surveillance radiologique de l'environnement, de même que les travaux d'expertise, de recherche, ainsi que les travaux notamment d'analyse, de mesure ou de dosage, en relation avec des organismes publics ou privés, français ou étrangers, dans ses domaines de compétence.

Ces deux activités, qui font déjà aujourd'hui l'objet de particularités organisationnelles et de processus d'activité particulières au sein de l'IRSN, se poursuivront de manière pérenne au sein de leur future entité de rattachement tout en gardant leurs identités actuelles.

Le troisième objectif est par ailleurs, de répondre à l'exigence d'indépendance de l'autorité chargée du contrôle en sûreté nucléaire et en radioprotection, vis-à-vis des exploitants nucléaires et du Gouvernement et lui assurant le statut d'autorité administrative indépendante.

Le quatrième objectif est également de se projeter dans la future autorité, qui rassemblera les agents de l'ASN et l'IRSN, en lui conférant un nom nouveau, reflétant ses futurs enjeux.

Enfin, le dernier objectif de cet article est d'assurer la non interruption des mandats des commissaires de l'actuelle ASN pour sécuriser au plan juridique les décisions que prendra le collège après l'entrée en vigueur de la réforme et lui permettre de prendre, sans discontinuité, les décisions nécessaires pour assurer le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, et donc de la protection de l'environnement et de la population.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé que la nouvelle autorité soit sous statut d'autorité publique indépendante (API) mais cette option n'a pas été retenue. En effet, les API disposent de la personnalité morale et sont donc directement responsables en cas de litige, ce qui, au regard de l'ampleur des risques associés aux activités nucléaires, est à proscrire.

Concernant la dénomination de la future autorité, il a été envisagé de conserver le nom de l'actuelle autorité chargée du contrôle c'est-à-dire « Autorité de sûreté nucléaire » (ASN).

Ce maintien du nom de l'autorité actuelle aurait permis, d'une part, de préserver la lisibilité du système actuel de contrôle auprès de ses assujettis et, d'autre part, d'illustrer le maintien des fondamentaux sur lesquels il repose (indépendance, compétence, transparence...) et qui sont reconnus aussi bien au niveau national qu'international. Une telle option ne serait cependant pas compatible avec l'objectif même de la réforme, qui est d'aboutir à une future autorité réunissant les compétences actuelles de l'ASN et de l'IRSN.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Concernant le maintien du statut d'autorité administrative indépendante (AAI), le Gouvernement a fait le choix de maintenir ce statut. Les AAI n'ont pas de personnalité juridique propre et l'État demeure ainsi pleinement responsable. Au regard de l'ampleur des risques associés aux activités nucléaires, le statut d'AAI apparaît protecteur, et davantage à même de garantir l'indépendance de l'autorité.

L'efficacité processuelle de la personne morale attribuée aux autorités publiques indépendantes (API) peut se justifier selon la matière contrôlée/régulée (le cas de l'AMF pour illustration). S'agissant du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection cette faculté serait susceptible de constituer un obstacle à la bonne réalisation par l'autorité de ses missions d'encadrement, de contrôle et de sanction. Celle-ci intervenant dans un domaine à fort risque contentieux, comportant un enjeu financier non négligeable.

Le statut d'AAI est dans ce cadre une modalité d'organisation permettant à l'autorité de préserver son indépendance d'action pour prévenir, contrôler les risques majeurs liés aux activités nucléaires dans la perspective de protéger les personnes, les biens et l'environnement. Elle sera ici détachée de toute contingence financière liée à des contentieux.

C'est également la recommandation du rapport du 11 juillet 2023 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (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 ».

Concernant le changement de nom de l'autorité et suivant la recommandation émise par le rapport du 11 juillet 2023 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (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 », et tirant les leçons des échanges menés par le Gouvernement auprès des parties prenantes de cette réforme, notamment l'ASN, l'IRSN et leurs organisations syndicales respectives au cours de l'été 2023, le Gouvernement a fait le choix d'adopter un nouveau nom pour la future autorité « autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection » (ASNR), pour illustrer l'extension des missions et le changement d'échelle de l'autorité dans le nom de la future autorité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement est renommé « Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection ».

De plus, les références à l'ASN et à l'IRSN sont remplacées par la référence à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans toutes les dispositions législatives en vigueur, c'est à dire dans les différents codes concernés (environnement, recherche, consommation, travail...).

4.1.2. Impacts budgétaires

Le principal objectif de la réforme portée par le Gouvernement n'est pas de réaliser des gains budgétaires. Néanmoins, la mutualisation d'outils ou de fonctions entre l'ASN et l'IRSN pourrait diminuer, après convergence des structures et systèmes, certains coûts de fonctionnement (par ex. partage du même système d'informations, mutualisation des moyens liés à la crise...).

Les mesures du présent projet de loi destinées à renforcer l'attractivité de la future autorité ainsi qu'à équilibrer les modalités de gestion entre les différents statuts de personnels au sein de l'IRSN et de l'ASN (voir articles 8 et 11 du présent projet de loi), iront en revanche dans le sens d'un renchérissement des coûts pour les finances publiques consacré à la sûreté nucléaire, à l'instar des enveloppes salariales de 15 M€ et 0,7 M€ prévues en 2024 qui permettront respectivement aux directions générales de l'IRSN et de l'ASN d'engager un rééquilibrage salarial au regard du marché du travail du secteur nucléaire, dès l'année prochaine, à l'issue de la promulgation du présent projet de loi.

Comme elles seront préservées dans d'autres entités publiques, les activités de l'actuel IRSN qui ne seront pas intégrées au sein de la future autorité de sûreté ne conduiront pas à des gains budgétaires. Ces activités seront-elles aussi concernées par les mesures salariales prévues en 2024, en parallèle du présent projet de loi.

Le rapprochement entre l'ASN et l'IRSN pour former une autorité unique sous statut d'autorité administrative indépendante (AAI) présente des conséquences sur le plan budgétaire par l'effet de la dissolution de l'établissement public IRSN et de son modèle de financement. Parmi ces éléments figurent :

- La suppression de la subvention pour charges de service public imputée aujourd'hui sur le programme 190 (mission recherche) pour un montant de 170 M €. Ces crédits seront réorientés au sein du budget de l'État vers les crédits constituant le programme de la future autorité ;
- La suppression de la taxe affectée (-61 M€ environ) à l'IRSN et la rebudgétisation de celle-ci au sein du budget général de l'État, avec son orientation vers le programme de la future autorité également ;
- La prise en compte de l'impact financier lié à l'arrêt de certaines activités commerciales et tout particulièrement des activités relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée. Puisque ces dernières seront

transférées au CEA, les recettes (environ 12 M€) et dépenses associées (environ 9,5 M€) seront transférée de l'IRSN au CEA.

Le premier budget de la future autorité sera établi dès le cycle budgétaire débutant début 2024.

L'ASN recouvre actuellement la taxe sur les INB, les taxes additionnelles et la contribution de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) pour un montant de 763,5M€. Il conviendra, dans le cadre du PLF 2025, d'intégrer une disposition visant à tenir compte de la suppression de la taxe affectée à l'IRSN (61 M€) en intégrant ce montant dans le rendement de la taxe sur les INB.

Pour l'encaissement des recettes aujourd'hui traitées par l'agence comptable de l'IRSN, la future autorité, via son attribution de produits et son fonds de concours (textes réglementaires à édicter), devra mettre en œuvre la procédure permettant la facturation et la récupération des crédits liés aux activités donnant lieu à rémunérations pour services rendus.

La mise en place de la future autorité aura des impacts importants sur la gestion financière, afin d'assurer la continuité des activités pendant la période de transition puis de manière pérenne :

- paramétrage de l'outil comptable Chorus et déploiement au sein de l'autorité ;
- mise en place du circuit de la dépense ;
- reprise des engagements antérieurs ;
- prise en compte des impacts sur les marchés publics en cours (avenant, mutualisation, continuité).

L'intégralité de l'exécution budgétaire sera réalisée conformément au décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (2012).

Concernant les impacts budgétaires, il conviendra également de prendre en compte les différents articles du titre II « Attractivité de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection » du présent projet de loi.

4.1.3. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le droit international et celui de l'Union européenne (point 1.3) impliquent que la France mette en place une autorité indépendante de tout autre organisme ou organisation promouvant l'énergie nucléaire. Il s'agit d'une séparation fonctionnelle entre l'autorité de sûreté nucléaire et les acteurs du secteur de l'énergie nucléaire.

Les textes internationaux et européens ne demandent pas qu'il y ait une autorité de sûreté nucléaire et un établissement sous tutelle de l'Etat, assurant des missions au profit de cette autorité.

Par ailleurs, ces textes demandent aux Etats de donner aux autorités de réglementation les ressources financières, humaines et des compétences juridiques nécessaires au bon accomplissement de leurs missions.

Ainsi le rapprochement entre l'ASN et l'IRSN ne contredit aucun des textes internationaux et européens.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, visant à adapter le système français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection au contexte à venir de relance du nucléaire, aura un impact positif sur les activités contrôlées, notamment la filière de production d'électricité, et indirectement sur les industries consommatrices d'électricité. La quantification au plan macroéconomique est difficilement mesurable en raison des effets directs et indirects.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La réforme aura pour impact de renforcer la réactivité du système de contrôle et de simplifier la relation entre la future autorité et ses assujettis. Elle est donc de nature à répondre aux besoins de réactivité et lisibilité accrue exprimés par les porteurs de projets nucléaires, les exploitants nucléaires et les responsables d'activités nucléaires. L'impact économique associé reste cependant difficile à chiffrer.

La mise en place d'une entité unique offre de fait une unicité d'interlocuteur aux exploitants dans le cadre d'une approche globale du dossier. Elle assure également un alignement des priorités, qui ne peut pas être garanti dans le système actuel. Il n'y aura plus à gérer les interfaces entre deux organismes distincts, ce qui permettra de redéployer les personnels concernés sur des activités à plus forte valeur ajoutée. Certaines activités transverses (retour d'expérience sur les incidents, gestion des documents relatifs aux expertises et instructions, communication relative aux décisions et analyses de sûreté...) seront regroupées.

La réforme permettra une amélioration de la circulation et du partage des informations et des données au sein des différentes étapes des processus d'instruction et vis-à-vis des parties prenantes externes, renforçant par là même le niveau de fluidité de l'instruction des dossiers.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les collectivités territoriales bénéficieront par cette réforme d'un interlocuteur unique sur l'ensemble des sujets relevant actuellement des missions de l'ASN et de l'IRSN. Cette simplification administrative sera de nature à renforcer la lisibilité et l'opérationnalité des services qui leur sont rendus.

Les départements sont responsables de l'institution des commissions locales d'information auprès des différents sites nucléaires. La future autorité continuera, à l'instar des actions menées

par l'ASN et l'IRSN, à veiller à assurer une information des commissions locales d'information la plus complète possible. Elle continuera à inviter également, avec l'accord des exploitants, des représentants de Commissions locales d'information (CLI) à participer à des inspections. Enfin, seront poursuivis les dialogues techniques auxquels sont associés notamment les CLIs afin d'assurer une montée en compétences de ces dernières.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services administratifs n'auront plus qu'un unique interlocuteur sur les sujets relevant des missions de l'ASN et de l'IRSN.

Les missions d'appui techniques actuellement confiées à l'IRSN par différents services de l'État seront désormais assurées par la future autorité (hors DEND), qui disposera des moyens pour les réaliser. De même, les missions actuellement confiées par voie réglementaire à l'IRSN, par exemple dans le domaine de la radioprotection des travailleurs, continueront à être réalisées par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection. C'est ce que sécurise l'article 2, concernant notamment les activités de mesurage, les compétences des laboratoires spécialisés, la contribution à l'organisation de jurys de certification de personnes et à l'agrément de laboratoires de mesures, la gestion et l'exploitation des mesures de l'exposition des travailleurs aux rayonnements ionisants ainsi que le bilan qui en est fait au ministre chargé du travail, la prestation de dosimétrie du personnel navigant.

Cette simplification administrative sera de nature à renforcer la lisibilité et l'opérationnalité de la réponse apportée en cas de situation d'urgence radiologique auprès du préfet et des services de l'État chargés de la gestion de crise. En effet, en situation d'urgence, l'ASN exerce des missions de contrôle du bien-fondé des dispositions prises par l'exploitant et de conseil des autorités quant aux actions de protection des populations à prendre. Dans de telles situations, l'IRSN est chargé de proposer à l'ASN des mesures d'ordre technique, sanitaire et médical propres à assurer la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement et à rétablir la sûreté des installations.

Pour assurer leurs missions en cas de crise, l'IRSN et l'ASN disposent chacun d'un centre de crise, d'une organisation de crise spécifique et de moyens propres. D'une part, le centre technique de crise de l'IRSN produit notamment des éléments d'expertise technique sur l'évolution de la situation et les possibles impacts sur la population et l'environnement. Pour ce faire, il bénéficie d'outils de modélisation et de données transmises depuis certaines installations nucléaires ou issues des réseaux de mesure de la radioactivité. D'autre part, le centre d'urgence de l'ASN est chargé de produire des recommandations au préfet ou en Cellule Interministérielle de Crise (CIC) sur les actions à mettre en œuvre pour protéger la population. Pour cela, il est en lien étroit avec le centre technique de crise de l'IRSN.

En situation d'urgence, l'ASN détache des agents de ses divisions territoriales, d'une part au centre opérationnel départemental (COD) de la préfecture concernée, afin de venir en appui au préfet, et d'autre part au PC de direction du site concerné, principalement pour s'assurer que la

gestion de crise locale est correctement assurée par l'exploitant (management, qualité des prises de décision, circulation de l'information, transparence).

En complément, l'IRSN dispose de moyens opérationnels au service de la crise :

- un réseau de mesures de la radioactivité dans l'environnement ;
- des moyens de mesures de la contamination interne des personnes ;
- des moyens mobiles de mesure de la radioactivité dans l'environnement permettant de cartographier les zones contaminées à la suite d'un accident.

Enfin, l'IRSN exerce des missions de surveillance radiologique de l'environnement qui nécessitent en particulier l'entretien d'un réseau de mesures dense sur l'ensemble du territoire. Cette surveillance est complémentaire de celle assurée par les exploitants nucléaires sur la base des prescriptions de l'ASN.

Cet article, combiné avec l'article 2, conduira ainsi à rapprocher les organisations de crise de l'IRSN et de l'ASN avec deux principaux bénéficiaires.

En premier lieu, l'institution d'un interlocuteur unique, identifié par les services de l'État comme expert dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, renforcera la lisibilité de l'organisation de crise nucléaire actuelle, où la répartition actuelle des compétences propres entre l'ASN et l'IRSN pouvait être considérée comme peu lisible. Elle renforcera également le partage et la circulation des informations et données au sein des processus internes de la future autorité.

En second lieu, le regroupement des centres d'urgence actuels de l'IRSN et de l'ASN permettra une fluidification des échanges entre les équipes d'expert et celles chargées de proposer des actions de protection de la population aux autorités. La suppression des interfaces actuelles entre ASN et IRSN renforcera la réactivité du soutien apporté aux pouvoirs publics, tout en conservant les capacités de conseil et d'expertise mobilisées.

L'appui local aux autorités (détachement d'agents au COD préfectoral) et le contrôle local de la gestion de crise de l'exploitant resteront inchangés.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

La présence d'un unique acteur public en charge des missions de contrôle civil de la sûreté nucléaire et de la radioprotection donnera une plus grande lisibilité aux actions actuellement menées par l'ASN et par l'IRSN dont les missions respectives sont parfois confondues par le grand public. L'addition des moyens actuellement consacrés par l'ASN et l'IRSN à l'ouverture à la société et à la participation des publics sera maintenue dans la future autorité, et permettra

de maintenir ces actions au moins à leur niveau actuel, voire de les renforcer afin d'assurer un continuum de participation sur les sujets présentant le plus d'enjeux.

En adaptant le système de contrôle aux futurs enjeux et en renforçant la réponse apportée en situation d'urgence, l'institution de la future autorité constitue donc le cadre nécessaire pour permettre le développement des activités nucléaires avec le niveau de sûreté attendu par nos concitoyens.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La présence d'un unique acteur public en charge des missions de contrôle civil de la sûreté nucléaire et de la radioprotection donnera une plus grande lisibilité aux actions actuellement menées par l'ASN et par l'IRSN dont les missions respectives sont parfois confondues par le grand public.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'institution de la future autorité constitue un cadre adapté pour permettre le développement des activités nucléaires en prenant en compte les enjeux environnementaux liés aux activités nucléaires (adaptation au changement climatique des installations nucléaires, réglementation et surveillance des rejets...). Elle regroupera l'ensemble des savoir-faire liés à l'environnement actuellement dispersés au sein de l'ASN et de l'IRSN : production réglementaire, contrôle et suivi des dispositions prises par l'exploitant pour limiter les impacts environnementaux, inspections sur site, instruction et expertise des dossiers des exploitants, métrologie de la radioactivité dans l'environnement, moyens de terrain de mesure et d'intervention, laboratoires d'analyse des prélèvements, recherche...

L'énergie nucléaire est une énergie décarbonée qui contribue directement à la réduction des émissions de gaz à effet et à l'atteinte de la neutralité carbone, aussi le présent projet de loi visant à renforcer la gouvernance de la sûreté nucléaire dans le contexte de la relance de la filière, contribuera positivement à la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 du projet de loi prévoit que cet article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait*

idéalement avoir abouti d'ici fin 2024 »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Sans objet.

La substitution de nom dans le champ législatif et réglementaire sera opérée automatiquement en application du présent article.

Article 2 – Activités de l’Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Pour les activités nucléaires civiles, le système français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection repose au sein de l’État sur une autorité administrative indépendante dotée de missions de contrôle, l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN), et sur un établissement public, l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) qui apporte à l’ASN le concours technique nécessaire à la bonne réalisation de ses missions.

Créée en 2006 par la loi n° 2006-686 relative à la transparence et à la sûreté nucléaire, l’ASN est une autorité administrative indépendante qui exerce des missions de contrôle des activités et des exploitants nucléaires civils ainsi que des missions d’information du public. En situation d’urgence radiologique, elle est chargée de proposer aux pouvoirs publics les actions de protection à mettre en place pour protéger la population et l’environnement. Elle dispose d’expertises internes sur certains champs spécifiques, notamment concernant la protection de l’environnement et les équipements sous pression nucléaires.

La politique générale de l’ASN et les décisions à enjeu sont prises par son collège constitué d’un président et de quatre commissaires, désignés pour six ans, par le Président de la République et les Présidents des deux chambres parlementaires. Ils sont irrévocables et astreints à un devoir d’impartialité. Le collège rend publiques ses décisions et prises de position, et rend compte au Parlement.

L’organisation et la direction des services de l’ASN relèvent de son directeur général.

L’effectif de l’ASN est en 2022 de 516 agents, dont 329 inspecteurs, répartis au siège et au sein de ses divisions territoriales. Son budget annuel était de 68,30 M€ au titre de l’année 2022.

L’IRSN est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l’environnement, de la défense, de l’énergie, de la recherche et de la santé. La loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte lui confie des missions d’expertise et de recherche dans le domaine de la sécurité nucléaire.

Il est notamment chargé d’une mission d’appui technique aux autorités publiques compétentes en sûreté, radioprotection et sécurité, aussi bien dans la sphère civile que dans celle de la défense et assure également certaines missions de service public notamment en matière de surveillance de l’environnement et des personnes exposées aux rayonnements ionisants. Il dispose de compétences d’expertise généralistes et spécialisées et de capacités de recherche.

Le budget annuel de l'IRSN est de 285 M€, dont plus de 90 % porte sur des missions de service public, de recherche et d'enseignement, avec ou sans partenariat avec d'autres établissements publics ou entreprises du secteur privé, pour un effectif total de 1744 personnes en 2022.

À l'exception des activités de la Direction de l'expertise nucléaire de défense (DEND), qui sont sous l'autorité d'un directeur général adjoint de l'IRSN ad hoc, rattaché directement aux ministres chargés de la défense et de la sécurité nucléaire et nommé par décret du Président de la République, sur le rapport des ministres des armées et de la sécurité nucléaire et de la première ministre, les services de l'IRSN sont placés sous l'autorité de son directeur général. Ce dernier est nommé par le Président de la République. En qualité d'EPIC, l'IRSN est doté d'un conseil d'administration délibérant notamment sur les conditions générales d'organisation et de fonctionnement, la stratégie et les programmes de l'Institut, ainsi que sur son rapport annuel. Il est composé de 25 membres, incluant des parlementaires, des représentants de l'État, des élus du personnel de l'établissement et des personnalités qualifiées.

L'ASN bénéficie, en complément des compétences d'expertise dont elle dispose en interne, notamment de l'appui technique de l'IRSN pour préparer ses décisions et assurer un appui aux services de l'État en cas d'accident nucléaire ou plus généralement de situation d'urgence radiologique. À cet effet, une partie du budget de l'IRSN (85,5 M€) est spécifiquement consacrée à l'expertise pour l'ASN, dans le cadre d'un protocole revu annuellement. Les activités de recherche de l'IRSN contribuent indirectement à la mission de contrôle de l'ASN conduisant à ce que plus de 70 % de l'activité de l'Institut soit en appui, directement (ex. expertises généraliste ou spécialisée) ou indirectement (ex. activités de recherche), aux activités de contrôle de l'ASN. L'ASN complète son expertise et celle de l'IRSN sur certains sujets particuliers auprès d'autres experts.

Dans la période des vingt ans à venir, le système de contrôle va être confronté à un contexte sans précédent, compte-tenu des perspectives de construction de nouvelles installations, de développement de réacteurs innovants, de démantèlement des installations les plus anciennes ainsi que des enjeux liés à la poursuite d'exploitation des installations existantes.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le législateur est compétent pour procéder à l'institution de la future autorité chargée du contrôle en sûreté nucléaire et radioprotection, regroupant les compétences de l'ASN et de l'IRSN. Aucune disposition constitutionnelle n'y fait obstacle.

L'article 34 de la Constitution fixe les matières dans lesquelles le législateur est compétent.

Son dernier alinéa prévoit qu'il peut être complété par une loi organique.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, « *toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi* ».

Cet article prévoit également que « *la loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.* »

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le cadre conventionnel est largement défini au niveau international et européen. Les conventions internationales rappellent notamment l'indépendance du régulateur vis-à-vis des opérateurs.

La Convention sur la sûreté nucléaire adoptée le 17 juin 1994 stipule au ii) de son article 2 que « *par "organisme de réglementation", il faut entendre, pour chaque Partie contractante, un ou plusieurs organismes investis par celle-ci du pouvoir juridique de délivrer des autorisations et d'élaborer la réglementation en matière de choix de site, de conception, de construction, de mise en service, d'exploitation ou de déclassement des installations nucléaires.* »

Au 1 de l'article 8 de cette même convention, il est stipulé que « *chaque Partie contractante crée ou désigne un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre les dispositions législatives et réglementaires visées à l'article 7, et doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées.* »

Une définition équivalente est insérée au q) de l'article 2 de la Convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs du 5 septembre 1997 stipule qu'un « *"organisme de réglementation" s'entend d'un ou de plusieurs organismes investis par la Partie contractante du pouvoir juridique de réglementer tout aspect de la sûreté de la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs, et notamment de délivrer des autorisations* ».

Au 1 de l'article 20 de cette même convention, il est stipulé que « *chaque Partie contractante crée ou désigne un organisme de réglementation chargé de mettre en œuvre le cadre législatif et réglementaire visé à l'article 19, et doté des pouvoirs, de la compétence et des ressources financières et humaines adéquats pour assumer les responsabilités qui lui sont assignées.* »

L'esprit de ce type de stipulations se retrouve dans la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. L'article 5 de cette directive prévoit que les États membres de l'UE instituent et maintiennent une autorité de réglementation compétente dans le domaine de la sûreté nucléaire des installations et que ces autorités sont séparées sur la plan fonctionnel de tout autre organisme ou organisation s'occupant de la promotion ou de l'utilisation de l'énergie nucléaire, y compris la production d'électricité, afin de garantir son indépendance effective de toute influence indue dans sa prise de décision réglementaire. Cet article 5 prévoit également que l'autorité de réglementation possède les compétences juridiques, ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour remplir ses obligations.

Enfin, la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom,

97/43/Euratom et 2003/122/Euratom prévoit à son article 76 « Autorité compétente » que les États membres désignent une autorité compétente chargée d'accomplir les tâches prévues dans ladite directive. Ils veillent à ce que l'autorité compétente soit séparée sur le plan fonctionnel de tout autre organisme ou organisation s'occupant de la promotion ou de l'utilisation de pratiques au titre de la présente directive, afin de protéger son indépendance effective de toute influence indue sur sa fonction réglementaire d'une part, et se voie accorder les compétences juridiques ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour remplir ses obligations d'autre part.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Comme l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) l'a souligné dans son rapport sur la réforme du contrôle et de la recherche en sûreté nucléaire et radioprotection de juillet 2023 : « à l'étranger, plusieurs pays ont opté pour des modèles dans lesquels les compétences d'expertise et de décision sont réunies et ont défini des processus en ce sens. »

Il ressort également du rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'évaluation du système dual en matière de sûreté nucléaire, garantie par l'indépendance entre la fonction de régulateur assuré par l'Autorité de sûreté nucléaire et celle d'expertise assurée par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire de 2023 que « *notre organisation duale est une spécificité française. Une grande majorité de nos voisins bénéficient d'une structure indépendante effectuant la recherche d'expertises et le contrôle en termes de sûreté nucléaire* ».

Sans que cela ne soit contraignant, dans son « *Rapport Global safety requirements Part 1 - Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety* »⁵, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) recommande fortement que l'autorité de contrôle dispose des compétences en interne lui permettant d'assumer ses responsabilités :

« *Prescription 3 : Création d'un organisme de réglementation – Le gouvernement établit durablement, par la voie législative, un organisme de réglementation et lui confère les pouvoirs juridiques et le dote des compétences et des ressources dont il a besoin pour assumer son obligation statutaire de pourvoir au contrôle réglementaire des installations et des activités.* »

Il précise également, que si besoin, l'autorité doit avoir accès à l'expertise externe nécessaire à l'accomplissement de ses missions, sans que cela ne décharge l'autorité des responsabilités qui lui sont assignées :

« *Prescription 20 : Liaison avec des organes consultatifs et des organismes d'appui – L'organisme de réglementation obtient des avis ou des services à caractère technique ou spécialisé selon les besoins pour appuyer ses fonctions réglementaires, sans que cela l'exonère des responsabilités qui lui ont été confiées.* »

⁵ Rapport Global safety requirements Part 1 - Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety (Cadre gouvernemental, juridique et réglementaire en matière de sécurité)

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'IRSN a été créé par l'article 5 de la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale. L'article 186 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte codifie les dispositions de cette loi dans le code de l'environnement, ainsi qu'une partie de ses missions.

L'ASN, en tant qu'autorité administrative indépendante (AAI), a été créée par voie législative par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi.

Cet article prévoit également que *« la loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes. »*

L'attribution à l'autorité chargée du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection de l'ensemble des compétences actuelles de l'ASN et de l'IRSN nécessite de compléter les dispositions législatives actuelles du code de l'environnement, afin notamment de préciser – par cet article 2 – les attributions de l'autorité en matière d'expertise et de recherche. L'article précise également les liens entre la future autorité et le Gouvernement, qui sera amené à recourir à son expertise, en complément du droit existant (L. 592-29 du code de l'environnement, qui prévoit la saisine par le Gouvernement de la future autorité).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'ASN et l'IRSN contribuent à une même mission, le contrôle de la sûreté nucléaire et la radioprotection, en réalisant des activités complémentaires et étroitement imbriquées. Il y a ainsi, dans le dispositif actuel, un continuum entre la recherche, l'expertise, l'instruction et la décision, et la répartition de ces activités entre l'ASN et l'IRSN diffère selon les domaines et selon les dossiers. Par exemple, dans le domaine des équipements sous pression nucléaires, l'ASN dispose de compétences d'expertise.

Au-delà de ce seul exemple, l'ASN réalise en interne l'ensemble de l'instruction, expertise technique comprise, d'un nombre important de dossiers, dans le domaine des installations de recherche ou de gestion des déchets, des usines du cycle du combustible, ou du démantèlement : ainsi, les expertises techniques de 74 % des 40 réexamens en cours sur ce type d'installations sont réalisées entièrement au sein de l'ASN, les autres étant réalisées, à quelques exceptions

près, en saisissant l'IRSN. Là encore, la pratique et l'expérience ne conduisent pas à remettre en cause cet état de fait, au contraire.

De façon générale, au début de l'instruction d'un dossier, les services de l'ASN identifient les modalités de traitement et d'analyse de ses différents volets. L'ASN instruit elle-même une partie d'entre eux, et saisit l'IRSN sur les volets qu'elle considère devoir faire l'objet d'un examen plus approfondi. Le périmètre et le calendrier de l'expertise font l'objet d'un échange entre l'ASN et l'IRSN. Les services de l'ASN pilotent l'instruction, dans le cadre de laquelle des expertises sont réalisées par l'IRSN, et suivent étroitement les échanges entre l'IRSN et l'exploitant, notamment en participant aux réunions.

Dans le système actuel, il existe, une distinction claire entre, d'une part, le processus d'instruction et d'expertise, conduit comme exposé ci-dessus à la fois par les services de l'ASN et de l'IRSN, et, d'autre part, le processus de délibération des avis et décisions par le collège des commissaires de l'ASN. Sur tous les dossiers à forts enjeux (une quarantaine de dossiers par an⁶), la délibération du Collège se déroule sur la base d'un dossier qui résulte de cette instruction et expertise et la conclut. Comme c'est le cas dans les Autorités de sûreté nucléaire à l'étranger qui disposent d'une expertise technique intégrée (NRC aux USA et CCSN au Canada par exemple) le processus de décision mobilisant le collège ne peut raisonnablement être mis en œuvre que pour un nombre restreint de dossiers. Pour les autres, un processus de délégation formalisé est mis en place au sein de l'ASN pour déléguer aux services la signature d'actes à moindres enjeux. Il est important de relever qu'il n'existe, dans les standards internationaux utilisés lors des revues par les pairs, aucun principe de séparation entre expertise et décision en matière de sûreté nucléaire. Le maintien (et la sécurisation dans la loi) d'une séparation explicite pour les dossiers passant en Collège va donc au-delà de ces standards.

Les standards internationaux insistent plutôt sur l'indépendance de l'autorité de sûreté et de son support technique vis-à-vis des exploitants et des pressions politiques, et sur les compétences et les moyens fournis à l'autorité pour assumer ses responsabilités. Les standards insistent aussi sur la culture de sûreté du régulateur, qui doit s'appliquer à l'ensemble du processus, et pas seulement à l'expertise. Or, le système actuel, même s'il a donné satisfaction au cours de la précédente décennie, présente des limites :

- il y a un double niveau de pilotage (d'une part de l'ASN sur l'expertise de l'IRSN, d'autre part de l'IRSN sur ses expertises thématiques) qui limite l'efficacité et la réactivité du processus. Les priorités peuvent également différer entre l'ASN et l'IRSN ;
- pour un enjeu de sûreté ou de radioprotection donné, il y a une dispersion des services, y compris des compétences d'expertise ou de contrôle, qui concourent à l'instruction et la préparation des décisions à forts enjeux à destination du collège. Notamment, face aux tensions sur les recrutements, certaines ressources rares sont actuellement dupliquées dans chacune des entités ;
- le partage d'informations entre les services de l'ASN et de l'IRSN est par nature limité par l'existence d'entités juridiques distinctes ;

⁶ En 2022, le collège de l'ASN s'est réuni 62 fois. Il a rendu 21 avis.

- plus généralement, l'intrication de l'expertise et de l'instruction conduit à la mise en place de nombreux dispositifs de gestion des interfaces entre l'ASN et l'IRSN, source d'inefficiences ;
- l'exploitant est donc confronté à deux interlocuteurs sur un même sujet, qui ont des rôles distincts et qui peuvent avoir des appréciations différentes des enjeux. Par exemple, l'exploitant peut échanger avec l'IRSN sur le fond d'une recommandation, puis devoir échanger ensuite avec l'ASN sur le cadre et le calendrier dans lesquels elle serait mise en œuvre ;
- les dossiers techniques remontent deux chaînes de validation, l'une à l'IRSN, l'autre à l'ASN, pour une même finalité : la remontée d'un dossier pour avis ou décision du collègue.

Aussi, comme rappelé en introduction, afin de maintenir l'excellence du contrôle en sûreté et en radioprotection dans le futur, et au regard de l'ensemble des enjeux de la relance nucléaire, l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection a pour objectif de répondre aux attentes en termes de délais et d'efficacité des processus d'expertise, d'instruction, d'autorisation et de contrôle.

De manière concrète, compte tenu de cette relance, le volume de décisions à enjeux va être amené à croître fortement dans les 10 prochaines années, ce qui implique un accroissement équivalent de dossiers de sûreté à préparer et donc de contribution des services actuels de l'ASN et de l'IRSN.

L'objectif premier de cet article, ainsi que de l'article 1^{er}, est donc de fluidifier les processus d'instruction, d'assurer un meilleur alignement des priorités et de renforcer le partage des informations et des données au sein des différentes étapes des processus d'instruction et vis-à-vis des parties prenantes externes, exploitants nucléaires comme société civile, pour répondre à ce volume croissant d'activités.

L'objectif qui en découle est donc l'intégration de l'ensemble des activités qui concourent actuellement à l'établissement d'un contrôle performant et de décisions robustes, actuellement réparties à l'ASN et à l'IRSN : recherche, expertises généralistes et spécialisées, inspection des installations et connaissance du terrain, contribution à l'élaboration de la réglementation, pouvoirs de coercition et de sanction, gestion des situations d'urgence, surveillance de l'environnement.

Deux situations spécifiques ne sont en revanche pas concernées et font l'objet de points spécifiques dans le projet de loi :

- La direction de l'expertise nucléaire de défense (DEND) de l'IRSN. Ses missions seront transférées au ministère de la défense par voie réglementaire. Un nouveau service, au périmètre fonctionnel et à la gouvernance identiques (placé sous l'autorité d'un directeur directement rattaché aux ministres chargés de la défense et de l'énergie), sera créé au ministère de la défense et placé sous l'autorité du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND),

en parallèle de l'Autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND). Les contrats de travail seront transférés au CEA, qui mettra les salariés concernés à disposition du ministère de la défense. Un système de convention avec l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra d'assurer la fluidité des échanges, et notamment la mobilisation des experts « spécialisés » de la future autorité par le DSND et les interfaces entre les périmètres d'actions des différentes autorités compétentes en cas de situation accidentelle.

- Les activités relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée de l'IRSN, qui nécessitent un démarchage commercial actif de l'entité qui les opère, auprès de clients qui seront soumis au contrôle de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, seront transférées au sein du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), qui sera en mesure de réaliser ce type d'activités dans un contexte concurrentiel, assortie d'un système de convention avec l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection et le Gouvernement permettant des interactions fluides entre les différentes parties prenantes. Les contrats de travail des personnels seront transférés au CEA. Comme le rappelle le rapport du 10 décembre 2014 de la Cour des comptes sur l'IRSN, cette entité qui compte près de 25 000 clients, exclusivement en France, opère des activités de nature concurrentielle qui font face à un acteur dominant le marché mondial, et qui détient, en France, une part de marché équivalente à la sienne. Comme le recommande la Cour des comptes, dans le cadre de ce transfert au CEA, le Gouvernement s'attachera à développer cette activité, dans la sphère publique, en définissant à terme un cadre financier et opérationnel adapté, afin de continuer de bénéficier d'une expérience maîtrisée en France. Toutes les autres activités de dosimétries seront bien transférées à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, notamment celles concourant à la gestion et l'exploitation des données dosimétriques concernant les travailleurs exposés aux rayonnements ionisants, à la surveillance radiologique de l'environnement, de même que les travaux d'expertise, de recherche, ainsi que les travaux notamment d'analyse, de mesure ou de dosage, en relation avec des organismes publics ou privés, français ou étrangers, dans ses domaines de compétence.

Ces deux activités, qui font donc déjà aujourd'hui l'objet de particularités organisationnelles et de processus d'activité particulières au sein de l'IRSN, se poursuivront de manière pérenne au sein de leur future entité de rattachement tout en gardant leurs identités actuelles. La volumétrie de contrôle dans l'environnement au titre de missions de service public de l'ASNR, indépendamment des mesures relevant de l'exploitant, sera augmentée pour maintenir constante la charge des équipes qui réalisent actuellement des mesures dans l'environnement à la fois au titre du service public et pour le compte de l'exploitant EDF.

Le troisième objectif est, par ailleurs, de répondre à l'exigence d'indépendance de l'autorité chargée du contrôle en sûreté nucléaire et en radioprotection, vis-à-vis des exploitants nucléaires et du Gouvernement et lui assurant le statut d'autorité administrative indépendante.

Le quatrième objectif de cet article est d'assurer que la future autorité, à l'instar de l'actuel IRSN, apportera son appui technique au Gouvernement et aux autorités publiques dans ses domaines de compétence.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

3.1.1. Option 1 : conserver l'organisation actuelle

Comme rappelé dans les objectifs poursuivis, le système actuel conduit à des inefficiences structurelles. Ces inefficiences sont d'ailleurs pointées dans le rapport de la Cour des comptes du 10 décembre 2014 sur l'IRSN.

"Il est également probable que les problèmes de coordination aujourd'hui constatés en matière budgétaire, de recherche, de communication ou d'action internationale seraient résolus plus facilement."

"Bien que des efforts aient été accomplis par l'ASN et l'IRSN ces dernières années pour développer leur coopération, des tensions récurrentes subsistent. La dispersion des ressources budgétaires, les actions de communication non concertées, l'absence d'orientations communes dans le domaine de la recherche, réduisent les marges de progression de la sûreté nucléaire et de la radioprotection."

"Les coûts complets par action nourrissent un conflit latent entre l'ASN et l'IRSN. [...] L'ASN dont l'avis est sollicité chaque année sur le montant de [la] subvention [perçue par l'IRSN], demande à ce que l'IRSN lui rende compte précisément de l'emploi de ces crédits. Sa demande n'est que partiellement satisfaite"

"Les relations entre ASN et IRSN sont difficiles et nourrissent une tension permanente. Tous les rapports de la Cour de ces dernières années, IRSN en 2007, sûreté nucléaire en 2010, ASN en 2012, ont mis en exergue cette tension jusqu'à considérer qu'il serait utile de rechercher des voies pour améliorer la collaboration des deux organismes."

"[...] Toute la bonne volonté déployée n'a pas empêché ces dernières années des actions de communication autonomes de l'IRSN qui posent des problèmes de principe."

S'il est clair que des améliorations ont pu être mises en œuvre à la suite de ce rapport, l'origine de ces inefficiences réside dans l'existence de deux structures concourant à la même mission : celle d'assurer en France le meilleur niveau de contrôle en sûreté nucléaire et en radioprotection.

Dans son rapport de 2014, la Cour posait d'ailleurs la question de l'opportunité d'une fusion entre l'ASN et l'IRSN afin d'apporter une réponse à ces enjeux structurels. La Cour considérait à l'époque :

« Les difficultés de toute nature que générerait la fusion de l'ASN et de l'IRSN ne doivent pas être sous-estimées. Il faudrait rapprocher deux organismes de nature différente, l'un, autorité indépendante, l'autre, ÉPIC. Une telle opération appellerait des modifications de la loi TSN et l'élaboration de plusieurs décrets ; elle impliquerait le rapprochement statutaire d'agents de la fonction publique et de salariés de droit privé ; elle supposerait la définition d'une nouvelle stratégie immobilière alors que les deux organismes viennent, ou sont en cours, de réaliser d'importantes opérations.

En contrepartie, les synergies créées par la fusion et les gains en efficacité seraient probables mais dans des proportions limitées. Il est également probable que les problèmes de coordination aujourd'hui constatés en matière budgétaire, de recherche, de communication ou d'action internationale seraient résolus plus facilement.

En synthèse, les arguments favorables à la consolidation du dispositif de sûreté nucléaire français l'emportent. L'organisation duale décideur-expert (ASN et DSND-IRSN) offre de nombreuses garanties en dissociant les composantes qui participent aux décisions prises. Et on ne saurait ignorer les conséquences à long terme qu'entraînerait la concentration de la quasi-totalité des moyens publics de sûreté nucléaire sous la responsabilité d'une autorité indépendante dont les décisions sont souveraines »

Plusieurs remarques doivent être faites sur cette conclusion :

- Tout d'abord, et comme rappelé en introduction de ce document, le contexte en 2014 est radicalement différent de celui de 2023, du fait de la relance de la filière nucléaire, avec de lourdes implications pour l'ensemble de la chaîne de la sûreté nucléaire française et de la radioprotection :
 - pour le parc électronucléaire existant français, composé de 56 réacteurs à eau pressurisée en 2023, cette relance requiert le maintien d'un niveau de sûreté inchangé sans modifier notre réglementation en la matière, tout en relevant les défis de la poursuite d'exploitation du parc nucléaire existant au-delà de 60 ans voire au-delà, tant que les installations respectent le cadre de sûreté nucléaire, de l'adaptation au dérèglement climatique et des éventuelles augmentations de puissance d'une partie des réacteurs français ;
 - lancement d'un programme de construction de trois paires de réacteurs de technologie EPR2 et la mise à l'étude de huit unités supplémentaires, qui marque un tournant après les seize dernières années au cours desquelles seule la construction d'un réacteur a été menée, à Flamanville ;
 - relance également de la recherche et de l'innovation, avec une ambition forte en faveur de la construction de nouveaux petits réacteurs de technologies historiques ou innovantes, le soutien renforcé des autorités françaises dans le projet de fusion nucléaire ITER, mais c'est également la décision de poursuivre

le développement du réacteur de recherche Jules Horowitz, prise lors du Conseil de politique nucléaire de juillet 2023, et le renouvellement des installations de recherche de la branche nucléaire civil du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), qui jouera un rôle central dans l'animation et le pilotage de la recherche dans la filière, avec ici également des enjeux nouveaux et complexes pour la sûreté nucléaire autant que la filière industrielle ;

- maintien et renforcement d'une filière souveraine sur l'ensemble du cycle du combustible avec la construction de nouvelles capacités d'entreposage et de stockages de déchets, et potentiellement de nouvelles usines de fabrication et de retraitement du combustible.
- Dès lors, les gains attendus d'un rapprochement entre l'ASN et l'IRSN en 2014 sont incomparables avec ceux attendus dans les prochaines années, ces derniers étant proportionnels au volume d'activités attendu dans la sûreté nucléaire.
- Ensuite, les difficultés relevées par la Cour sont principalement de deux natures :
 - la réunion d'entités de statuts différents, avec des agents aux statuts différents, cependant c'est précisément l'objet de ce projet de loi que de traiter cet obstacle, en l'utilisant comme une force pour renforcer à moyen et long terme l'attractivité de la filière nucléaire, avec une future autorité qui aura la faculté de recruter sous différents statuts ;
 - la définition d'une nouvelle stratégie immobilière, sujet apparaît de second rang au regard des enjeux de la relance du nucléaire.

Bien entendu, cette option présente en revanche un avantage, qui est de ne pas avoir à gérer une phase de transition, avec ces risques associés, au risque de maintenir durablement une gouvernance qui serait inadaptée aux nouveaux enjeux. C'est précisément pour cette raison, et comme le recommande le rapport de l'OPECST du 11 juillet 2023, qu'une réforme de la gouvernance de la sûreté nucléaire doit être engagée rapidement et qu'elle doit permettre aux salariés des deux entités de se projeter dans la future autorité, dans une démarche nécessitant un travail de préfiguration au niveau des directions respectives de l'ASN et de l'IRSN, actuellement mené en parallèle du présent projet de loi.

3.1.2. Option 2 : rapprochement partiel des ressources de l'IRSN et de l'ASN.

Seules les ressources de l'IRSN les plus directement liées aux missions actuelles de l'ASN (expertise) seraient regroupées avec celles de l'ASN au sein de la future autorité tandis que les autres activités, dont une partie de la recherche, seraient réparties vers d'autres organismes, comme le CEA.

À la suite des consultations informelles menées pour l'examen du présent projet de loi, ce scénario n'a pas été retenu car il aurait notamment conduit à une rupture du continuum entre l'expertise et la recherche, facteur essentiel pour garantir sur le long terme l'excellence de l'expertise française en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection. Par ailleurs, il aurait également entraîné une dispersion des effectifs actuels de l'IRSN au sein de différents

organismes, ce qui aurait à court terme constitué un frein à la mise en œuvre de la réforme et, à plus long terme, aurait nuit à l'attractivité de la future autorité en restreignant les parcours de carrière possibles.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option 2 a été retenue par le Gouvernement. C'est également la recommandation du rapport de l'OPECST du 11 juillet 2023.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Outre l'adaptation du règlement intérieur de la future autorité prévue à l'article 4, pour tenir compte de l'ensemble de son champ de mission, la loi impliquera la modification de plusieurs dispositions du code de l'environnement qui contiennent les missions des deux entités actuelles.

De plus, l'article 2 modifie le code de l'environnement comme suit :

- l'article L. 592-1 du code de l'environnement est modifié ;
- La section 1 du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement est complétée par un article L. 592-1-1 ;
- L'article L. 592-29 du code de l'environnement est modifié.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La présente réforme s'inscrit dans les exigences de la directive 2014/87/EURATOM du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. Le point 6 de la section 1 sur les obligations générales prévoit notamment que « *les États membres assurent l'indépendance effective de l'autorité de réglementation compétente de toute influence indue dans sa prise de décision réglementaire. À cet effet, les États membres veillent à ce que le cadre national exige que l'autorité de réglementation compétente : (...) b) prenne des décisions réglementaires fondées sur des exigences liées à la sûreté nucléaire solides et transparentes; (...) d) emploie un personnel en nombre approprié possédant les qualifications, l'expérience et l'expertise nécessaires pour remplir ses obligations. (...)* ».

Enfin, la directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom prévoit à son article 76 « Autorité compétente » que les

États membres désignent une autorité compétente chargée d'accomplir les tâches prévues dans ladite directive. Ils veillent à ce que l'autorité compétente soit séparée sur le plan fonctionnel de tout autre organisme ou organisation s'occupant de la promotion ou de l'utilisation de pratiques au titre de la présente directive, afin de protéger son indépendance effective de toute influence indue sur sa fonction réglementaire d'une part, et se voie accorder les compétences juridiques ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour remplir ses obligations d'autre part.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact macroéconomique est difficilement chiffrable. L'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection visant à adapter le système français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection au contexte à venir de relance du nucléaire, elle aura un impact positif sur les activités contrôlées, notamment la filière de production d'électricité, et indirectement sur les industries consommatrices d'électricité.

Pour les exploitants d'activités nucléaires dites de « proximité », concernées par la radioprotection des travailleurs, du public, du patient, la constitution d'un interlocuteur unique réunissant l'expertise publique, le contrôle et l'appui en situation d'urgence, avec des systèmes d'information partagés, sera également un facteur de simplification et d'accélération de leurs relations avec l'administration, et de lisibilité de l'action publique dans ce domaine.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La réforme aura pour impact de renforcer la réactivité du système de contrôle et de simplifier la relation entre la future autorité et ses assujettis. Elle est donc de nature à répondre aux besoins de réactivité accrue exprimés par les porteurs de projets nucléaires, les exploitants nucléaires et les responsables d'activités nucléaires. L'impact économique associé reste cependant difficile à chiffrer.

4.2.3. Impacts budgétaires

Le principal objectif de la réforme portée par le Gouvernement n'est pas de réaliser des gains budgétaires.

Néanmoins, au titre des économies, la mutualisation d'outils ou de fonctions entre l'ASN et l'IRSN pourrait diminuer, après convergence des structures et systèmes, certains coûts de fonctionnement (par ex. partage du même système d'informations, mutualisation des moyens liés à la crise...).

Les mesures du présent projet de loi destinées à renforcer l'attractivité de la future autorité ainsi qu'à équilibrer les modalités de gestion entre les différents statuts de personnels au sein de

l'IRSN et de l'ASN (voir articles 8 et 11 du présent projet de loi), iront en revanche dans le sens d'un renchérissement des coûts pour les finances publiques de la sûreté nucléaire, à l'instar des enveloppes salariales de 15 M€ et 0,7 M€ prévues en 2024 qui permettront aux directions générales de l'IRSN et de l'ASN d'engager un rééquilibrage par rapport au marché du travail du secteur nucléaire, dès l'année prochaine, à l'issue de la promulgation du présent projet de loi.

Comme elles seront préservées dans d'autres entités publiques, les activités de l'actuel IRSN qui ne seront pas intégrées au sein de la future autorité de sûreté ne conduiront pas à des gains budgétaires. Ces activités seront elles aussi concernées par les mesures salariales prévues en 2024, en parallèle du présent projet de loi.

Le rapprochement entre l'ASN et l'IRSN pour former une autorité unique sous statut d'autorité administrative indépendante (AAI) présente des conséquences sur le plan budgétaire par l'effet de la dissolution de l'établissement public IRSN et de son modèle de financement. Parmi ces éléments figurent :

- La suppression de la subvention pour charges de service public imputée aujourd'hui sur le programme 190 (mission recherche) pour un montant de 170 M€. Ces crédits seront réorientés au sein du budget de l'État vers les crédits constituant le programme de la future autorité ;
- La suppression de la taxe affectée (-61 M€ environ) à l'IRSN et la rebudgétisation de celle-ci au sein du budget général de l'État, puis son attribution au programme budgétaire de la future autorité ;
- La prise en compte de l'impact financier lié à l'arrêt de certaines activités commerciales et tout particulièrement des activités relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée. Puisque ces dernières seront transférées au CEA, les recettes (environ 12 M€) et dépenses associées (environ 9,5 M€) seront transférée de l'IRSN au CEA ;
- des activités commerciales, dont le bénéfice net en 2022 est d'environ 2 M€, qui ne seront pas reprises par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection pour des raisons notamment de déontologie, comme les mesures environnementales pour le compte des exploitants ou les accords de licences.

Le premier budget de la future autorité sera établi dès le cycle budgétaire débutant début 2024.

L'ASN recouvre actuellement la taxe sur les INB, les taxes additionnelles et la contribution de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) pour un montant de 763,5 M€. Il conviendra, dans le cadre du PLF 2025, d'intégrer une disposition visant à tenir compte de la suppression de la taxe affectée à l'IRSN (61 M€) en intégrant ce montant dans le rendement de la taxe sur les INB.

Pour l'encaissement des recettes aujourd'hui traitées par l'agence comptable de l'IRSN, la future autorité, via son attribution de produits et son fonds de concours (textes réglementaires

à édicter), devra mettre en œuvre la procédure permettant la facturation et la récupération des crédits liés aux activités donnant lieu à rémunérations pour services rendus.

La mise en place de la future autorité aura des impacts importants sur la gestion financière afin d'assurer la continuité des activités pendant la période de transition puis de manière pérenne :

- paramétrage de l'outil comptable Chorus et déploiement au sein de l'autorité ;
- mise en place du circuit de la dépense ;
- reprise des engagements antérieurs ;
- prise en compte des impacts sur les marchés publics en cours (avenant, mutualisation, continuité).

L'intégralité de l'exécution budgétaire sera réalisée conformément au décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (2012).

Concernant les impacts budgétaires, il conviendra également de prendre en compte les différents articles du titre II « Attractivité de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection » du présent projet de loi.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les collectivités territoriales bénéficieront par cette réforme d'un interlocuteur unique sur l'ensemble des sujets relevant actuellement des missions de l'ASN et de l'IRSN. Cette simplification administrative sera de nature à renforcer la lisibilité et l'opérationnalité des services qui leur sont rendus.

Les départements sont responsables de l'institution des commissions locales d'information auprès des différents sites nucléaires. La future autorité continuera, à l'instar des actions menées par l'ASN et l'IRSN, à veiller à assurer une information des commissions locales d'information la plus complète possible. Elle continuera à inviter également, avec l'accord des exploitants, des représentants de Commissions locales d'information (CLI) à participer à des inspections. Enfin, seront poursuivis les dialogues techniques auxquels sont associés notamment les CLIs afin d'assurer une montée en compétences de ces dernières.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les services administratifs n'auront plus qu'un unique interlocuteur sur les sujets relevant des missions de l'ASN et de l'IRSN.

Les missions d'appui techniques actuellement confiées à l'IRSN par différents services de l'État seront désormais assurées par la future autorité (hors DEND), qui disposera des moyens pour les réaliser. De même, les missions actuellement confiées par voie réglementaire à l'IRSN, par exemple dans le domaine de la radioprotection des travailleurs, continueront à être réalisées par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection. C'est ce que sécurise le présent article

2, concernant notamment les activités de mesurage, les compétences des laboratoires spécialisés, la contribution à l'organisation de jurys de certification de personnes et à l'agrément de laboratoires de mesures, la gestion et l'exploitation des mesures de l'exposition des travailleurs aux rayonnements ionisants, ainsi que le bilan qui en est fait au ministre chargé du travail, la prestation de dosimétrie du personnel navigant...

Cette simplification administrative sera de nature à renforcer la lisibilité et l'opérationnalité de la réponse apportée en cas de situation d'urgence radiologique auprès du préfet et des services de l'État chargés de la gestion de crise. En effet, en situation d'urgence, l'ASN exerce des missions de contrôle du bien-fondé des dispositions prises par l'exploitant et de conseil des autorités quant aux actions de protection des populations à prendre. Dans de telles situations, l'IRSN est chargé de proposer à l'ASN des mesures d'ordre technique, sanitaire et médical propres à assurer la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement et à rétablir la sûreté des installations.

Pour assurer leurs missions en cas de crise, l'IRSN et l'ASN disposent chacun d'un centre de crise, d'une organisation de crise spécifique et de moyens propres. D'une part, le centre technique de crise de l'IRSN produit notamment des éléments d'expertise technique sur l'évolution de la situation et les possibles impacts sur la population et l'environnement. Pour ce faire, il bénéficie d'outils de modélisation et de données transmises depuis certaines installations nucléaires ou issues des réseaux de mesure de la radioactivité. D'autre part, le centre d'urgence de l'ASN est chargé de produire des recommandations au préfet ou en Cellule Interministérielle de Crise (CIC) sur les actions à mettre en œuvre pour protéger la population. Pour cela, il est en lien étroit avec le centre technique de crise de l'IRSN.

En situation d'urgence, l'ASN détache des agents de ses divisions territoriales, d'une part au centre opérationnel départemental (COD) de la préfecture concernée, afin de venir en appui au préfet, et d'autre part au PC de direction du site concerné, principalement pour s'assurer que la gestion de crise locale est correctement assurée par l'exploitant (management, qualité des prises de décision, circulation de l'information, transparence).

En complément, l'IRSN dispose de moyens opérationnels au service de la crise :

- un réseau de mesures de la radioactivité dans l'environnement ;
- des moyens de mesures de la contamination interne des personnes ;
- des moyens mobiles de mesure de la radioactivité dans l'environnement permettant de cartographier les zones contaminées à la suite d'un accident.

Enfin, l'IRSN exerce des missions de surveillance radiologique de l'environnement qui nécessitent en particulier l'entretien d'un réseau de mesures dense sur l'ensemble du territoire. Cette surveillance est complémentaire de celle assurée par les exploitants nucléaires sur la base des prescriptions de l'ASN.

Cet article, combiné avec l'article 1, sera l'opportunité de rapprocher les organisations de crise de l'IRSN et de l'ASN avec deux principaux bénéficiaires.

En premier lieu, l'institution d'un interlocuteur unique, identifié par les services de l'État comme expert dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, renforcera la lisibilité de l'organisation de crise nucléaire actuelle, où la répartition actuelle des compétences propres entre l'ASN et l'IRSN pouvait être considérée comme peu lisible. Elle renforcera également le partage et la circulation des informations et données au sein des processus internes de la future autorité.

En second lieu, le regroupement des centres d'urgence actuels de l'IRSN et de l'ASN permettra une fluidification des échanges entre les équipes d'experts et celles chargées de proposer des actions de protection de la population aux autorités. La suppression des interfaces actuelles entre ASN et IRSN renforcera la réactivité du soutien apporté aux pouvoirs publics, tout en conservant les capacités de conseil et d'expertise mobilisées.

L'appui local aux autorités (détachement d'agents au COD préfectoral) et le contrôle local de la gestion de crise de l'exploitant resteront inchangés.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Les missions actuellement confiées à l'ASN et l'IRSN seront assurées par la future autorité à l'exception des missions de la DEND et des activités relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée dont le personnel sera transféré au CEA.

Il n'y a donc pas d'évolution dans le périmètre des services rendus à la collectivité.

La présence d'un unique acteur public en charge des missions de contrôle civil de la sûreté nucléaire et de la radioprotection donnera une plus grande lisibilité aux actions actuellement menées par l'ASN et par l'IRSN, dont les missions respectives sont parfois confondues par le grand public. L'addition des moyens actuellement consacrés par l'ASN et l'IRSN à l'ouverture à la société et à la participation des publics seront maintenus dans la future autorité, et permettront de maintenir ces actions au moins à leur niveau actuel, voire de les renforcer en assurant un continuum de concertation sur les sujets présentant le plus d'enjeux.

En adaptant le système de contrôle aux futurs enjeux et en renforçant la réponse apportée en situation d'urgence, l'institution de la future autorité constitue donc le cadre nécessaire pour permettre le développement des activités nucléaires avec le niveau de sûreté attendu par nos concitoyens.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La présence d'un unique acteur public en charge des missions de contrôle civil de la sûreté nucléaire et de la radioprotection donnera une plus grande lisibilité auprès des particuliers aux actions actuellement menées par l'ASN et par l'IRSN, dont les missions respectives sont parfois confondues par le grand public.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'institution de la future autorité constitue un cadre adapté pour permettre le développement des activités nucléaires en prenant en compte les enjeux environnementaux liés aux activités nucléaires (adaptation au changement climatique des installations nucléaires, réglementation et surveillance des rejets...).

La future autorité réunira l'ensemble des savoir-faire liés à l'environnement actuellement répartis au sein de l'ASN et de l'IRSN : production réglementaire, contrôle et suivi des dispositions prises par l'exploitant pour limiter les impacts environnementaux, inspections sur site, instruction et expertise des dossiers des exploitants, métrologie de la radioactivité dans l'environnement, moyens terrain de mesure et d'intervention, laboratoires d'analyse des prélèvements, recherche...

Plus généralement, l'énergie nucléaire est une énergie décarbonée qui contribue directement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et à l'atteinte de la neutralité carbone, aussi le présent projet de loi visant à renforcer la gouvernance de la sûreté nucléaire dans le contexte de la relance de la filière, ce projet de loi contribuera positivement à la diminution des émissions de gaz à effet de serre.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 du présent projet de loi prévoit que cet article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d’Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d’application

L’article 2 prévoit qu’un décret en Conseil d’État précisera les conditions dans lesquelles la future autorité pourra :

« 1° dispenser des formations, délivrer des attestations, des habilitations, des qualifications et des certifications professionnelles et exercer les missions dévolues aux organismes certificateurs mentionnés à l’article L. 6113-2 du code du travail ;

« 2° délivrer des agréments, accréditations, attestations et certifications attestant de la capacité à exercer des activités dans un domaine d’intervention spécialisé ;

« 3° exercer, dans ses domaines de compétence, des missions confiées à des organismes certifiés ou accrédités ;

« 4° assurer la gestion, dans le cadre de l’exercice de ses missions, de traitements de données d’intérêt public, y compris des données à caractère personnel et de santé.

De même, un décret en Conseil d’État définira les conditions dans lesquelles la future autorité apportera son appui technique aux services de santé de prévention et de santé au travail et aux employeurs concernés par la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants.

Article 3 - Intégration de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans l'écosystème de la recherche

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La recherche constitue une activité essentielle pour l'IRSN, qui y consacre environ 40 % de ses ressources. Cet effort poursuit deux objectifs principaux. Il s'agit, d'une part, d'apporter aux équipes de l'Institut en charge de l'évaluation des dossiers liés à la sûreté nucléaire, à la radioprotection de l'environnement, du public, des patients et des travailleurs, à la surveillance radiologique de l'environnement ou à la santé, des connaissances nouvelles issues d'une recherche finalisée leur permettant de remplir, en toute indépendance, leur mission d'expert public des risques radiologiques et nucléaires, en appui aux pouvoirs publics dans ces domaines. Il s'agit, d'autre part, d'éclairer un avenir plus lointain, dans une démarche de recherche anticipative, voire exploratoire, visant à acquérir des connaissances et des compétences dans de nouvelles voies ou de nouveaux concepts, en matière non seulement de technologie, mais aussi d'organisation.

Quelles que soient leur nature et leur portée – nationale, européenne ou internationale –, les programmes de recherche menés par l'IRSN sont conçus, pour la plupart d'entre eux, dans une approche partenariale, avec des universités, des laboratoires, des organismes techniques de sûreté nucléaire, etc. Ils s'inscrivent également dans le cadre de dispositifs tels que le programme *Recherche en matière de sûreté nucléaire et radioprotection* (RSNR) de l'Agence nationale de la recherche ou le programme-cadre pour la recherche et l'innovation *Horizon Europe* de la Commission européenne. Ces dispositifs de financement à l'échelle nationale ou européenne visent à promouvoir des programmes d'innovation et de recherche après des processus de sélection, auxquels l'IRSN participe régulièrement. Ils contribuent au développement d'une recherche de haut niveau et favorisent l'émergence de partenariats nationaux, européens et internationaux. On peut citer les exemples récents du programme PASTIS, visant à étudier les systèmes passifs des réacteurs à eau légère et bénéficiant d'une aide de l'État gérée par l'Agence Nationale de la Recherche au titre de France 2030, et du partenariat PIANOFORTE, visant à améliorer les connaissances dans le domaine de la radioprotection au bénéfice d'une meilleure protection du public, des patients, des travailleurs et de l'environnement et co-financé par le programme EURATOM de l'Union européenne et les États-Membres des pays participants. Enfin, pour la définition de sa politique de recherche et l'orientation de ses programmes, l'Institut s'appuie sur deux instances complémentaires – le Conseil scientifique et le comité d'orientation des recherches (articles R. 592-54 et R. 592-50 du code de l'environnement).

Les activités décrites ci-dessus conduisent l'IRSN à mener une politique de formation par la recherche. Le transfert des connaissances et des compétences acquises au sein de ses

laboratoires est une mission fondamentale de l'IRSN. Dans ce cadre, l'Institut accueille des doctorants et, sur la base de contrats post doctoraux, des docteurs récemment diplômés souhaitant approfondir leurs compétences tout en apportant une contribution à la recherche menée par l'établissement public. L'Institut reçoit également des doctorants et des chercheurs étrangers dans le cadre d'un séjour de recherche.

L'Autorité de sûreté nucléaire actuelle, quant à elle, suit les travaux de recherche et de développement menés aux plans national et international pour la sûreté nucléaire et la radioprotection. Elle formule toutes propositions ou recommandations sur les besoins de recherche pour la sûreté nucléaire et la radioprotection. Ces propositions et recommandations sont communiquées aux ministres et aux organismes publics exerçant les missions de recherche concernés, afin qu'elles soient prises en compte dans les orientations et la définition des programmes de recherche et de développement d'intérêt pour la sûreté nucléaire ou la radioprotection (cf. article L. 592-31-1 du code de l'environnement, qui est conservé dans la présente réforme).

Pour rédiger ses avis sur les orientations de recherche, l'ASN s'appuie notamment sur les recommandations de son comité scientifique, composé de personnalités scientifiques reconnues dans leur domaine et nommées par le collège. L'article 2 de la décision n° 2018-DC-0650 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 6 novembre 2018 relative au comité scientifique auprès de l'Autorité de sûreté nucléaire précise que le comité scientifique a pour mission d'appuyer le collège de l'ASN dans le domaine de la recherche en lui apportant : a) une vision des travaux de recherche et de développement menés aux plans national et international pour la sûreté nucléaire et la radioprotection ; b) la connaissance des axes stratégiques de recherche, en particulier ceux des ministères et des organismes publics impliqués dans la recherche (orientations stratégiques des organismes, appels à projets...).

Le continuum expertise-recherche est un point clé pour garantir dans le temps l'excellence de la recherche française en sûreté nucléaire et radioprotection, telle qu'elle est aujourd'hui reconnue au niveau international.

Le projet de loi confie donc à la future autorité les missions actuelles de l'IRSN en matière de recherche, qu'il s'agisse de recherche amont ou de recherche finalisée. Afin de pouvoir exercer pleinement ces nouvelles missions, la future autorité devra pouvoir être reconnue officiellement comme établissement réalisant de la recherche, par le ministère chargé de la recherche. De même, la future autorité pourra être soumise, sur une base volontaire, aux évaluations du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté de la recherche est une liberté publique dont les garanties fondamentales relèvent de la loi (article 34 de la Constitution).

La loi fixe également les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes (article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes).

Mentionnés dans le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 au même titre que la déclaration de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946, les droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004, composée de dix articles précédés de sept alinéas, ont une valeur constitutionnelle ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005. L'article 7 de la charte de l'environnement dispose que « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». L'article 9 de la charte de l'environnement prévoit, par ailleurs, que « *La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement* ».

La reconnaissance de l'ASNR en tant qu'organisme chargé de missions de recherche et le fait de confier la mission d'évaluation de ces activités de recherche au HCERES répondent à ces exigences constitutionnelles. En effet, le HCERES est chargé, aux termes de l'article L. 114-3-1 du code de la recherche, d'émettre des appréciations motivées sur la qualité des résultats obtenus dans les activités de recherche par l'organisme évalué, à l'attention des acteurs publics, mais aussi des publics intéressés, ce qui est de nature à contribuer au débat public. Ces appréciations s'accompagnent également de recommandations qui seront susceptibles de prendre en compte les dimensions environnementales des activités menées par l'ASNR.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Aucun texte international ne s'oppose à ce que l'autorité de sûreté nucléaire exerce elle-même une mission de recherche plutôt que de s'appuyer sur une entité technique. La directive 2014/87 Euratom du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, contenant dans son considérant n° 7 ce qui suit : « *Il convient que le processus de prise de décision réglementaire tienne compte des compétences et de l'expertise, qui peuvent être fournies par un organisme d'appui technique. Cette expertise devrait se fonder sur les connaissances scientifiques et techniques les plus récentes, y compris celles qui découlent de l'expérience acquise dans le cadre de l'exploitation et de la recherche en matière de sûreté, sur la gestion des connaissances et sur des ressources techniques adéquates.* »

La directive 2013/59/Euratom du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom, ne contient pas de dispositions sur la liberté de la recherche.

L'Union européenne peut entreprendre des activités de recherche pour renforcer ses bases scientifiques et technologiques (art.179 TFUE + Traité Euratom). À ce titre, il existe un programme cadre pour la recherche et l'innovation, d'une durée de 7 ans, et un programme de recherche et de formation de la Communauté européenne de l'énergie atomique, pour une durée de cinq ans. Ces deux programmes financent des projets de recherche ambitieux selon des modalités détaillées dans les règlements qui les établissent. Des appels à projets sont lancés de manière annuelle auxquels peuvent prétendre toutes les entités juridiques établies dans un Etat membre ou dans un Etat associé (art. 23 du règlement établissant le programme cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe »).

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

De nombreuses autorités de sûreté étrangères financent ou conduisent des activités de recherche. A titre d'exemple, parmi les autorités de sûreté étrangères, l'autorité de sûreté américaine (NRC) héberge en son sein l'Office of Nuclear Regulatory Research (RES) qui gère et met en œuvre les programmes de recherche sur la réglementation nucléaire de la NRC et propose de manière indépendante des améliorations aux programmes et processus de recherche sur la réglementation de l'agence sur la base des résultats de la recherche. Elle dispose d'un effectif d'environ 200 ETP et d'un budget de 77 millions de dollars (72 millions d'euros), soit environ 9 % du budget total de l'agence.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le HCERES est une autorité publique indépendante. L'ARSN est quant à elle une autorité administrative indépendante. En application de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, il appartient au législateur de fixer « *les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* ».

En outre, les dispositions de l'article L.114-3-1 du code de la recherche relatives notamment aux missions du HCERES énumèrent les structures que cette autorité publique indépendante est chargée d'évaluer. Les autorités administratives indépendantes n'y figurent pas. Il convient de remédier à cette incomplétude en proposant une modification du vingtième alinéa de l'article L.114-3-1 du code de la recherche afin d'inclure, dans la liste des organismes que le HCERES est chargé d'évaluer, les autorités administratives indépendantes qui se sont vues confier une mission de recherche et qui figurent sur la liste fixée par décret, selon les dispositions de L. 112-6 du code de la recherche.

L'article L. 112-6 du code de la recherche dispose qu'« *un décret pris sur le rapport du ministre chargé de la recherche fixe la liste des établissements publics dont les statuts prévoient une mission de recherche* ». La future autorité ayant pour statut celui d'autorité administrative indépendante et devant mener à bien une mission de recherche (voir article 2 de la présente loi), il est nécessaire de modifier l'article L. 112-6 pour adjoindre cette catégorie à côté de celle des établissements publics. Ce complément permettra de rendre applicables à la future autorité plusieurs dispositions législatives du code de la recherche (par exemple l'article L. 114-3-1 relatif au HCERES), qui font référence à cet article pour définir leur champ d'application.

L'article L. 114-3-1 du code de la recherche fixe les missions du HCERES. En son 20^e alinéa, il est prévu qu'il puisse « aussi évaluer, à la demande des autorités compétentes, les activités de recherche d'autres établissements mentionnés à l'article L. 112-6 du présent code dont les statuts prévoient une mission de recherche ». À la fois par cohérence avec l'article L. 112-6 du code de la recherche et par le souhait du Gouvernement de permettre à la future autorité de soumettre ses activités de recherche, à l'instar de ce que faisait l'IRSN, à l'évaluation par le HCERES, il est nécessaire d'y ajouter les autorités administratives indépendantes.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Un premier objectif est de maintenir le continuum expertise-recherche, et de faire bénéficier à la future autorité des connaissances techniques les plus récentes et pointues.

Un deuxième objectif est de permettre à l'ASN d'exercer pleinement désormais sa mission de recherche, il est donc indispensable que la future autorité figure dans la liste établie par le ministère chargé de la recherche et soit reconnue comme organisme de recherche.

Un troisième objectif est de bénéficier du travail d'évaluation du HCERES dans la continuité du travail mené par cette autorité auprès de l'IRSN. Le Haut conseil conçoit ses évaluations et analyses comme un outil de développement et d'amélioration des établissements et des entités auprès desquels il intervient. Il œuvre à la reconnaissance de l'excellence des formations du supérieur et de la recherche.

Le dernier objectif de cet article, combiné à l'article 2, est de permettre à la future autorité de mener des activités de recherche en partenariat avec les entités qu'elle contrôle. Certains travaux de recherche nécessitent en effet d'être menés en partenariat, notamment avec des exploitants nucléaires publics comme privés contrôlés par l'autorité de sûreté. Pour éviter les potentiels conflits d'intérêt liés à la réalisation et au financement de ces programmes communs, des règles déontologiques spécifiques seront définies, reprenant en particulier celles qui sont aujourd'hui en vigueur à l'IRSN (par exemple, les expériences peuvent être faites en commun, mais chaque partenaire interprète les résultats de son côté). De même, des mesures déontologiques particulières seront mises en place pour permettre à la future autorité de délivrer à ses propres équipes de recherche les autorisations nécessaires pour l'utilisation de sources radioactives, puisqu'elle est l'autorité de police compétente pour les autorisations d'exercice d'activités nucléaires au titre du code de la santé publique.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une des options alternatives envisagées était que la recherche rejoigne un autre organisme de recherche, disjoint de la future autorité.

Suivant la recommandation émise par le rapport du 11 juillet 2023 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (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 », et tirant les leçons des échanges menés par le Gouvernement auprès des parties prenantes de cette réforme, notamment l'ASN, l'IRSN et les organisations syndicales respectives au cours de l'été 2023, ce schéma a été écarté. Non seulement il aurait remis en cause le lien nécessaire entre expertise et recherche mais il aurait également contribué négativement à l'attractivité de la future autorité et il n'aurait pas permis de tenir compte de l'existence actuelle de nombreux agents de l'IRSN cumulant des activités d'expertise et de recherche (cf. étude d'impact de l'article 2).

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'objectif du présent article est que la future autorité puisse être considérée comme n'importe quel établissement réalisant de la recherche, du point de vue des programmes de recherche, des financements européens, des évaluations par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

Aussi il est proposé d'ajouter à l'article L. 112-6 du code de la recherche les autorités administratives indépendantes, ce qui permettra de les intégrer à ce cadre général préexistant du code de la recherche.

L'option retenue valorise le continuum expertise-recherche, qui est un point clé pour garantir dans le temps, et face aux enjeux de demain, l'excellence de la recherche française en sûreté nucléaire et radioprotection, telle qu'elle est aujourd'hui reconnue au niveau international.

C'est également l'option qui permet de maximiser l'attractivité de la future autorité, en cohérence avec l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

Afin de garantir la qualité des recherches effectuées par la future autorité, il est prévu à l'article L. 114-3-1 du code de la recherche, la possibilité d'évaluation par le HCERES, à l'instar des autres établissements réalisant des recherches.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les articles L. 112-6 et L. 114-3-1 du code de la recherche sont modifiés.

Les dispositions législatives proposées requièrent des modifications des textes d'application, notamment le décret prévu au L. 112-6 du code de la recherche (décrets, voir 5.2.3).

Par ailleurs, certains travaux de recherche nécessitent d'être menés en partenariat, notamment avec des exploitants nucléaires contrôlés par l'Autorité de sûreté. Pour éviter les potentiels conflits d'intérêt liés à la réalisation et au financement de ces programmes communs, des règles déontologiques spécifiques seront définies, reprenant en particulier celles qui sont aujourd'hui en vigueur à l'IRSN (par exemple, les expériences peuvent être faites en commun, mais chaque partenaire interprète les résultats de son côté). De même, des mesures déontologiques particulières seront mises en place pour permettre à la future autorité de délivrer à ses propres équipes de recherche les autorisations nécessaires pour l'utilisation de sources radioactives, puisqu'elle est de manière générale l'autorité de police pour les activités nucléaires exercées au titre du code de la santé publique.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

L'Union européenne vise à construire un Espace européen de la recherche à travers le soutien des centres de recherche dans leurs efforts scientifiques et la coopération entre les chercheurs. La nouvelle entité issue de la fusion de l'IRSN et de l'ASN constituera un acteur important de l'Espace européen de la recherche dans le domaine de la recherche et de la sûreté nucléaire. Elle pourra en vertu des règles en vigueur (cf. point 1.3 cadre conventionnel) répondre aux appels des programmes en cours Horizon Europe et Euratom et bénéficier des financements afférents.

La réalisation par l'ASNR d'activités de recherche pourra inclure des partenariats internationaux et la mise en œuvre de schémas de financements croisés incluant le bénéfice de financements issus de programme de recherche européen. En effet, le règlement portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » du 28 avril 2021 définissant ses règles de participation et de diffusion dispose en son article 22.1 que peut participer « une entité qui est dépourvue de personnalité juridique, visée à l'article 197, paragraphe 2, point c), du règlement financier ». L'article 197.2.c vise en particulier « les entités qui sont dépourvues de la personnalité juridique au regard du droit national, pour autant que leurs représentants aient la capacité de prendre des engagements juridiques pour le compte des entités et que les entités offrent des garanties de protection des intérêts financiers de l'Union équivalentes à celles offertes par des personnes morales. Le demandeur a, en particulier, une capacité financière et opérationnelle équivalente à celle des personnes morales. Les représentants du demandeur apportent la preuve que ces conditions sont remplies ».

L'ASNR répondra à ces critères car son président aura la capacité d'engager juridiquement et financièrement l'entité à l'instar de la situation applicable actuellement à l'ASN.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Les montants totaux des dépenses de recherche de l'IRSN sont respectivement de 103,9 M€ en 2020, 105,3 M€ en 2021 et de 108,1 M€ en 2022. En 2022, le montant des dépenses de recherche en sûreté était de 59,1 M€, les dépenses de recherche en radioprotection de 40,8 M€ et de l'ordre de 8,2 M€ pour d'autres dépenses de recherche dont celles relatives à la crise. Il n'y aura pas d'impacts sur ces montants.

Les contrats de recherche et développement de l'IRSN représentaient 9,8 M€ en 2020 et 9,2 M€ en 2021. Ces contrats signés avec différents partenaires européens et les industriels seront repris dans le cadre des activités de l'ASN.

Les dépenses de recherche de la future autorité participeront à l'objectif d'investir 3 % du PIB européen dans la recherche et le développement, conformément au cadre de la stratégie Europe 2020.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Il a été considéré que la recherche partenariale avec les industriels participait de l'objectif de la recherche, à savoir l'accroissement des connaissances, le partage de la culture scientifique, technique et industrielle au service de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

La part des contrats avec les partenaires « économiques » serait de l'ordre de 3,5 à 7 % (cf. Projet annuel de performance du programme 190 de 2023⁷). Les contrats seront reconduits dans le cadre de la nouvelle structure.

4.2.3. Impacts budgétaires

Cet article est sans impact budgétaire puisque les activités actuelles de recherche de l'IRSN seront maintenues dans la future autorité.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Cet article est sans impact sur les collectivités territoriales.

⁷ Projet annuel de performance du programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables », page 12.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Comme indiqué au point 4.1 relatif aux impacts juridiques, afin d'éviter des potentiels conflits d'intérêts, des règles déontologiques spécifiques seront définies notamment pour ce qui concerne la réalisation de certains travaux de recherche menés en partenariat avec des exploitants nucléaires ou permettre à la future autorité de délivrer à ses propres équipes de recherche les autorisations nécessaires pour l'utilisation de sources radioactives. Les dispositifs retenus pourront se traduire par des règles de nature fonctionnelle ou ayant trait à l'organisation des services.

L'objectif de cet article est également que la future autorité puisse avoir des interactions avec le ministère de la recherche et avec le HCERES similaires à celles existantes avec l'IRSN, à l'exception de l'exercice de la tutelle par le ministère de la recherche, qui n'aura plus lieu d'être à l'égard d'une autorité administrative indépendante.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Cet article permet à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection de poursuivre les activités de recherche actuellement menées par l'IRSN. Cette disposition permettra de maintenir la recherche nucléaire française en sûreté nucléaire à son plus haut niveau en maintenant un haut niveau d'ambition, et en contribuant positivement à la qualité du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection continuera dans son activité d'abriter un certain nombre de jeunes chercheurs. En 2022, l'IRSN employait 99 doctorants, et 57 salariés étaient titulaires d'une habilitation à diriger des recherches (HDR). Les dispositifs seront reconduits dans le cadre de la future autorité.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Cet article est sans impact sur les particuliers. Les conditions de publication des travaux de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection font l'objet de l'article 5 du présent projet de loi.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection poursuivra l'effort de recherche au bénéfice de la sûreté nucléaire et de la protection des personnes et de l'environnement contre les rayonnements ionisants, au travers des programmes engagés pour la plupart dans le cadre de partenariats nationaux, européens ou internationaux. Les travaux menés ont pour objectif de mieux comprendre et prévenir les risques les plus importants liés à l'utilisation de ces rayonnements et notamment dans le secteur électronucléaire, qu'il s'agisse des installations en fonctionnement mais également des nouveaux concepts comme les petits réacteurs modulaires.

Par exemple, l'IRSN a récemment lancé le programme PASTIS (*Passive Systems Thermalhydraulic Investigations for Safety*), qui est un projet visant à étudier les phénomènes physiques mis en jeu dans les systèmes de sûreté passifs dédiés à l'évacuation de la puissance résiduelle d'un réacteur à eau légère en situations incidentelles ou accidentelles. Ce projet bénéficie d'une aide de l'État gérée par l'Agence Nationale de la Recherche au titre de France 2030 (référence « ANR-22-PAST-0001 »). Les recherches expérimentales débuteront en 2026 et seront ouvertes à des collaborations tant au niveau national qu'international.

Il est possible de citer comme autre exemple le partenariat de recherche PIANOFORTE, mis en place en 2022 et coordonné par l'IRSN, qui a pour ambition d'améliorer les connaissances et d'innover dans le domaine de la radioprotection au bénéfice d'une meilleure protection du public, des patients, des travailleurs et de l'environnement dans tous les scénarios d'exposition aux rayonnements ionisants. Par les défis scientifiques qu'il abordera, ce partenariat vise à contribuer aux politiques européennes prioritaires que sont la lutte contre le cancer (Plan européen de lutte contre le cancer), la protection de la santé vis-à-vis des risques environnementaux (Pacte vert pour la croissance) et enfin l'amélioration de l'anticipation et de la résilience en situation de catastrophe (implémentation du cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe).

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 de la présente loi prévoit l'entrée en vigueur de cet article le 1^{er} janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d’Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d’application

Aux fins de mises en œuvre de l’article L. 112-6 du code de la recherche, il conviendra de compléter le décret n° 2021-882 du 1^{er} juillet 2021 fixant la liste des établissements publics dont les statuts prévoient une mission de recherche, afin d’y inclure l’Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.

Article 4 – Orientation du règlement intérieur de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection en matière de séparation entre les processus d’instruction, d’expertise et de recherche et le processus de décision du collège

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L’Autorité de sûreté nucléaire est l’autorité compétente pour les installations nucléaires de base, les transports de substances radioactives, les équipements sous pression nucléaires et les activités nucléaires comportant un risque d'exposition des personnes aux rayonnements ionisants lié à la mise en œuvre soit d'une source artificielle, qu'il s'agisse de substances ou de dispositifs, soit d'une source naturelle, qu'il s'agisse de substances radioactives naturelles ou de matériaux contenant des radionucléides naturels (article L. 592-19 du code de l’environnement). À ce titre, aux termes de l’article L. 592-21 du code de l’environnement, elle prend la plupart des décisions individuelles intéressant ces installations et activités (autorisation, enregistrements, agréments, prescriptions et réception des déclarations). Elle contrôle le respect des règles en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, notamment au travers d’inspections (article L. 592-22 du code de l’environnement).

Les services de l’ASN, placés sous la responsabilité du directeur général, réalisent des expertises dans le domaine notamment de la protection de l’environnement, de la protection des patients contre les rayonnements ionisants et dans celui des équipements sous pression nucléaires, c’est-à-dire des équipements parmi les plus sensibles localisés au cœur du réacteur. Au-delà de ce seul exemple, ces services réalisent l’ensemble de l’instruction, expertise technique comprise, d’un nombre important de dossiers, dans le domaine des installations de recherche ou de gestion des déchets, des usines du cycle du combustible, ou du démantèlement : ainsi, les expertises techniques de 74 % des 40 réexamens en cours sur ce type d’installations sont réalisées entièrement au sein des services de l’ASN, les autres étant réalisées, à quelques exceptions près, en saisissant l’IRSN. Par ailleurs, ils autorisent chaque année plusieurs centaines d’établissements (comme les installations utilisant des sources radioactives, des générateurs de rayon X ou des accélérateurs de particules mis en œuvre dans le cadre d’activités médicales, industrielles, vétérinaires et de recherche), à exercer des activités nucléaires au titre du code de la santé publique. Ces instructions sont réalisées sur la base de l’expertise propre des agents de l’ASN, le plus souvent dans ses divisions territoriales et ces autorisations sont signées par les chefs de ces divisions territoriales.

Cela n’empêche pas les services de l’ASN de pouvoir recourir à de l’expertise complémentaire auprès d’un tiers (IRSN ou autre). En particulier, en application de l’article L. 592-46 du code

de l'environnement, l'ASN peut avoir recours à l'appui technique de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) pour la réalisation de ses missions

L'ASN a principalement recours à l'expertise de l'IRSN dans le domaine des installations nucléaires, en fonction de la nature, des enjeux et de la complexité des dossiers. A l'inverse, l'expertise de l'IRSN est peu sollicitée dans le domaine du nucléaire de proximité qui comprend notamment les activités médicales ou industrielles qui mettent en œuvre des rayonnements ionisants ou des sources radioactives). L'ASN s'appuie ponctuellement sur d'autres sources d'expertise externe, généralistes et spécialisées.

De façon générale, au début de l'instruction d'un dossier, les services de l'ASN identifient les modalités de traitement et d'analyse de ses différents volets. L'ASN instruit elle-même une partie d'entre eux, et saisit l'IRSN sur les volets qu'elle considère devoir faire l'objet d'un examen plus approfondi. Le périmètre et le calendrier de l'expertise font l'objet d'un échange entre l'ASN et l'IRSN. Les services de l'ASN pilotent l'instruction, dans le cadre de laquelle des expertises sont réalisées par l'IRSN, et suivent étroitement les échanges entre l'IRSN et l'exploitant, notamment en participant aux réunions.

L'ASN étant une autorité administrative indépendante, les dispositions de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes lui sont applicables. En particulier :

- le fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire est précisé par un règlement intérieur adopté par son collège (art. 14) ;
- les services de l'Autorité de sûreté nucléaire sont placés sous l'autorité de son président, sauf lorsqu'ils interviennent en appui de sa commission des sanctions (art. 16) ;
- l'organisation et la direction des services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection relèvent de son directeur général, qui est chargé du pilotage, de la mise en œuvre de la stratégie décidée par le collège et de la coordination de l'ensemble des services composant l'autorité.

En application de l'article L. 592-13 du code de l'environnement, le règlement intérieur prévoit les conditions dans lesquelles le collège de l'ASN peut donner délégation de pouvoirs à son président, ou, en son absence, un autre membre du collège, ainsi que celles dans lesquelles le président peut déléguer sa signature aux services. Les décisions à caractère réglementaire et les avis sur les projets de textes réglementaires ne peuvent faire l'objet de délégation. En pratique, les décisions les plus importantes, comme la mise en service ou les prescriptions applicables aux principales installations nucléaires, relèvent de la seule compétence du collège de l'ASN. Comme c'est le cas dans les Autorités de sûreté nucléaire à l'étranger qui disposent d'une expertise technique intégrée (les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Inde par exemple) ce dispositif ne peut raisonnablement être mis en œuvre que pour un nombre restreint de dossiers, ceux à plus forts enjeux (une quarantaine par an par rapport aux 2500 décisions annuelles prises par l'autorité).

La décision sur les autres dossiers est déléguée aux services. Ces dossiers peuvent mobiliser pour certains l'expertise de l'IRSN, lorsque par exemple un exploitant envisage de modifier les matériels ou les règles d'exploitation d'une installation nucléaire de base, et pour d'autres s'appuyer exclusivement sur les compétences des services de l'ASN. Cette seconde catégorie comprend principalement des autorisations d'exercice d'activités nucléaires délivrées au titre de l'article L. 1333-8 du code de la santé publique, qui encadrent notamment l'exercice de la radiothérapie et de la médecine nucléaire dans les hôpitaux, l'emploi de sources dans l'industrie pour réaliser des radiographies de soudures, l'emploi de marqueurs radioactifs dans les laboratoires de recherche d'un grand nombre de spécialités scientifiques ou encore les décisions d'accord préalable à certaines autorisations de rejets d'installations nucléaires par exemple.

Le collège de l'actuelle autorité de sûreté est composé de cinq commissaires nommés pour six ans, dont le président. Ils sont irrévocables et astreints à un devoir d'impartialité. Ils ne reçoivent d'instruction ni du Gouvernement ni d'aucune autre personne ou institution. Le collège prend les décisions et avis à l'unanimité sur les sujets les plus sensibles ou à plus forts enjeux, comme par exemple les conditions de poursuite de fonctionnement à moyen et long termes des installations en service, les conditions de réexamen périodique de sûreté des installations existantes, les options de sûreté et les conditions d'autorisation des nouveaux réacteurs nucléaires classiques ou innovants, les autorisations de mise en service des installations en construction (actuellement EPR2, EPR Flamanville, ITER, RJH), les options de sûreté et les conditions d'autorisation des installations de stockage des déchets ou d'entreposage des matières et déchets radioactifs, les conditions de démantèlement des installations, les contrôles et réparation des installations suite à des aléas significatifs affectant la sûreté comme la corrosion sous contrainte, les conditions d'autorisation des prélèvements en eau et des rejets des installations nucléaires. Il établit par ailleurs la réglementation technique déléguée dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, après consultation des parties-prenantes.

Le collège rend publiques ses décisions et prises de position, et rend compte au Parlement. Il définit la stratégie et la doctrine de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Il auditionne les exploitants et les organisations représentatives des responsables d'activité nucléaire, notamment dans le domaine médical.

Par ailleurs, l'ASN a institué auprès d'elle des groupes permanents d'experts, qu'elle consulte sur les dossiers les plus complexes ou présentant les enjeux les plus importants, sur la base d'un rapport préparé par ses services et/ou ceux de l'IRSN. Cette instance permet ainsi de confronter les différentes expertises en amont de la décision finale du collège.

Par ailleurs, l'article L. 592-41 du code de l'environnement prévoit que le président de la commission des sanctions de l'ASN dispose des services de l'autorité nécessaires à l'exercice des missions confiées à ladite commission.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Les principes encadrant le fonctionnement des autorités administratives et publiques indépendantes relèvent du niveau législatif.

En effet, aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, « *toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi* ».

Cet article prévoit également que « *la loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article 5 de la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires prévoit que les États membres assurent l'indépendance effective de l'autorité de toute influence indue dans sa prise de décision réglementaire. À cet effet, les États membres doivent en particulier veiller à ce que le cadre national exige que l'autorité prenne des décisions réglementaires fondées sur des exigences liées à la sûreté nucléaire solides et transparentes.

Les prescriptions générales de sûreté établies par l'Agence internationale de l'énergie atomique relatives au cadre gouvernemental, législatif et réglementaire de la sûreté (GSR Part 1 Rev. 1) prévoient que :

- l'autorité structure son organisation et gère ses ressources afin de s'acquitter de ses responsabilités et d'accomplir ses fonctions de manière efficace en adoptant une approche proportionnée aux enjeux (prescription 16) ;
- l'autorité établit, met en œuvre, évalue et améliore un système de gestion qui concorde avec ses objectifs de sûreté et contribue à leur réalisation (prescription 19). En particulier, l'autorité met en place et applique un système de gestion dont les processus sont ouverts et transparents (§ 4.14), et son système de gestion doit favoriser et encourager une culture de sûreté en son sein (§ 4.15).

Les référentiels internationaux appellent à une transparence des processus de décision et au développement au sein de l'autorité de contrôle d'une culture de sûreté, qui recouvre un ensemble de valeurs, de principes, de qualités éthiques et de norme de comportements devant être mis en œuvre. En revanche, ils ne recommandent pas de séparation formelle entre les différentes étapes des processus décisionnels.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Il n'existe aucune norme internationale obligeant à séparer l'expertise de la décision publique dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Dans la pratique, les États ont opté pour ce qui leur semblait le plus approprié.

Ainsi, si l'on prend l'exemple des États-Unis, le choix a été différent de celui de la France : la NRC est chargée de l'expertise et de la décision (Rapport de l'OPECST, 11 juillet 2023, 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, p. 73). De même, à titre d'exemple, le Canada, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Inde ont également fait le choix d'intégrer l'expertise au sein de l'autorité de contrôle.

Sans que cela ne soit contraignant, dans son « *Rapport Global safety requirements Part 1 - Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety* »⁸, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) recommande fortement que l'autorité de contrôle dispose des compétences en interne lui permettant d'assumer ses responsabilités :

« Prescription 3 : Création d'un organisme de réglementation -- Le gouvernement établit durablement, par la voie législative, un organisme de réglementation et lui confère les pouvoirs juridiques et le dote des compétences et des ressources dont il a besoin pour assumer son obligation statutaire de pourvoir au contrôle réglementaire des installations et des activités. »

Il précise également, que si besoin, l'autorité doit avoir accès à l'expertise externe nécessaire à l'accomplissement de ses missions, sans que cela ne décharge l'autorité des responsabilités qui lui sont assignées :

« Prescription 20 : Liaison avec des organes consultatifs et des organismes d'appui -- L'organisme de réglementation obtient des avis ou des services à caractère technique ou spécialisé selon les besoins pour appuyer ses fonctions réglementaires, sans que cela l'exonère des responsabilités qui lui ont été confiées. »

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Il n'y a pas nécessité de légiférer de manière formelle sur la séparation entre expertise et décision. Toutefois, il est apparu important au Gouvernement, au vu des consultations informelles réalisées sur le projet de réforme, de préciser que le règlement intérieur de la future autorité devrait séparer le processus d'expertise, d'instruction et de contrôle conduit par les services de la future autorité, du processus d'avis et décisions délibérés par son collègue.

⁸ <https://www.iaea.org/fr/publications/11040/cadre-gouvernemental-legislatif-et-reglementaire-de-la-surete>

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes « *la loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* ». Il revient donc à la loi de fixer le principe de cette séparation dont les modalités seront précisées par voie réglementaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure proposée vise à une évaluation objective, proportionnée et documentée des enjeux de sûreté nucléaire et de radioprotection, gage de confiance dans la qualité et l'impartialité des décisions de l'autorité.

Cette mesure est en lien étroit avec celle proposée à l'article 5 en matière de transparence des processus d'expertise et d'instruction.

Afin de tirer pleinement les bénéfices de la réforme, les obligations fixées dans ce cadre à la future autorité ne doivent pas contrevenir à l'efficacité et l'efficience de son fonctionnement.

Elle vise à clarifier la séparation entre, d'une part, l'organisation de tous les services concourant à la préparation des dossiers de sûreté les plus sensibles, actuellement réalisés par les services de l'ASN, de l'IRSN ou d'autres tiers experts, et le processus de décision associé, actuellement centré sur le Collège, pouvant le cas échéant faire appel à des groupes d'experts permanents.

Il importe que ce processus soit construit par ceux qui le mettront en œuvre. À cet égard, des travaux de préfiguration de la future autorité sont actuellement menés au niveau des comités de directions de l'ASN et de l'IRSN pour les définir.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Option 1 : la loi n'intervient pas et laisse au règlement intérieur de la future autorité le soin de déterminer son organisation

La future autorité définit de sa propre initiative des règles relatives à l'articulation entre l'expertise et la décision.

Il n'y a effectivement pas nécessité de légiférer de manière formelle sur la séparation entre expertise et décision. Toutefois, il est apparu important au Gouvernement, au vu des consultations informelles réalisées sur le projet de réforme, de préciser que le règlement intérieur de la future autorité devrait séparer le processus d'expertise, d'instruction et de

contrôle conduit par les services de la future autorité, du processus d'avis et décisions délibérés par son collège.

Option 2 : la loi sépare l'expertise de l'instruction

Cette option conduirait à créer une séparation nouvelle, qui n'existe pas aujourd'hui, au sein de l'ASN, entre les activités d'expertise et d'instruction des dossiers. Cette mission d'expertise serait conduite par une entité dédiée au sein de la future autorité, qui porterait de manière autonome les conclusions de ses travaux.

Comme le mentionne le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques du 11 juillet 2023 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, il y a un continuum entre expertise et décision, et certaines décisions de l'ASN ne reposent pas sur une expertise réalisée par l'IRSN. Cela concerne d'ailleurs une partie du réacteur particulièrement sensible, pour laquelle l'ASN dispose de compétences d'expertise propre : les équipements nucléaires sous pression⁹.

Non seulement la séparation formelle des activités conduirait à perdre une part importante du bénéfice attendu de la réforme qui vise justement à rapprocher les activités réalisées par les deux entités pour une plus grande efficacité du système de contrôle, mais en plus et au contraire elle conduirait à détruire les synergies actuelles existantes au sein de l'actuelle autorité de sûreté, qui dispose d'ores et déjà de ressources d'expertise.

Elle conduirait à un processus de contrôle plus complexe et moins efficace, qui reposerait toujours sur un collège, décisionnaire sur les enjeux de sûreté importants, un service chargé de l'instruction des dossiers pour le collège, et un service d'expertise ayant pour mission principale l'instruction des dossiers à destination finale du collège. Une telle évolution serait ainsi le gage d'une inefficience dans les processus de la future autorité de sûreté et d'une allocation des ressources sous optimale.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif proposé consiste à imposer à la future autorité de définir dans son règlement intérieur les modalités de séparation entre le processus d'expertise et d'instruction conduit par ses services du processus décisionnel porté par son collège. Cette obligation de séparation entre

⁹ Les équipements sous pression nucléaires comptent parmi les principaux composants mécaniques des réacteurs électronucléaires. La cuve, qui contient le combustible, et les générateurs de vapeur des réacteurs à eau pressurisée en font notamment partie. Ces équipements sont soumis à des pressions et des températures importantes. Dans le circuit primaire principal, la pression atteint par exemple 155 bars et la température environ 300 °C. Ces équipements sont susceptibles de contenir un fluide radioactif. Les équipements sous pression nucléaires assurent deux des grandes fonctions de sûreté : ils participent au refroidissement du cœur et confinent les éléments radioactifs. Les risques présentés par ces équipements proviennent ainsi de l'énergie (pression et température) et de la radioactivité du fluide qu'ils contiennent mais sont aussi liés aux fonctions de sûreté qu'ils assurent. Une attention particulière est accordée aux équipements dont la défaillance n'est pas postulée dans les études d'accident, comme, par exemple, celle de la cuve des réacteurs.

les services et le collège constituera un socle minimal fixé au niveau législatif, que l'autorité pourra compléter de manière proportionnée pour ses autres processus décisionnels, qui présentent moins d'enjeux ou qui ne s'appuient pas sur une expertise technique.

La construction des processus permettant l'élaboration des dossiers à destination du collège de la future autorité fait d'ailleurs l'objet de groupes de travail pilotés par les comités de direction de l'ASN et de l'IRSN, afin de tirer pleinement parti des gains permis par cette réforme.

La transparence constituant un levier essentiel pour traduire cette articulation, la mise en œuvre de cet article s'appuiera sur les dispositions proposées à l'article 5 en matière de publication des résultats des activités d'expertise et d'instruction, qui permettront de documenter les conclusions du processus d'expertise et d'instruction en amont des décisions prises par le collège.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Après l'article L. 592-13 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 592-13-2.

Comme elles portent sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire, les dispositions de l'article 4 appellent une révision du règlement intérieur de celle-ci.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La directive 2014/87/EURATOM du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires ne contient pas de considérants ou d'articles sur la séparation de l'expertise et de l'instruction. Le 7^e considérant indique uniquement la possibilité que le processus de prise de décision réglementaire tienne compte de compétences et d'une expertise fournie par un organisme d'appui technique, sans évoquer de séparation entre expertise et instruction dans le cas où l'Autorité administrative indépendante exerce elle-même l'expertise.

Il en est de même de la directive 2013/59/EURATOM du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom. Elle ne contient aucun considérant ou article sur cette séparation.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le dispositif retenu est sans conséquence directe sur les exploitants et les responsables d'activités nucléaires. Ceux-ci pourront continuer à bénéficier de décisions s'appuyant sur une évaluation objective et documentée des dossiers qu'ils soumettent à l'autorité.

4.2.3. Impacts budgétaires

Cette disposition n'a pas d'impact budgétaire.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure proposée a essentiellement des effets sur les services de la future autorité, afin d'atteindre les objectifs décrits au paragraphe 2.2. Elle emporte des contraintes sur l'organisation et le fonctionnement de la future autorité, qui se traduiront par des règles d'élaboration, de validation et de publication des documents préparatoires aux décisions.

Les conséquences en termes de charge administrative sont difficiles à évaluer sans connaître les modalités que retiendra concrètement la future autorité. L'accroissement de la charge administrative associé apparaît toutefois marginal, les décisions de l'ASN faisant déjà l'objet d'analyses formalisées (avis de l'IRSN, rapports d'instruction de l'ASN...). Cet accroissement apparaît en tout état de cause nettement inférieur aux gains attendus du rapprochement des processus d'expertise et d'instruction actuels.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

L'article 4 n'a pas d'effet direct sur la société. Il vise toutefois à améliorer l'efficacité du système de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, au bénéfice de la protection de la population et des travailleurs.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

L'article 4 n'a pas d'effet direct sur les particuliers. Il vise toutefois à améliorer l'efficacité du système de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, au bénéfice de la protection de la population et des travailleurs.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'article 4 n'a pas d'effet direct sur l'environnement. Il vise toutefois à améliorer l'efficacité du système de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, au bénéfice de la protection de l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article **XX** et a rendu un avis **XX** le **XX** 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail sur le fondement de l'article **XX** et a rendu un avis **XX** le **XX** 2023.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le **XX** 2023, qui a rendu un avis **XX** ;

- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le **XX** 2023, qui a rendu un avis **XX**.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 de la présente loi prévoit l'entrée en vigueur de cet article le 1er janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

La présente mesure ne nécessite pas de modalités particulières d'application dans les collectivités d'outre-mer.

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Le règlement intérieur de la future autorité devra traduire en modalités pratiques d'organisation et de fonctionnement l'objectif fixé à l'article 4.

Article 5 – Préciser les dispositions relatives à la transparence, l’information et l’association du public

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Au plan de l’information, le public participe aux décisions ayant une incidence sur l’environnement, en application de l’article 7 de la Charte de l’environnement (« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d’accéder aux informations relatives à l’environnement détenues par les autorités publiques [...] »). Afin de permettre une telle participation, il bénéficie d’une information appropriée sur les enjeux techniques et les cadres réglementaires, afin de pouvoir se forger une opinion éclairée. Une information à froid sur les grands dossiers de sûreté nucléaire et de radioprotection est notamment proposée, au travers des consultations numériques systématiquement opérées par l’ASN en amont d’une décision du collège de l’ASN ayant une incidence sur l’environnement.

En application du second alinéa de l’article L. 592-1 du code de l’environnement, l’ASN participe à l’information du public et à la transparence dans ses domaines de compétence.

À ce titre, elle rend notamment publics les avis et décisions délibérés par son collège (article L. 592-27 du code de l’environnement actuel).

Dans un tout autre domaine, elle peut examiner la conformité des options de sûreté des modèles d’installations nucléaires destinées à l’exportation aux obligations applicables en France au même type d’installation (L. 592-28-1 du code de l’environnement). Elle rend public les conclusions de cet examen (même article).

Par ailleurs, l’article L. 592-47 du code de l’environnement prévoit que l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire « *contribue à l’information du public* » et que « *Lorsqu’ils ne relèvent pas de la défense nationale, l’institut publie les avis rendus sur saisine d’une autorité publique ou de l’Autorité de sûreté nucléaire, en concertation avec l’autorité concernée, et organise la publicité des données scientifiques résultant des programmes de recherche dont il a l’initiative* ».

Et l’article R. 592-41 du code de l’environnement prévoit, en son premier alinéa que : « *La nature et les résultats des programmes de recherches menés par l’institut, à l’exclusion de ceux relevant de la défense, font l’objet, en fonction des domaines de compétences concernés, d’une communication aux autorités chargées du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ainsi qu’au Haut Comité pour la transparence et l’information sur la sécurité nucléaire, au Haut Conseil de la santé publique et au Conseil d’orientation des conditions de travail.* »

Le nouvel article L. 592-27 du code de l'environnement reprend les dispositions du même article dans sa version actuelle (publication des décisions et avis du collège de l'ASN), et y intègre une grande partie des dispositions de l'article L. 592-47 et du premier alinéa de l'article R. 592-41 du code de l'environnement concernant la mission d'information de l'IRSN, tout en créant aussi d'autres obligations, permettant ainsi un niveau de transparence satisfaisant.

En matière de concertation et d'association des publics, l'ASN et l'IRSN mettent actuellement en œuvre, séparément ou conjointement, de nombreux processus de concertation, de participation du public et d'ouverture à la société, au travers notamment de séquences de « dialogues techniques ». Ils sont deux acteurs importants de la transparence et de l'information du public. L'ASN est ainsi en contact étroit avec les commissions locales d'information (CLI), grâce à sa présence en région avec les divisions territoriales, et la qualité des interactions avec ces dernières est saluée par l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI). L'ASN préside par ailleurs et organise avec l'ANCCLI la conférence nationale des CLI chaque année. L'IRSN répond de son côté aux sollicitations des CLI et de l'ANCCLI. L'IRSN a mis en place un service de l'ouverture à la société, avec des publications grand public récurrentes et une forte mobilisation au niveau des réseaux sociaux. Les « dialogues techniques » organisés par l'ASN et/ou l'IRSN qui participent de la montée en compétences des membres des CLI sont fortement appréciés par l'ANCCLI. L'ASN et l'IRSN sont, en outre, associés aux travaux du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), instance « Grenellienne » (dans laquelle l'ANCCLI et les CLI disposent de sièges¹⁰) d'information, de concertation et de débat créée par la loi dite « TSN »¹¹. Ils ont été ainsi largement impliqués dans la concertation exceptionnelle réalisée de septembre 2018 à mars 2019 sous son égide pour le quatrième réexamen de sûreté des réacteurs de 900 MW¹².

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Il s'agit ici d'une reprise, avec adaptations, d'articles législatifs actuels concernant l'ASN ou l'IRSN et de certaines dispositions réglementaires concernant actuellement l'IRSN.

L'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux AAI et API prévoit en effet : « *Toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante est instituée par la loi. [...] La loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.* »

¹⁰ Cf. L. L125-37 du code de l'environnement

¹¹ Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

¹² http://www.hctisn.fr/IMG/pdf/6-_avis_hctisn_vf_suite_pleniere_19_09_cle844811.pdf

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Pour ce qui concerne la législation et les instruments internationaux applicables en la matière, il convient de rappeler en premier lieu la Convention *sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* faite à Aarhus le 25 juin 1998 (cf. Décret n° 2002-1187 du 12 septembre 2002 portant publication de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998) et qui prévoit que toute personne a le droit d'être informée, de s'impliquer dans les décisions et d'exercer des recours en matière d'environnement. L'accès à l'information constitue le premier pilier de la convention d'Aarhus et établit le droit de toute personne d'obtenir des autorités publiques les informations qu'elles détiennent sur l'environnement. Le deuxième pilier de la convention a trait à la participation des citoyens au processus décisionnel en matière d'environnement.

Le droit d'accès à l'information environnementale s'exerce dans le cadre défini par la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

Par ailleurs, la directive 2014/87/EURATOM du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires prévoit au point 6 de la section 1 sur les obligations générales que « *les États membres assurent l'indépendance effective de l'autorité de réglementation compétente de toute influence indue dans sa prise de décision réglementaire. À cet effet, les États membres veillent à ce que le cadre national exige que l'autorité de réglementation compétente: (...) f) fournisse des informations relatives à la sûreté nucléaire sans besoin de validation de la part de tout autre organisme ou organisation, pour autant que cela ne nuise pas à d'autres intérêts supérieurs, tels que la sécurité, reconnus par la législation ou les instruments internationaux applicables.* »

Au point 7 de cette même section :

Au 1 de l'article 8 (« Transparence ») que : « *Les États membres veillent à ce que les informations nécessaires en relation avec la sûreté nucléaire des installations nucléaires et la réglementation y afférente soient mises à la disposition des travailleurs et de la population, en prenant particulièrement en considération les autorités locales, la population et les parties prenantes se trouvant dans le voisinage d'une installation nucléaire. Cette obligation inclut de faire en sorte que, dans leurs domaines de responsabilité respectifs, l'autorité de réglementation compétente et les titulaires d'une autorisation fournissent, dans le cadre de leur politique de communication :*

a) des informations sur les conditions normales de fonctionnement des installations nucléaires aux travailleurs et à la population; et

b) des informations rapides, en cas d'incident ou d'accident aux travailleurs et à la population, ainsi qu'aux autorités de réglementation compétentes d'autres États membres se trouvant dans le voisinage d'une installation nucléaire.

Au 2 du même article que : *« Les informations sont mises à la disposition du public conformément à la législation et aux instruments internationaux applicables, à condition que cela ne nuise pas à d'autres intérêts supérieurs, notamment la sécurité, qui sont reconnus par la législation ou les instruments internationaux applicables. »*

En matière de participation du public au processus décisionnel, les 3 et 4 de l'article 8 de la directive modifiée imposent aux États membres de veiller *« à ce que l'autorité de réglementation compétente s'engage, s'il y a lieu, dans des activités de coopération sur la sûreté nucléaire des installations nucléaires avec les autorités de réglementation compétentes d'autres États membres se trouvant dans le voisinage d'une installation nucléaire, notamment à travers l'échange et/ou le partage d'informations »* et *« à ce que la population ait la possibilité, comme il convient, de participer de manière effective au processus de prise de décision relatif à l'autorisation des installations nucléaires, conformément à la législation et aux obligations internationales applicables. »*

Enfin, la directive 2013/59/EURATOM du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom contient de nombreux considérants et articles sur le droit à l'information, notamment des patients, des travailleurs ou de l'exposition à des fins médicales.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les dispositions présentées au présent article visent à intégrer à l'actuel article L. 592-27 des dispositions existantes pour l'IRSN, dont certaines remontent du niveau réglementaire au niveau de la loi, car le Gouvernement ne peut pas intervenir au niveau réglementaire pour spécifier les modes de fonctionnement d'une autorité administrative indépendante.

Des adaptations sont nécessaires néanmoins du fait de la réforme. D'autres adaptations permettent d'officialiser au niveau de la loi des processus expérimentés au cours de ces dernières années en vue de consolider l'information et les formes d'association des publics aux décisions.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif du présent article est d'organiser la publicité des travaux de la future autorité et de renforcer, pour les décisions de sûreté les plus structurantes, le dispositif d'information des publics en phase amont d'élaboration des dossiers, notamment lors de la phase d'élaboration de l'expertise.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une première option est de reprendre *a minima* les obligations déjà existantes (hors celle de publication des avis de l'IRSN, puisque ces derniers n'existent plus en tant que tels).

Une seconde option consiste à renforcer en outre la transparence par le biais de nouvelles obligations. Une de ces obligations consiste à prévoir l'inscription, dans le règlement intérieur de l'Autorité, des modalités de publicité des résultats des activités d'expertise et d'instruction. Une autre obligation est la présentation à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et au Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire d'un certain nombre de sujets importants. Cette dernière obligation résulte de l'expérimentation réussie de formes d'association des publics novatrices sur des sujets en cours d'instruction et non au moment où la décision est prise et qu'on souhaite pérenniser à travers l'inscription au niveau de la loi.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue est la seconde option avec l'ajout des deux types d'obligations susmentionnées, qui s'ajoutent à l'action actuelle de l'ASN et de l'IRSN.

Le premier alinéa complète le dispositif d'information des publics et de leur participation en indiquant que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection présentera à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et au Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire les sujets sur lesquels une association du public est organisée, ainsi que les modalités associées, et qu'elle leur rendra compte de leur mise en œuvre. C'est ce qui a déjà été fait, par exemple dans le cadre de l'instruction du dossier de demande d'autorisation de création de Cigéo.

Le deuxième alinéa vise, en complément de la disposition prévue à l'article L 592-27 du code de l'environnement, qui prévoit que l'Autorité de sûreté nucléaire rende publics les avis et décisions délibérés par son collègue dans le respect des règles de confidentialité prévues par la loi, à faire inscrire dans le règlement intérieur de la future autorité les modalités de publication des résultats des activités d'expertise et d'instruction. Lorsque les avis sont réalisés pour répondre à des demandes externes, comme prévu par l'article L. 592-29 du code de

l'environnement, cet alinéa confie aux destinataires de ces avis la responsabilité d'en organiser la publicité.

Le troisième alinéa organise la publicité des données scientifiques résultant des programmes de recherche dont l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection aura l'initiative, pour qu'elle soit équivalente à celle pratiquée par l'IRSN actuellement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article L. 592-27 du code de l'environnement est modifié.

La mise en œuvre de cet article nécessite également de faire évoluer le règlement intérieur de l'Autorité de sûreté, lequel a vocation, de toute façon, à être modifié sur d'autres points du fait de la réforme et des travaux de préfiguration en cours menés en ce moment au niveau des comités de direction respectifs de l'ASN et de l'IRSN.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le principe de participation du public au processus décisionnel et le droit d'accès à l'information relative à l'environnement dégagés par le droit international et le droit de l'Union européenne (cf. point 16.3 ci-dessus) ont été consacrés par l'article 7 de la Charte de l'environnement et transposés en droit interne au sein du code de l'environnement dans son Titre II « Information et participation des citoyens » du livre I^{er} de la partie législative. Ce titre comporte notamment des dispositions relatives à la transparence en matière nucléaire (article L. 125-12 et suivants).

Le code de l'environnement (articles L. 592-1 et L. 592-27) dispose au surplus que l'ASN participe à l'information du public et à la transparence dans ses domaines de compétence et qu'elle rend public les avis et décisions délibérés par son collègue.

Les dispositions introduites par le projet de loi à l'article L. 592-27 du code de l'environnement complètent la mission de participation à la transparence en matière nucléaire assurée par l'Autorité. Elles introduisent en effet une grande partie des actuelles dispositions de l'article L.592-47 et du premier alinéa de l'article R. 592-41 du CE concernant la mission d'information de l'IRSN. Elles prévoient au surplus que la future autorité présentera à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et au Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire les sujets sur lesquels une association du public est organisée ainsi que les modalités associées et leur rendra compte de la mise en œuvre.

Par ailleurs, le projet de loi est conforme à la directive 2014/87/EURATOM du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires (cf. point 1.3 ci-dessus).

Enfin, la directive 2013/59/EURATOM du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom prévoit notamment en son article 104 que les « *États membres veillent à ce que les grandes lignes des programmes d'inspection et les principaux résultats de leur mise en œuvre soient mis à la disposition du public* ».

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

Les formes d'association du public ont un coût difficilement évaluable à ce stade. Ce dernier sera fonction du nombre de sujets mis en concertation, des modalités de la concertation (durée, lieux de concertation, restitution, etc.).

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les élus sont des parties-prenantes, qui bénéficieront des dispositions d'association du public renforcées mises en œuvre en application de la loi.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Un certain nombre d'avis de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection seront rendus à la demande du Gouvernement, par exemple pour la contribution à l'instruction des demandes d'autorisation de création ou de démantèlement des installations, pour l'élaboration de règles techniques concernant la protection des travailleurs contre les rayonnements ionisants, etc. Le présent article prévoit que ces avis soient rendus publics dans des conditions fixées par l'administration destinatrice de ces avis, afin d'organiser au mieux le travail de cette dernière. Cela constitue la reprise des modalités actuelles de travail du Gouvernement, tant avec l'IRSN qu'avec l'ASN.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Le niveau d'information du public sera, par cet article, amélioré et soumis à un contrôle renforcé du Parlement.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le niveau d'information du public sera, par cet article, amélioré et soumis à un contrôle renforcé du Parlement.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article n'a pas d'impact direct sur l'environnement. Le niveau d'association et d'information du public sur les sujets environnementaux est cependant globalement amélioré, ce qui est de nature à permettre une meilleure prise en compte de l'expertise d'usage des parties-prenantes locales, pour une protection renforcée de l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 du présent projet de loi prévoit une entrée en vigueur de cet article au 1^{er} janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.

Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d’Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d’application

Le règlement intérieur de l’Autorité sera refondu par une décision de l’Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, et sera publié au *Journal officiel*, comme le prévoit l’article 14 de la loi ordinaire n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, dans sa version modifiée.

Article 6 – Règles de confidentialité applicables aux agents de la future autorité au regard de ses missions

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'IRSN intervient, en appui technique auprès de l'ASN, pour caractériser une exposition significative aux rayonnements ionisants, intervenue par exemple dans le cadre d'une prise en charge thérapeutique pour un patient.

Pour assurer cette mission, les agents de l'IRSN doivent pouvoir accéder aux informations relatives aux personnes concernées qui sont protégées par les dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique relatives au secret médical.

L'accès à ces informations est actuellement rendu possible par l'article L. 592-46-1 du code de l'environnement qui prévoit que, dans le cadre de missions d'expertise d'une situation d'exposition potentielle ou avérée aux rayonnements ionisants réalisées sur demande de l'ASN (ou d'une autre autorité publique), des agents de l'IRSN, habilités par le directeur de l'Institut, peuvent avoir accès aux informations qui leur sont nécessaires pour l'exercice de ces missions sans que puisse leur être opposé le secret médical ou le secret des affaires.

L'article L. 592-46-1 précité a été introduit dans le code de l'environnement par l'ordonnance n° 2017-45 du 19 janvier 2017 relative aux conditions d'accès aux données couvertes par le secret médical ou le secret industriel et commercial pour le compte de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et à la mutualisation de certaines fonctions d'agences sanitaires nationales. L'ordonnance n° 2017-45 du 19 janvier 2017 a également prévu l'insertion d'un 4^e alinéa à l'article L. 1333-29 du code de la santé publique relatif notamment aux inspecteurs de la radioprotection de l'ASN, aux termes duquel « Lorsque les inspecteurs de la radioprotection mettent en œuvre les pouvoirs prévus à l'article L. 1421-2 et aux deux premiers alinéas de l'article L. 1421-3, ils accèdent à leur demande et dans des conditions préservant la confidentialité des données à l'égard des tiers, aux informations détenues par les personnes physiques ou morales qui leur sont strictement nécessaires, sans que puisse leur être opposé le secret médical ou le secret des affaires ».

Dans le rapport¹³ au Président de la République relatif à l'ordonnance précitée, il est indiqué que ces dispositions ont pour objectif l'harmonisation et l'uniformisation des dispositions législatives relatives aux agences nationales sanitaires et aux autres organismes intervenant dans le système de santé. Le rapport précise à cet effet que l'ordonnance donne ainsi, dans des termes déjà utilisés dans le code de la santé publique pour les agences sanitaires, la possibilité

¹³ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033893348/>

pour l'IRSN et l'ASN d'accéder à des données couvertes par le secret médical ou le secret commercial et industriel.

Le rapport rappelle que : « L'Autorité de sûreté nucléaire est une autorité administrative indépendante régie par les dispositions des articles L. 592-1 et suivants du code de l'environnement. Elle est en particulier compétente en matière de radioprotection et de rayonnements ionisants dans les conditions prévues par le code de la santé publique. À ce titre, elle dispose d'inspecteurs de la radioprotection chargés de contrôler les conditions de réalisation des traitements et l'organisation mise en place en matière de maintenance et de contrôle qualité des équipements médicaux utilisés pour les applications médicales. Ces inspecteurs interviennent également en cas d'événement significatif pouvant avoir des conséquences graves pour la santé. »

Le rapport souligne également que : « L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) est un établissement public de l'État qui exerce des missions d'expertise et de recherche dans le domaine de la sécurité nucléaire et intervient, pour la réalisation de ses missions, en appui technique auprès de l'Autorité de sûreté nucléaire. À ce titre, il peut intervenir pour caractériser une exposition significative aux rayonnements ionisants intervenue dans le cadre d'une prise en charge thérapeutique ou lors de la réalisation d'une imagerie. Cette expertise permet également la formulation de préconisations utiles à l'attention des équipes médicales qui prennent en charge le patient ».

Le rapport conclut que : « Pour mener à bien leurs missions, les agents de l'ASN, qui seront amenés à exercer les missions actuellement confiées à l'IRSN, doivent pouvoir accéder aux informations relatives aux personnes concernées qui sont protégées par les dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique relatives au secret médical. »

L'article L. 592-48 du code de l'environnement prévoit par ailleurs que : « *Les personnels, collaborateurs occasionnels et membres des conseils et commissions de l'institut sont tenus, sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal, de ne pas divulguer les informations liées aux données dosimétriques individuelles auxquelles ils ont accès.* »

En sus des missions indiquées précédemment, le décret n° 2016-283 du 10 mars 2016 relatif à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire confie à l'IRSN la mission d'« *assur[er] la gestion et l'exploitation des données dosimétriques concernant les travailleurs exposés aux rayonnements ionisants* ». Ces données sont non seulement des données à caractère personnel mais également des données de santé, voire, pour certaines, des données à caractère médical. Certains des agents ou collaborateurs de l'IRSN pouvant être amenés à avoir accès à ces données, l'article L. 592-48 du code de l'environnement précise les sanctions applicables en cas de divulgation de ces informations.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil constitutionnel a considéré que « *la liberté proclamée par l'article 2 de la Déclaration de 1789 implique le droit au respect de la vie privée. Par suite, la collecte, l'enregistrement, la conservation, la consultation et la communication de données à caractère personnel doivent être justifiés par un motif d'intérêt général et mis en œuvre de manière adéquate et proportionnée à cet objectif. Lorsque sont en cause des données à caractère personnel de nature médicale, une particulière vigilance doit être observée dans la conduite de ces opérations et la détermination de leurs modalités.* » (Décision n° 2021-819 DC du 31 mai 2021, cons. n° 24).

Les articles L. 592-1-2 et L. 592-1-3 nouveaux du code de l'environnement reprennent substantiellement les dispositions antérieures des articles L. 592-46-1 et L. 592-48 du même code sans modifier les garanties de préservation du droit au respect de la vie privée.

Ces nouvelles dispositions ne sauraient ainsi porter atteinte au droit au respect de la vie privée.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Moyennant quelques adaptations rendues nécessaire en raison de la réforme (application aux agents de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection au lieu des agents de l'IRSN), les articles actuels L. 592-46-1 et L. 592-48 sont repris respectivement aux nouveaux articles L. 592-1-2 et L. 592-1-3 du code de l'environnement à droit constant.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de reprendre le cadre applicable actuellement à l'IRSN, pour la future autorité, afin qu'elle puisse exercer ses missions d'expertise d'une situation d'exposition à des rayonnements ionisants. Cela nécessite de donner aux agents de la future autorité accès aux informations protégées par le secret médical, et de mettre en œuvre un régime de sanction en cas de divulgation de ces informations.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune option alternative n'a été envisagée dans la mesure où il est indispensable de sécuriser au sein de la future autorité, au même titre qu'actuellement, la bonne réalisation des missions de l'IRSN concernées par l'accès à ces données.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif retenu est de maintenir les dispositions législatives existantes pour l'IRSN, avec quelques adaptations rendues nécessaires en raison de la réforme (application aux agents de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection au lieu des agents de l'IRSN).

Les agents de la future autorité auront accès, comme c'est actuellement le cas pour les agents de l'IRSN, aux informations protégées par les dispositions de l'article L. 1110-4 du code de la santé publique relatives au secret médical qui leur sont nécessaires pour exercer leurs missions d'expertise d'une situation d'exposition à des rayonnements ionisants.

Les agents et collaborateurs de la future autorité seront passibles des sanctions de l'article 226-13 du code pénal (un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende), à l'instar des agents actuels de l'IRSN, en cas de divulgation des informations liées aux données dosimétriques individuelles auxquelles ils ont accès.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Des articles L. 592-1-2 et L. 592-1-3 sont créés dans le code de l'environnement.

4.1.2. Par ailleurs, les articles L. 592-46-1 et L. 592-48 du CE sont abrogés Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

L'article 6 du projet de loi reprend les dispositions des articles L. 592-46-1 et L. 592-48 du code de l'environnement.

Ces articles étaient déjà conformes au droit de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont les stipulations ont été citées au point 1.3.

En prévoyant que les agents de l'ASN accèdent, dans des conditions préservant la confidentialité des données à l'égard des tiers, aux informations détenues par les personnes physiques ou morales qui leur sont strictement nécessaires, le futur article L. 592-1-2 du code de l'environnement prévu par l'article 6 de la loi prévoit une ingérence nécessaire, dans une société démocratique, à la protection de la santé. Cela constitue également un fondement légitime prévu par la loi (accès des agents dans un objectif de protection de la santé).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Cet article vise à permettre à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection d'avoir accès aux informations nécessaires pour assurer ses missions de protection des personnes vis-à-vis des risques liés aux rayonnements ionisants et à protéger le citoyen en définissant les règles de confidentialité liées aux données individuelles nécessaires à l'exercice de cette mission.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Cet article vise à permettre à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection d'avoir accès aux informations nécessaires pour assurer ses missions de protection des personnes vis-à-vis des conséquences d'une exposition à des rayonnements ionisants, tout en préservant la confidentialité des données médicales.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article n'a pas d'effet sur l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article **XX** et a rendu un avis **XX** le **XX** 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail sur le fondement de l'article **XX** et a rendu un avis **XX** le **XX** 2023.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le **XX** 2023, qui a rendu un avis **XX** ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le **XX** 2023, qui a rendu un avis **XX**.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 du projet de loi prévoit que l'article 6 rentre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

TITRE II – ATTRACTIVITE DE LA FUTURE AUTORITE

Article 7 - Possibilité pour l’Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection de recruter divers statuts

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L’article 16 alinéa 2 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes prévoit que « toute autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante peut employer des fonctionnaires civils et militaires, des fonctionnaires des assemblées parlementaires et des magistrats placés auprès d'elle dans une position conforme à leur statut et recruter des agents contractuels. ».

L’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) emploie donc des fonctionnaires, qui sont pour certains en position d’activité, mais qui peuvent également être détachés sur contrat ou mis à disposition par leur administration d’origine.

L’autorité de sûreté nucléaire emploie également aujourd’hui des agents d’établissements publics mis à disposition en vertu de l’article L. 592-12 actuel du code de l’environnement qui dispose que « *L’Autorité de sûreté nucléaire peut bénéficier de la mise à disposition, avec leur accord, d’agents d’établissements publics* ». Ces agents, représentant 11 % de son effectif total, proviennent majoritairement de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et du Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Ils sont mis à disposition pour une durée comprise entre cinq et six ans. Ils apportent, par leurs profils expérimentés, une expertise précieuse à l’ASN pour l’accomplissement de ses missions.

S’agissant de l’IRSN, qui a un statut d’établissement public industriel et commercial, celui-ci emploie des salariés régis par le droit privé en application de l’article R592-61 du code de l’environnement. Les conditions générales d’emploi et de travail de ces salariés ainsi que les garanties sociales sont précisées par un accord d’entreprise conclu avec les organisations syndicales représentatives.

Compte tenu de la diversité des profils et des statuts des agents exerçant au sein de l’ASN et de l’IRSN, il est nécessaire de préciser dans une disposition législative les différentes catégories de personnels susceptibles d’être recrutés et employés au sein de la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR).

En effet, compte tenu du statut d'autorité administrative indépendante dont sera dotée l'ASNR, il appartient au législateur de fixer l'étendue du périmètre de recrutement de la future autorité, à l'instar de ce qui est prévu pour certaines autorités publiques indépendantes (ex : article L. 621-5-1 du code monétaire et financier pour l'Autorité des marchés financiers).

En outre, compte tenu du fait que les agents de l'IRSN sont actuellement quasi-exclusivement des salariés de droit privé, il est proposé d'introduire dans le code de l'environnement une disposition prévoyant que l'ASNR pourra recruter ou employer des salariés de droit privé. Il est précisé que les relations entre l'ASNR et ces salariés sont régies par le code du travail et que les dispositions applicables du code du travail peuvent faire l'objet d'adaptation par décret en Conseil d'État.

En ce qui concerne les personnels qui contribuent à des travaux de recherche, les différents statuts possibles sont prévus par le livre IV du code de la recherche mais la plupart de ces articles sont rédigés en faisant référence à des établissements publics, ce que ne sera pas la future autorité. Le projet de loi dispose ainsi dans son article 3 la modification du code de la recherche afin d'ouvrir la possibilité pour les autorités administratives indépendantes de conduire des activités de recherche. L'ASNR exercera une telle activité en continuité des missions exercées aujourd'hui par l'IRSN. L'article 7 du présent projet de loi tire la conséquence de l'octroi d'une telle compétence et permet à la future autorité de recruter et employer des chercheurs sous les différents statuts, de droit privé et de droit public, prévus par le code de la recherche.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

L'article 34 de la Constitution fixe les matières dans lesquelles le législateur est compétent.

Son dernier alinéa prévoit qu'il peut être complété par une loi organique.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, « *la loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.* »

Ces dispositions donnent au législateur la compétence pour fixer les règles de recrutement du personnel des AAI ; ces règles entrant communément dans les règles de fonctionnement de ces autorités (c'est le cas pour l'ASN, cf. article L. 592-12 du code de l'environnement).

Le législateur peut donc, sans qu'aucune norme de valeur constitutionnelle ne s'y oppose, prévoir expressément la possibilité pour l'ASNR de recruter des salariés de droit privé. Cette option a notamment été retenue pour des autorités publiques indépendantes telles que l'autorité des marchés financiers, la Haute autorité de santé ou l'Agence française de lutte contre le dopage.

De même la loi peut prévoir que ces salariés sont régis pour leur gestion par le code du travail sous réserve des adaptations prévues par décret en Conseil d'État.

Si la disposition concernant le recrutement de salariés de droit privé par l'ASNR était considérée comme redondante, au regard de ce que prévoit l'article 16 de la loi n° 2017-55, elle ferait l'objet d'une suppression.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La loi précise les différents viviers de recrutement offerts à la future autorité : fonctionnaires, agents contractuels de droit public, salariés de droit privé et chercheurs de ces deux statuts, comme cela a été fait dans certaines API (exemples au point 1.2).

Ainsi, une dérogation au troisième alinéa de l'article 16 de la loi n° 2017-55 précitée est prévue pour mettre en exergue la possibilité de recrutement de salariés de droit privé. En ce qui concerne les divers statuts de personnes contribuant aux missions de recherche, les articles suivants du code de la recherche font référence à la notion d'établissement, sans qu'une autorité administrative indépendante ne soit incluse dans leur champ d'application. Il est donc nécessaire, pour les futurs besoins de l'ASNR, de préciser que ces articles du code de la recherche seront applicables à ses personnels exerçant des missions de recherche :

- l'article L. 412-2 du code de la recherche prévoit les conditions dans lesquelles peut être conclu un contrat doctoral de droit public ;
- l'article L. 412-3 du code de la recherche prévoit les conditions dans lesquelles peut être conclu un contrat « post doctoral » de droit privé ;
- l'article L. 412-4 du code de la recherche indique les organismes qui peuvent recruter des chercheurs par un contrat de droit public dénommé « contrat post doctoral ». Les modalités de recrutement, les conditions de l'exercice des fonctions et les mesures d'accompagnement des bénéficiaires de ces contrats sont fixées par décret en Conseil d'État ;
- l'article L. 431-1 du code de la recherche indique les personnels de recherche qui peuvent être appelés à exercer temporairement par contrat leurs fonctions, dans les

services de recherche des administrations, dans les établissements publics de recherche et dans les établissements d'enseignement supérieur. Ces personnels doivent avoir exercé antérieurement une activité professionnelle effective d'une durée fixée par voie réglementaire ;

- l'article L. 431-4 du code de la recherche prévoit, pour les établissements publics de recherche à caractère industriel et commercial et les fondations reconnues d'utilité publique ayant pour activité principale la recherche publique au sens de l'article L. 112-1 du code de la recherche, la possibilité de pouvoir recruter un salarié pour contribuer à un projet ou une opération de recherche par un contrat dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération. Un décret fixe la liste des établissements et fondations concernés. Ce contrat est conclu pour une durée indéterminée ;
- l'article L. 431-5 du code de la recherche prévoit, par dérogation à l'article L. 1221-2 du code du travail, qu'un contrat de travail à durée déterminée peut être conclu pour recruter un chercheur, titulaire du diplôme de doctorat prévu à l'article L. 612-7 du code de l'éducation, en vue de la réalisation d'un objet défini. À cet effet, cette disposition liste les organismes autorisés à accueillir des chercheurs selon ce régime relatif au contrat post doctoral de droit privé ;
- l'article L. 431-6 du code de la recherche prévoit la possibilité pour un établissement ayant pour mission la recherche de pouvoir recruter un agent pour contribuer à un projet ou une opération de recherche identifiée, par un contrat de droit public dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération ;
- l'article L. 434-1 du code de la recherche prévoit qu'un certain nombre d'organismes puissent accueillir, dans le cadre d'un séjour de recherche, des étudiants de nationalité étrangère inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur soit en France, soit à l'étranger, dans le cadre de la préparation du doctorat ainsi que des chercheurs de nationalité étrangère, titulaires d'un diplôme de doctorat.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Cette disposition permet de conserver au profit de la future ASN la diversité des viviers de recrutement actuels des agents de l'ASN et des salariés de l'IRSN, et de prévoir des conditions de recrutement et d'emploi qui constitueront un gage d'attractivité et de fidélisation pour les personnels de la future entité.

Cette mesure permettra de contribuer durablement à l'attractivité de la future autorité et donc à la robustesse du système de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

En ce qui concerne le bon exercice des missions de recherche par la future autorité, l'objectif poursuivi par la mention dans le projet de loi des différents types de contrats et de statuts prévus par le code de recherche est de permettre à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection de pouvoir recruter des chercheurs avec un contrat de droit public ou de droit privé dénommé « contrat post doctoral », de pouvoir recruter un salarié pour contribuer à un projet ou une opération de recherche par un contrat dont l'échéance est la réalisation du projet ou de l'opération, d'accueillir, dans le cadre d'un séjour de recherche, des étudiants de nationalité

étrangère inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, soit en France, soit à l'étranger, dans le cadre de la préparation du doctorat ainsi que des chercheurs de nationalité étrangère, titulaires d'un diplôme de doctorat. Ces dispositions permettront ainsi à la future autorité d'avoir les moyens de mener, en termes de capacités de recrutement, une politique de recherche ambitieuse.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Dans tous les scénarios envisagés, il est prévu que les salariés actuels des deux entités conservent leur emploi au sein de la future ASNR. Les différentes options envisagées se distinguent donc par la faculté pour la future autorité de pouvoir recruter des personnes sous différents statuts.

La première option envisagée prévoyait le recrutement de fonctionnaires et de contractuels de droit public uniquement. Cette option a été écartée, car elle ne répondait pas à plusieurs besoins essentiels de la future entité : continuité des conditions d'emploi des salariés de l'IRSN, salariés de droit privé, attractivité de la future autorité, ainsi que la spécificité des travaux de recherche.

La deuxième option prévoyait le recrutement de fonctionnaires détachés sur contrat de droit privé, ainsi que de salariés de droit privé uniquement. Cette option n'a pas été retenue, en ce qu'elle méconnaissait la nature publique d'une autorité administrative indépendante et aurait pu présenter un caractère non attractif pour les fonctionnaires.

La troisième option, qui est proposée par le présent projet, est celle d'un recrutement mixte d'agents de droit public, de fonctionnaires et de salariés de droit privé et la continuité d'emploi des étudiants et chercheurs de tous statuts.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue est celle qui permet, de manière pérenne, le recrutement mixte d'agents de droit public, de fonctionnaires et de salariés de droit privé, et de maintenir la participation d'étudiants et chercheurs de tous statuts aux missions de recherche de la future autorité. Elle permet de répondre à la diversité des missions de la future autorité et de contribuer à son attractivité dans un contexte de marché du travail tendu et d'attentes diverses de la part des candidats.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article modifie l'article L. 592-12 du code de l'environnement pour y inscrire l'ensemble des statuts, de droit public et de droit privé, dans lesquels l'ASNR pourra recruter ses agents, et il étend l'application de plusieurs dispositions actuelles du code de la recherche au bénéfice de l'ASNR pour l'exercice de ses activités de recherche.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Cette disposition permet, en outre, d'être conforme au principe de continuité des contrats de travail consacré par la jurisprudence européenne (arrêt CJCE Mayeur c/ Association Promotion de l'information messine du 26 septembre 2000, C-175/99). Il conforte également le maintien du recrutement de fonctionnaires et d'agents contractuels de droit public au sein de la nouvelle AAI, conformément au code général de la fonction publique.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le maintien de compétences pointues au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, dans un contexte de rareté de celles-ci, est un facteur clé pour garantir le bon fonctionnement de cette future autorité et, plus généralement, du système de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. L'impact macroéconomique est donc difficilement chiffrable, l'objectif étant que cette réforme ait un impact positif sur les activités contrôlées, notamment la filière de production d'électricité et les activités qui en dépendent, ainsi que les activités impliquant des risques liés aux rayonnements ionisants.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Cette réforme n'a pas d'impact direct sur les entreprises.

4.2.3. Impacts budgétaires

Le maintien des contrats en cours à l'IRSN, assuré par la capacité qu'aura l'ASNR d'employer des salariés de droit privé, permet le maintien des situations individuelles. Cette disposition n'emporte pas en soi de conséquences budgétaires.

Le recrutement futur des agents et salariés de la future autorité s'inscrira dans un cadrage budgétaire global négocié entre la future autorité et le Gouvernement.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La présente disposition sera, lors de la mise en place de la future autorité, source de simplification administrative pour la future autorité, en ce qu'elle permet d'éviter de devoir amender en profondeur l'ensemble des supports contractuels et des décisions individuelles relatives aux fonctionnaires et aux salariés exerçant leurs fonctions au sein de l'ASN et de l'IRSN.

La réunion dans une même entité et sous une autorité unique de personnels de statuts publics et privés nécessitera toutefois de mettre en place un modèle de support administratif et de gestion des ressources humaines intégrant la double compétence pour gérer des agents de droit public et des salariés de droit privé. Cela pourra se traduire par la constitution d'équipes spécialisées dans l'un ou l'autre des cadres de gestion comme cela se rencontre dans les organisations qui possèdent cette particularité (ex : Caisse des dépôts et des consignations).

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Cette disposition assure la stabilisation et la pérennisation de la situation professionnelle et sociale des agents des deux entités, à savoir 1744 salariés de l'IRSN, 381 fonctionnaires, 77 agents contractuels de droit public et 28 agents mis à disposition de l'ASN (hors MAD de l'IRSN - provenant essentiellement du CEA). Les salariés de l'IRSN transférés vers une autre entité que la future autorité ne sont pas concernés par le présent article, qui ne concerne que l'autorité administrative indépendante, mais seront accueillis dans des conditions équivalentes à leur situation actuelle.

Le maintien de la faculté d'accueillir des chercheurs et étudiants contribuant aux missions de recherche, dans les différents statuts habituels pour ces missions (doctorats, post-doc, chercheurs étrangers, etc.) contribuera au maintien d'une recherche d'excellence, au bénéfice de l'ensemble de la société.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Les agents et salariés employés dans la future autorité bénéficieront des protections et garanties pour l'occupation de leur emploi et le déroulé de leur carrière telles qu'énoncées dans le code général de la fonction publique et le code du travail.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

La diversité des voies de recrutement dont disposera la future ASN pour choisir ses futurs agents lui permettra de proposer des conditions salariales répondant à l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection poursuivra son activité de recherche, qui permet d'accueillir un certain nombre de jeunes chercheurs. En 2022, l'IRSN employait 99 doctorants, et 57 de ses salariés étaient titulaires d'une habilitation à diriger des recherches (HDR). Ces dispositifs seront reconduits dans le cadre de la future autorité.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La capacité de la future autorité à disposer en son sein des compétences dont elle a besoin est de nature à permettre le développement des activités nucléaires en prenant en compte les enjeux environnementaux liés aux activités nucléaires (adaptation au changement climatique des installations nucléaires, réglementation et surveillance des rejets...).

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil supérieur de la fonction publique de l'État sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX ;

- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le **XX** 2023, qui a rendu un avis **XX**.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 du projet de loi prévoit en vigueur de cet article 7 au 1^{er} janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article du projet de loi dispose que les relations entre la future autorité et les salariés qu'elle aura la faculté de recruter sont régies par le code du travail et que les dispositions applicables du code du travail peuvent faire l'objet d'adaptation par décret en Conseil d'État.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'accueil de chercheurs sous différents statuts, il conviendra de modifier les textes d'application suivants du code de la recherche :

- le décret n° 2021-1450 du 4 novembre 2021 relatif au contrat post doctoral de droit public prévu par l'article L. 412-4 du code de la recherche ;
- le décret n° 2021-1299 du 5 octobre 2021 relatif au contrat de projet ou d'opération de recherche prévu par l'article L. 431-4 du code de la recherche pour permettre à l'ASN de figurer en annexe de la liste des organismes pouvant recruter un salarié sur un contrat de projet ou d'opération de recherche ;
- le décret n° 2021-1232 du 25 septembre 2021 relatif au contrat postdoctoral de droit privé prévu par l'article L. 431-5 du code de la recherche ;
- le décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, aux fins de mise en œuvre de l'article L. 412-2 du code de la recherche relatif aux contrats doctoraux de droit public ;
- le décret n° 2021-1233 du 25 septembre 2021 relatif au contrat doctoral de droit privé prévu par l'article L. 412-3 du code de la recherche.

Enfin, il convient de préciser, s'agissant de l'article L. 434-1 du code de la recherche relatif à l'accueil de doctorants et de chercheurs étrangers dans le cadre d'un séjour de recherche, que le code de la recherche édition Dalloz ne mentionne pas de décret d'application mais seulement une circulaire : « Circ. du 4 mai 2022 (BOEN 12 mai) ».

Article 8 - Transfert des personnels et des conventions collectives, concours réservé

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Ses salariés¹⁴ sont régis par le droit du travail. La future autorité sera une autorité administrative indépendante, donc une structure publique, appartenant à l'État.

L'article L. 1224-3 du code du travail prévoit, dans le cadre de la reprise de l'activité d'une entité économique par une personne morale de droit public, l'obligation pour cette dernière de proposer un contrat de droit public, dont la durée est similaire au contrat initial (durée déterminée ou indéterminée) et qui en reprend les clauses substantielles, en particulier celles relatives à la rémunération. Le dernier alinéa du même article prévoit qu'en cas de refus des salariés d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit.

Il est proposé de déroger dans le présent article à l'article L. 1224-3 du code du travail, afin d'assurer la possibilité pour les salariés de l'IRSN de poursuivre leur carrière sous statut de droit privé au sein de la future autorité s'ils le souhaitent. Les contrats de travail des salariés de l'IRSN sont ainsi transférés à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, leur nouvel employeur, à l'exception des salariés exerçant des missions au sein de la direction de l'expertise nucléaire de défense (DEND) de l'IRSN et des missions relatives à la fourniture de dosimètres à lecture différée, dont les contrats de travail sont transférés au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

L'IRSN dispose actuellement d'un accord d'entreprise régissant de nombreux domaines comme la rémunération, la gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC), la formation, l'entretien annuel, la qualité de vie au travail. Cet article prévoit que l'accord d'entreprise de l'IRSN a vocation à être mise en cause dans des conditions similaires à celles prévues par l'article L. 2261-14 du code du travail pour les entreprises. Cette disposition prévoit notamment les modalités d'application des conventions et accords en cas de rapprochement entre deux organismes, et particulièrement une garantie de rémunération. Le contenu de l'article L. 2261-14 du code du travail est ici repris, avec cependant une limite de durée fixée à 24 mois tandis que cette durée est fixée à un an dans le code du travail.

¹⁴ chiffres-clés 2022 : 1744 collaborateurs parmi lesquels de nombreux spécialistes, ingénieurs, médecins, agronomes, vétérinaires, techniciens, experts et chercheurs, dont 57 docteurs d'Etat ou personnes habilitées à diriger des recherches. L'IRSN accueille également les activités de 99 doctorants et 17 post-doctorants (source : site internet de l'institut : <https://www.irsn.fr/institut/nos-chiffres-cles>)

Le IV de cet article prévoit un recrutement pour accéder aux corps de fonctionnaire de l'Etat par la voie d'un concours réservé pour les agents contractuels de droit public et les salariés. Le même type de dispositif a déjà été prévu par le passé. Ainsi, l'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 XXIe siècle et celles de leur accès aux corps des services judiciaires ou aux corps communs du ministère de la justice, a prévu, en son article 5 que l'accès aux corps de fonctionnaires du ministère de la justice dont la liste était fixée par décret en Conseil d'État pouvait être organisé par la voie de recrutements réservés exceptionnels valorisant les acquis de l'expérience professionnelle. Il s'agissait ici d'instituer des recrutements réservés exceptionnels au seul profit des salariés de droit privé et des agents contractuels de l'État exerçant leurs fonctions au sein des juridictions sociales pour leur permettre d'intégrer des corps de fonctionnaires du ministère de la justice.

Au sein de l'IRSN, le directeur général adjoint et la direction de l'expertise nucléaire de défense et de sécurité sont chargés de mettre en œuvre les missions de l'établissement dans les domaines relevant de la défense et de la sécurité nationale. Ces missions n'ayant pas vocation à rejoindre l'ASNR, un nouveau service, au périmètre fonctionnel et à la gouvernance identique, sera créé au ministère de la défense et placé sous l'autorité du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND), en parallèle de l'Autorité de sûreté nucléaire de défense (ASND). Les contrats de travail seront transférés au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), qui mettra les salariés concernés à disposition du ministère de la défense.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La reprise de contrats de travail par une personne publique gérant un service public administratif, dans le cadre d'un transfert à cette personne d'une entité économique employant des agents de droit privé, ne constitue pas une opération de recrutement soumise au principe d'égal accès aux emplois publics en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Le principe du recrutement par concours, ainsi que la nature des conditions exigées pour se présenter au concours relèvent du domaine de la loi (l'article 34 de la Constitution réservant à la loi la fixation des règles concernant les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires). Les modalités du choix du jury de concours, le détail des conditions exigées pour se présenter au concours relèvent du domaine du règlement (Décision CC 91-165 L – 12 mars 1991).

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le transfert des contrats de travail est régi par la directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des

droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements, qui est « *applicable aux entreprises publiques et privées exerçant une activité économique, qu'elles poursuivent ou non un but lucratif* » (article 1^{er}), et qui prévoit notamment que « *les droits et les obligations qui résultent pour le cédant d'un contrat de travail ou d'une relation de travail existant à la date du transfert sont, du fait de ce transfert, transférés au cessionnaire* » (article 3). Les dispositions de cette directive étant déjà prises en compte en droit national par les dispositions des articles L. 1224-1 et suivants du code du travail, aucune transposition n'a été nécessaire.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le droit commun en matière de transfert de contrats de travail distingue le cas d'un départ vers un employeur privé du cas d'un départ vers un employeur public. Dans le premier cas (article L. 1224-1 du code du travail) le principe est le transfert obligatoire des contrats. La jurisprudence requiert qu'il s'agisse d'une entité économique autonome et que la mission soit effectivement transférée et poursuivie. Dans le second cas (article L.1224-3 du code du travail), le mécanisme de droit commun en présence du transfert d'une entité économique autonome vers un service public administratif est la proposition d'un contrat de droit public, dont le refus donne lieu, même en l'absence d'autre modification substantielle du contrat, à un licenciement assortis d'indemnités. Ainsi, à terme, tous les personnels qui demeurent dans l'entité publique ont un contrat de droit public. Ces mécanismes ne sont pas adaptés à la présente réforme puisque la situation rencontrée n'est pas, pour ce qui concerne les salariés de l'IRSN partant à l'ASNR, l'une des deux traitées par le code : il s'agit de rester dans la logique du droit privé de façon pérenne, mais par transfert vers une entité publique.

L'article L. 1224-3 du code du travail ayant valeur législative, il est nécessaire de prévoir expressément une dérogation par la loi afin de maintenir au profit des salariés de l'IRSN leur contrat de droit privé. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que les salariés optent ultérieurement, s'ils le souhaitent, pour un statut de droit public. Le transfert du corpus conventionnel ainsi que des engagements unilatéraux applicables à l'IRSN doit également être prononcé dans la loi.

Pour ce qui concerne les salariés concernés par le II. (DEND et dosimétrie), le cadre posé par le code du travail est également non adapté à l'objectif poursuivi. En effet, l'article L. 1224-1 du code du travail n'est pas applicable, au regard de la jurisprudence qui requiert pour son application que l'entité transférée constitue une entité économique autonome, que la mission

soit effectivement transférée à l'entité d'accueil des salariés et que l'activité soit poursuivie. Dans le cas des salariés actuellement affectés à la DEND de l'IRSN, la mission est transférée au ministère de la défense (DSND) alors même que les contrats de travail sont transférés au CEA, en vue de leur mise à disposition de l'État. Dans le second cas, l'activité de dosimétrie, qui sera bien transférée au CEA, ne constitue cependant pas une entité économique autonome.

Il est donc nécessaire de sécuriser dans la loi, par une disposition spécifique, le transfert de plein droit des contrats de travail des salariés concernés par ces deux activités vers le CEA.

Il est de même nécessaire de préciser dans la loi que les salariés de la DEND dont les contrats de travail seront transférés au CEA seront mis à disposition du ministère de la défense, auquel les missions seront par ailleurs transférées par voie réglementaire¹⁵.

Cette intervention de la loi est également nécessaire car si le régime de la mise à disposition (tel qu'il est précisé par l'article L.8241-2 du code du travail et le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985) prévoit en principe l'accord de l'intéressé et de l'organisme d'accueil, la mise à disposition organisée par le projet de loi introduit une dérogation sur la question du consentement des salariés.

Enfin, l'instauration d'un dispositif de concours réservés nécessite l'intervention d'une loi, en ce qu'elle déroge aux articles L. 325-1 à L. 325-8 du code général de la fonction publique.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Ces dispositions permettent d'assurer la continuité des situations des agents de l'IRSN au sein de la future autorité par le transfert des contrats de droit privé, des conventions collectives et engagements unilatéraux. Enfin, elles élargissent le champ des parcours professionnels des agents contractuels de la future structure en permettant l'ouverture d'un concours réservé aux personnes possédant une expérience dans le domaine du nucléaire et de la radioprotection.

Les dispositions relatives aux salariés de la DEND et aux salariés réalisant des activités relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée poursuivent également l'objectif de continuité de leur situation. Ils demeureront ainsi salariés de droit privé d'un EPIC, qui plus est institutionnellement proche de l'IRSN.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

¹⁵ Les missions de la DEND au sein de l'IRSN, ainsi que celles relatives au DSND, sont toutes de niveau réglementaire. Elles figurent respectivement aux articles R. 592-52 et suivants du code de l'environnement et R*1333-67-5 et suivants du code de la défense.

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

S'agissant des agents qui rejoignent la future autorité, une des premières options envisagées était de recourir à l'article L. 1224-3 du code du travail. Cette option aurait eu pour conséquence de mettre fin aux contrats de droit privé des agents de l'IRSN et de ne pouvoir transférer l'accord d'entreprise qui leur est actuellement applicable. Cette option a été écartée, ne répondant ni aux besoins des salariés de l'IRSN, agents de droit privé, ni à l'objectif d'attractivité de la future autorité.

Ne pas prévoir de concours réservé était enfin une option possible. Celle-ci n'a pas été retenue car est identifiée comme une opportunité et un facteur d'attractivité, la possibilité donnée aux agents contractuels rejoignant la future entité de s'inscrire dans une carrière publique étatique en rejoignant un corps de la fonction publique.

S'agissant des agents de la DEND, trois options ont été envisagées mais non retenues.

Option 1 : une première option aurait pu consister à transférer ses salariés et le directeur général adjoint dans la future autorité (ASNR), selon les mêmes modalités que les agents de l'IRSN. Cette option a été écartée, pour plusieurs motifs :

Le rattachement de la DEND à la future autorité n'est pas envisageable puisque l'ASNR est une autorité administrative indépendante (AAI). Son autonomie ne permet pas de rattacher la DEND à l'ASNR, qui ne peut pas se voir confier les compétences régaliennes de la DEND.

En effet, la DEND possède des compétences larges en matière de défense et de sécurité nationale, incluant notamment des missions relatives au contrôle gouvernemental de la dissuasion nucléaire¹⁶. Le Gouvernement doit conserver la pleine maîtrise des moyens alloués à la dissuasion. Au demeurant, l'ASNR possède des compétences limitées à la sûreté nucléaire et à la radioprotection dans le nucléaire civil¹⁷.

Option 2 : une autre option aurait pu consister au transfert direct des salariés de la DEND au ministère de la défense, en maintenant leur statut de droit privé. Cette solution permettrait d'assurer la continuation des contrats des salariés de la DEND ainsi que la préservation de leur situation. Elle ne ferait pas obstacle à l'exercice des missions de la DEND au profit des autres ministères concernés¹⁸. Toutefois, cette option aurait pour effet de heurter le principe constant selon lequel les personnels non statutaires d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public (TC, 25 mars 1996, Berkani). Cette solution aurait conduit à faire coexister au sein du ministère des armées, des personnels de droit privé soumis au code du travail et des agents de droit public placés essentiellement dans une situation légale et

¹⁶ Article R*1411-11-21, R*1411-11-23, R*1411-11-32 et R*1411-11-33 du code de la défense.

¹⁷ Article L592-19 du code de l'environnement mentionne les INB ; transport de substances radioactives ; équipements sous pression nucléaires et les activités nucléaires mentionnées à l'article L.1333-1 du code de la santé publique.

¹⁸ Exemple : article R.1333-17 pour les accords d'exécution PCMNIT, article R.2342-4 pour la délivrance des autorisations CIAC pour les produits du tableau 1

réglementaire, ce qui est une situation inédite au sein d'une administration de l'Etat susceptible d'induire des difficultés de gestion.

Par ailleurs, la population concernée, même réduite, aurait nécessité un dispositif spécifique de suivi.

Enfin, cette option aurait fait peser un risque fort sur l'attractivité de la DEND. Compte tenu de la spécialisation des agents concernés dans la matière nucléaire, les perspectives d'emploi et d'évolutions professionnelles au sein du ministère des armées auraient été extrêmement réduites par rapport à un transfert de leur contrat de travail au sein du CEA, qui offre un panel d'emplois potentiels diversifié dans le domaine nucléaire.

Option 3 : une solution alternative aurait pu être de rattacher les salariés de la DEND au ministère des armées en leur proposant un nouveau contrat de droit public reprenant les clauses substantielles de leur contrat.

Cette option a été écartée car elle aurait eu pour effet de modifier la situation juridique des agents en ne permettant pas le maintien de leur contrat de travail. Or il s'agit d'un point majeur de dialogue social, visant de surcroît à éviter leur départ alors qu'ils représentent par ailleurs des personnels hautement qualifiés dans un marché concurrentiel.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Concernant les transferts des agents vers la future autorité, une dérogation à l'article L. 1224-3 du code du travail a été retenue. Cela implique de transférer et maintenir les contrats de droit privé et l'accord d'entreprise existants. La conséquence de cette dérogation est la suppression du droit de refus ouvert par l'article L. 1224-3 du code du travail en contrepartie du transfert vers un contrat de droit public, car les contrats seront maintenus dans leur nature et leurs termes.

L'article L. 1224-3 du code du travail étant de niveau législatif, seul le législateur peut y déroger.

En outre, l'article 34 de la Constitution donne compétence au législateur pour fixer les principes fondamentaux du droit du travail.

L'accord d'entreprise actuellement applicable aux salariés de l'IRSN continuera à produire ses effets pendant deux ans à compter de la publication de la présente loi, contrairement à l'article L. 2261-14 du code du travail applicable aux entreprises, qui prévoit une prolongation d'une durée d'un an. Cette disposition a été prévue afin de donner suffisamment de temps à la future autorité pour ouvrir de nouvelles négociations collectives et permettre la sécurité juridique qui s'attache à ce corpus conventionnel.

Ce dispositif qui relève des règles fondamentales du droit du travail ne peut être prévu que par la loi.

Le maintien des contrats de droit privé et de l'accord d'entreprise existants participe du même objectif de répondre à la diversité des missions de la future autorité et de permettre une bonne attractivité de celle-ci.

[Pour ce qui concerne l'ouverture d'un accès aux corps de fonctionnaires]

L'ouverture d'un accès aux corps de fonctionnaires par le biais de recrutements réservés exceptionnels qui valorisent l'expérience professionnelle des candidats, levier important d'attractivité pour la future autorité ressorti des consultations informelles menées pour l'examen du présent projet de loi, déroge à l'article L. 325-1 du code général de la fonction publique, et requiert donc une disposition législative.

S'agissant des agents de la DEND, l'option retenue est le transfert de leurs contrats de travail au CEA et la mise à disposition de plein droit des salariés concernés au ministère de la défense (DSND) dans les conditions prévues à l'article L.334-1 du code général de la fonction publique. Cette solution présente l'avantage pour les salariés de maintenir leurs contrats de droit privé en substituant comme nouvel employeur le CEA, déjà employeur de personnels de statut privé et déjà en relation avec le DNSD. De plus, cette option offre aux intéressés des perspectives de carrière diversifiées dans le domaine nucléaire dont ils sont spécialistes, en les intégrant dans un établissement public offrant de nombreux débouchés en la matière.

Par ailleurs, si le régime de la mise à disposition (tel qu'il est précisé par l'article L.8241-2 du code du travail et le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985) prévoit en principe l'accord de l'intéressé et de l'organisme d'accueil, la mise à disposition organisée par le projet de loi s'appliquera de plein droit.

Enfin, cette mise à disposition de plein droit donnera lieu au remboursement par l'État au CEA de la rémunération, des charges sociales, des frais professionnels et des avantages en nature de ce salarié.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article ne modifie ni n'abroge aucune disposition législative. Il déroge à l'article L. 1224-3 du code du travail ainsi qu'à l'article L.8241-2 du code du travail.

Il permet de sécuriser juridiquement la continuité des engagements juridiques existants entre la future autorité et ses agents et salariés (fonctionnaires, agents contractuels de droit public et salariés de droit privé) et d'augmenter l'attractivité des métiers de la future autorité. Un décret d'application précisera les modalités de transfert des contrats de travail au CEA.

Les modes de recrutements réservés, conformes au droit constitutionnel (cf. supra) pour favoriser l'accès à l'emploi titulaire ne pourront être organisés qu'après publication des décrets d'application afférents.

Le transfert des missions de la DEND au ministère de la défense, en vue de la création d'un nouveau service au périmètre fonctionnel et à la gouvernance identiques, placé sous l'autorité du DSND en parallèle de l'ASND, sera effectué par voie réglementaire.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le transfert des contrats de travail est régi par la directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements, qui est « applicable aux entreprises publiques et privées exerçant une activité économique, qu'elles poursuivent ou non un but lucratif » (article 1^{er}), et qui prévoit notamment que « les droits et les obligations qui résultent pour le cédant d'un contrat de travail ou d'une relation de travail existant à la date du transfert sont, du fait de ce transfert, transférés au cessionnaire » (article 3).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Cet article permet d'assurer une continuité dans le fonctionnement des activités liées au contrôle de la sécurité et de la radioprotection, continuité dont bénéficieront les entreprises réalisant des activités nucléaires.

4.2.3. Impacts budgétaires

Ces mesures qui visent à conserver les situations et contrats en place sont sans effet sur le plan budgétaire. Le financement des rémunérations et charges sociales des contrats de droit privé sera assuré par la ré-internalisation au sein de l'État des ressources actuelles de l'IRSN. L'organisation d'un concours réservé qui aura pour effet de convertir les statuts des agents contractuels en agents titulaires du statut de la fonction publique aura un impact budgétaire qui n'est pas chiffrable à ce stade puisque les effectifs lauréats du concours et les corps d'accueil ne sont pas connus. Le cout supplémentaire pourrait résider notamment dans le surcout des cotisations employeurs à raison des régimes de pension des fonctionnaires. L'organisation en tant que tel du concours s'intégrera aux concours préexistant de recrutement dans les corps de la fonction publique et présentera donc un cout supplémentaire marginal.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La présente disposition est source de simplification administrative pour la future autorité, en ce qu'elle permet le transfert de tous les personnels concernés par les nouvelles missions de l'autorité. Elle conduit à lisser dans le temps la renégociation des accords professionnels applicables aux salariés privés, ce qui est gage d'une meilleure efficacité sur le fond.

L'impact administratif relatif à l'organisation des concours réservés se traduira par une modification, en tant que de besoin, des décrets portant statut des corps concernés pour organiser un tel concours réservé. L'organisation en tant que telle du concours pourra se confondre avec l'organisation annuelle des concours de recrutement des corps réservés.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Sans objet.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent article, en maintenant la situation des agents, assure la stabilité des conditions de travail, comme celle des avantages sociaux ou de la rémunération. L'ouverture d'un concours réservé offre à terme des opportunités nouvelles aux agents concernés. L'accès aux corps de la fonction publique est de nature à favoriser l'égalité de traitement, notamment salarial, entre les femmes et les hommes. Ces inégalités sont en effet moins importantes dans la fonction publique que dans le secteur privé, notamment car la fixation des traitements est de nature légale et réglementaire.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Le présent article, en maintenant la situation des agents, assure la stabilité des conditions de travail, comme celle des avantages sociaux ou de la rémunération. L'ouverture d'un concours réservé offre à terme des opportunités nouvelles aux agents concernés.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article n'a pas d'impact environnemental direct, au-delà de permettre le bon fonctionnement de la future autorité, chargée notamment du contrôle de l'impact des installations et activités nucléaires sur l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 du projet de loi prévoit l'entrée en vigueur de cet article 8 au 1^{er} janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Un décret d'application devra prévoir les modalités d'organisation des concours réservés au titre du ou des corps de la fonction publique concernés.

Article 9 – Définir les instances sociales de la future autorité et préciser les dispositions transitoires pour les instances existantes

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Créés par la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et mis en place à l'issue des élections professionnelles de décembre 2022, les comités sociaux d'administration (CSA) sont des instances de dialogue social issues de la fusion entre les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT). Un comité social d'administration de proximité est créé auprès de chaque autorité administrative indépendante, par décision de cette dernière (art. L. 251-2 du code général de la fonction publique, art. 7 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État).

Ces comités sont chargés de l'examen des questions collectives de travail ainsi que des conditions de travail (art. 48 à 52 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 précité).

Par ailleurs, il est institué au sein de ces comités une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail. Cette formation est obligatoire pour les entités de plus de 200 agents (art. L. 251-3 du code général de la fonction publique, art. 9 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020).

La formation spécialisée est compétente en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail, sauf lorsque ces questions se posent dans le cadre de projets de réorganisation de services (57 à 60, 63, 64, 68 à 74 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État).

Actuellement, un décret commun à la fonction publique de l'État régit la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de ces comités. Les comités sociaux et, en leur sein les FSSSCT, comprennent des représentants de l'administration et des représentants du personnel élus pour quatre ans (art. 18 du décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020).

Au sein des entités de droit privé composées de plus de onze salariés pendant douze mois consécutifs, et notamment au sein des établissements publics industriels et commerciaux tels que l'IRSN, un comité social et économique (CSE) est mis en place (art. L. 2311-1 et L. 2312-1 du code du travail).

Les attributions du comité social et économique sont définies en fonction de l'effectif de l'entité (art. L. 2312-2 du code du travail). En 2022, l'IRSN comptait 1744 salariés. En conséquence, le comité social et économique de l'IRSN est compétent sur les questions individuelles et

collectives de travail, ainsi qu'en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail (art. L. 2312-8 à L. 2312-10 du code du travail).

La composition et le fonctionnement du comité social et économique, instance compétente de l'IRSN, sont fixés par le code du travail (art. L. 2314-1 à L. 2314-37 du code du travail).

Les membres du conseil social et économique sont également élus pour quatre ans (art. L. 2314-33 du code du travail).

Le projet de loi prévoit la réunion, au sein d'une même autorité administrative indépendante, des agents en fonction à l'ASN régis par le droit public, et des personnels de l'IRSN régis par le droit privé, avec maintien de leurs conditions d'emploi.

Il prévoit également que la future autorité pourra, de manière pérenne, disposer des mêmes catégories de personnels que celles actuellement présentes à l'ASN et à l'IRSN : fonctionnaires placés auprès d'elle dans une position conforme à leur statut, agents d'établissements publics mis à disposition auprès d'elle, agents contractuels de droit public et agents contractuels de droit privé régis par le code du travail.

La réforme envisagée nécessite dès lors d'organiser au sein de la future autorité un dialogue social garantissant la représentation de tous les agents, qu'ils soient de droit public ou de droit privé, et la mise en place d'une instance sociale unique exerçant les compétences du comité social d'administration prévu par le code général de la fonction publique et celles du conseil social et économique telles que définies par le code du travail.

Le nouvel article L. 592-12-2 du code de l'environnement issu du présent projet de loi prévoit l'application des dispositions du code du travail et de l'accord d'entreprise aux agents de droit privé en matière de conditions générales d'emploi et de travail et de garanties sociales des salariés. Cet article permettra d'assurer le maintien des conditions d'emploi des personnels issus de l'IRSN.

En effet, l'article L. 2233-1 du code du travail prévoit que, dans les établissements publics industriels et commerciaux, les conditions d'emploi et de travail ainsi que les garanties sociales peuvent être déterminées, en ce qui concerne les catégories de personnel qui ne sont pas soumises à un statut particulier, par des conventions et accords conclus.

L'accord collectif a vocation à traiter un ou plusieurs thèmes parmi les conditions d'emploi et de travail, la formation professionnelle ainsi que de leurs garanties sociales (articles L. 2221-1 et L. 2221-2 du code du travail).

S'agissant de la conclusion d'accords collectifs, les règles applicables aux accords collectifs diffèrent en droit du travail et en droit de la fonction publique. S'il est ainsi possible de négocier des accords collectifs applicables aux agents publics, ces derniers ne peuvent contenir des clauses réglementaires que s'agissant d'une liste de domaines limitativement énumérés. Il est de plus nécessaire que les accords soient négociés au niveau d'une instance appropriée qui représente bien les agents de droit public. La notion d'organisation syndicale représentative

pour conclure un accord n'est pas la même qu'en droit du travail. Dès lors, le projet précise les conditions de validité des accords conclus pour les salariés de droit privé et pour les agents de droit public et identifie le niveau auquel est appréciée la condition de majorité de l'accord.

Enfin, il sera possible d'ouvrir des négociations communes avec les représentants des salariés et des agents de droit public sur un certain nombre de domaines, qui devront donner lieu le cas échéant, à la conclusion d'accords collectifs distincts afin de respecter les dispositions du code général de la fonction publique pour les agents publics et celles du code du travail pour les salariés de droit privé.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Cet article respecte le principe de participation des travailleurs posé par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 au terme duquel : « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises* », qui a valeur constitutionnelle.

L'article 34 de la Constitution fixe les matières dans lesquelles le législateur est compétent.

Son dernier alinéa prévoit qu'il peut être complété par une loi organique.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes, « *la loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.* »

Ces dispositions permettent au législateur d'instituer au sein de la future autorité une instance sociale sui generis (« *comité social d'administration* ») compétente pour l'ensemble des personnels de celle-ci qu'ils soient de droit public ou de droit privé et exerçant les attributions du comité social d'administration prévu par le code général de la fonction publique et celles du conseil social et économique telles que définies par le code du travail.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Ces dispositions s'inscrivent dans le cadre de la Charte sociale européenne du 8 octobre 1961 (son article 6 prévoit la mise en place de procédure de négociations collectives et d'institutions en vue de ces négociations), la directive 2002/14/CE établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne (ses considérants indiquent notamment qu'« *il importe de renforcer le dialogue social et les relations de confiance au sein de l'entreprise afin de favoriser l'anticipation des risques, de rendre l'organisation du travail plus flexible et de faciliter l'accès des travailleurs à la formation au sein de l'entreprise tout en préservant la sécurité, de sensibiliser les travailleurs aux besoins d'adaptation, d'accroître la disponibilité des travailleurs pour qu'ils s'engagent*

dans des mesures et des actions visant à renforcer leur capacité d'insertion professionnelle, de promouvoir l'association des travailleurs à la marche et à l'avenir de l'entreprise et de renforcer la compétitivité de celle-ci ») et la convention n° 98 de l'OIT du 1^{er} juillet 1949 sur le droit d'organisation et la négociation collective (son article 4 stipule que « des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi »).

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Proposer un système de dialogue social de nature mixte, qui représentera tant les agents de droit public que ceux de droit privé de la future autorité, nécessite d'adapter la loi puisqu'il se traduit par l'instauration d'une instance sociale unique de représentation des personnels. Celle-ci tirera ses compétences de dispositions légales intégrant le code général de la fonction publique (CGFP) et le code du travail.

Afin d'assurer la qualité du dialogue social, mais aussi la sécurité juridique des consultations obligatoires de l'instance prévues tant par le code général de la fonction publique que par le code du travail, il est nécessaire de légiférer pour instituer au sein du CSA deux commissions et une formation spécialisée en santé et sécurité au travail du comité, qui ne sont pas définies dans la loi aujourd'hui.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Il s'agit, par la présente disposition, de garantir les droits des salariés et des agents publics ainsi que la continuité du dialogue social et la représentation de l'ensemble des personnels de tous statuts au sein des instances

La mise en place d'un CSA unique, avec deux commissions en son sein, d'une part pour la représentation des agents de droit public et d'autre part pour celle des salariés de droit privé, et une formation santé, sécurité et conditions de travail compétente pour l'ensemble des personnels, reflètera au plus juste la structuration des personnels de l'ASNR et sera de nature à garantir un haut niveau de prévention des risques professionnels et de protection.

Le dispositif souple et adapté prévu par le projet de loi permet de résoudre une problématique juridique complexe en matière d'instances de représentation du personnel liée à la coexistence, au sein de la future structure, d'agents de droit public et de salariés de droit privé.

Il permet le respect des textes et législatifs et réglementaires régissant le dialogue social pour les fonctionnaires, tout en adaptant les règles du code du travail s'agissant du dialogue social avec les représentants des salariés de droit privé.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La première option qui a été étudiée est celle d'un CSA tel que prévu par le code général de la fonction publique pour représenter l'ensemble des personnels en ne faisant pas application, de manière spécifique, des dispositions du code du travail en matière de représentation des agents de droit privé. Cette option ne permettait pas de maintenir les éléments fondamentaux du dialogue social et de la représentation des salariés de droit privé qui reposent notamment sur l'institution de délégués syndicaux à qui est confié la négociation des conditions de traitement salarial et des conditions de travail avec l'employeur. En effet cette fonction n'existe pas dans la fonction publique où le principe de participation confère un rôle plus central dans le dialogue social au CSA, que ne l'est celui du CSE dans le secteur privé.

La seconde option consistait à maintenir deux instances distinctes : le CSE actuel d'une part pour les agents de droit privé et le CSA actuel pour les fonctionnaires et agents publics. Cette approche présente l'inconvénient d'instituer un dialogue social trop cloisonné qui ferait obstacle à l'intention d'harmoniser autant que possible les conditions d'emplois des agents et salariés de la future autorité.

La troisième option, retenue, est celle d'un CSA unique mixte avec deux commissions distinctes, la commission des salariés, et la commission des agents publics avec une formation spécialisée en son sein chargée des questions de santé, sécurité et conditions de travail.

3.2. DISPOSITIF RETENU

En matière de représentation des agents au sein des instances de concertation et de représentation des agents, c'est dans un souci de représentation respectant les différentes catégories de personnels, que l'architecture des instances de gouvernance et de représentation a été formalisée.

Elle s'appuie néanmoins sur des dispositifs déjà mis en œuvre au sein de certains établissements publics composés de personnels de différents statuts, tels que Voies navigables de France¹⁹ ou l'Agence nationale du contrôle du logement social²⁰.

L'option retenue est celle d'une instance unique, le CSA, compétent pour l'ensemble des personnels, qui a une nature mixte puisque composée d'une commission des salariés et d'une commission des agents publics et d'une formation spécialisée en son sein chargée des questions de santé, sécurité et conditions de travail compétente pour l'ensemble des personnels.

Afin de permettre, au niveau local, dans les différents sites, un dialogue social de proximité en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail, des formations spécialisées rattachées au CSA compétentes pour l'ensemble des personnels pourront être créées, en complément de la formation spéciale créée au sein du CSA, lorsque l'existence de risques professionnels particuliers sur les sites de travail de la future autorité le justifie. Elles sont compétentes pour examiner les questions relatives à la santé, la sécurité, les conditions de travail et la prévention des risques professionnels dès lors que ces dernières sont de leur compétence territoriale exclusive.

Le CSA, dans les dispositions prévues par le projet de loi, exerce :

- les attributions dévolues aux comités sociaux d'administration par le code général de la fonction publique, sous réserve de celles qui le sont par la commission compétente pour les agents de droit public (orientations stratégiques sur les politiques de ressources humaines, lignes directrices de gestion en matière de mobilité, de promotion et valorisation des parcours professionnels, des questions relatives aux enjeux et aux politiques d'égalité professionnelle et de lutte contre les discriminations concernant les agents publics) ;
- les attributions des comités sociaux et économiques prévues au chapitre II du titre I^{er} du livre III de la deuxième partie du code du travail, sous réserve des adaptations prévues par décret en Conseil d'État, s'agissant des salariés de droit privé.

Le projet de loi dispose que la commission compétente pour les salariés exerce les compétences prévues à l'article L. 2312-5 du code du travail, à l'exception de celles mentionnées aux troisième et avant-dernier alinéas de cet article, et aux articles L. 2312-6 et L. 2312-59 du même code.

Pour ce qui concerne les modes d'élection des représentants du personnel siégeant au CSA, la loi prévoit la mise en place de deux collèges électoraux distincts pour les agents publics et les salariés de droit privé.

¹⁹ Article L. 4312-3-2 du code des transports.

²⁰ Article L. 342-1 du code de la construction.

Les candidatures au CSA sont présentées dans chacun des collèges pour les organisations syndicales qui remplissent les conditions prévues par le code général de la fonction publique pour le collège des agents publics et le code du travail pour le collège des salariés.

Le projet de loi dispose que les représentants du personnel sont élus par collège au scrutin de liste selon des modalités fixées par voie réglementaire.

La composition du CSA est fixée proportionnellement aux effectifs déterminés pour chacun des deux collèges électoraux.

Le projet de loi précise également les conditions de présentation des organisations syndicales à ces élections ainsi que les modalités d'exercice du suffrage, les compétences principales de chacune des commissions ainsi que leur articulation dans leur rôle avec les attributions du comité social d'administration.

S'agissant de la santé, de la sécurité et des conditions de travail, il est prévu, au niveau central, l'institution, par la loi, au sein même du comité social d'administration, d'une formation spécialisée en santé, sécurité et conditions de travail selon les dispositions prévues par le code général de la fonction publique, qui est compétente pour l'ensemble des personnels.

Elle est chargée par la loi d'examiner les questions communes relevant des livres I^{er} à V de la quatrième partie du code du travail.

Au niveau local, des formations locales santé, sécurité et conditions de travail compétentes pour l'ensemble des catégories de personnel de la future autorité pourront être instituées lorsque des risques professionnels particuliers le justifient, dans des conditions définies par voie réglementaire.

Durant une période transitoire, le projet de loi prévoit, jusqu'à l'organisation des élections professionnelles et au plus tard le 31 décembre 2025, que le CSAP de l'ASN fonctionnera conjointement avec le CSE de l'IRSN.

À l'issue de la période transitoire, après les élections professionnelles et au plus tard au 31 décembre 2025, le CSA de la future autorité se substituera au CSE de l'IRSN et au CSAP de l'ASN.

Le comité social d'administration sera doté par la loi de la personnalité civile afin de pouvoir gérer son patrimoine. Il sera compétent pour assurer la gestion du budget des activités sociales et culturelles de l'ensemble du personnel, activités dont les ressources nécessairement spécifiques au regard de la diversité des bénéficiaires seront précisées par décret en Conseil d'État.

Ce dispositif d'activités sociales et culturelles se substituera, à terme, pour les agents publics, à l'action sociale interministérielle prévue au sein du code général de la fonction publique.

Le projet explicite également, dans la nouvelle configuration, la mise en place des délégués syndicaux et les modalités d'adoption des accords collectifs.

Ainsi, la mise en place des délégués syndicaux s'effectue au niveau central, pour le collège des salariés. Les délégués syndicaux sont désignés par les organisations syndicales représentatives dans ce collège.

La validité des accords collectifs de travail sera soumise aux conditions suivantes :

- pour les salariés de droit privé, la validité des accords sera subordonnée à leur signature par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives selon les conditions définies à l'article L. 2232-12 du code du travail. Les taux de 30 % et de 50 % mentionnés au même article sont appréciés à l'échelle du collège des salariés.

- pour les agents publics, un accord sera valide s'il est signé par une ou plusieurs organisations syndicales de fonctionnaires ayant recueilli au moins 50 % du nombre des voix en faveur des organisations habilitées à négocier pour le collège de ces personnels.

Le projet prévoit également la possibilité d'entamer des négociations communes avec les représentants des salariés et ceux des agents publics, dans un certain nombre de domaines limitativement énumérés. Ces discussions communes donneront néanmoins lieu, le cas échéant, à la conclusion d'accords spécifiques pour les salariés d'une part, et les agents publics d'autre part.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Après l'article L. 592-12 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 592-12-1 et un article L. 592-12-2.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

De manière cohérente avec les exigences de la directive 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs dans la Communauté européenne portant sur le renforcement du dialogue social par la négociation collective, le présent article du projet de loi prévoit une instance unique, le CSA, compétent pour l'ensemble des personnels, qui a une nature mixte (une commission des salariés et une commission des agents publics et une formation spécialisée en son sein chargée des questions de santé, sécurité et conditions de travail compétente pour l'ensemble des personnels). Cette proposition permet l'instauration de relations de confiance au sein de

l'autorité, la promotion et le renforcement de l'information et la consultation sur la situation de l'autorité.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Cet article n'a pas d'impact macroéconomique direct. Il concourt néanmoins à permettre le bon fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, dont l'institution aura un impact positif sur les activités nucléaires sous son contrôle, notamment la filière de production d'électricité, et indirectement sur les industries consommatrices d'électricité. Les impacts macroéconomiques indirects associés restent cependant difficiles à chiffrer.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Cet article n'a pas d'impact direct sur les entreprises. Il contribue cependant au bon fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection et donc à répondre aux besoins de réactivité accrue vis-à-vis de l'autorité de contrôle exprimés par les porteurs de projets nucléaires, les exploitants nucléaires et les responsables d'activités nucléaires.

4.2.3. Impacts budgétaires

Le CSA de l'autorité sera pilote de la politique sociale pour l'ensemble des personnels.

La personnalité morale conférée par le projet de loi au CSA en matière d'activités sociales et culturelles permet qu'il soit doté d'un budget de fonctionnement et d'un budget destiné aux financements des activités culturelles et sociales financé par l'employeur au bénéfice de l'ensemble des agents de la future structure.

L'impact attendu est que l'ASNR peut dès lors subventionner le CSA, selon un pourcentage déterminé par rapport à la masse salariale brute (1,65% de la masse salariale actuellement à l'IRSN pour les activités sociales et culturelles et 1,65% à raison de la participation mutuelle et prévoyance). L'action sociale sera, grâce à ce dispositif, destinée à la totalité des agents de l'Autorité sans distinction de statut. Pour les agents de droit public, ce dispositif d'action sociale se substituera à celui dont ils bénéficient au titre de l'action sociale interministérielle, en compensation partielle de la prise en charge collective de cette action sociale par la future autorité sur son budget. Le CSA de l'ASNR recevra le transfert des biens droits et obligations du CSE de l'IRSN.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES²¹

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS²²

La mise en place de deux commissions distinctes pour les agents de droit privé et de droit public induira une charge administrative supplémentaire au titre de l'organisation et de l'animation du dialogue social pour deux commissions distinctes et des réunions plénières du CSA. Celle-ci a été limitée à ce qui était nécessaire pour construire un système de dialogue social performant respectant les réglementations applicables au CSE et au CSA.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Cet article favorise une vision articulée des questions d'organisation des services, de politique de ressources humaines et de conditions de travail.

Par la formation spécialisée qui lui est rattachée et par les instances locales de concertation en matière de santé, de sécurité et des conditions de travail, le CSA permet de piloter au niveau central le dialogue social, tout en étant informé au plus proche des réalités de terrain.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

L'insertion des personnes en situation de handicap est un champ transversal du dialogue social, qu'il s'agisse de salariés de droit privé ou d'agents de droit public de l'autorité.

En effet, cette thématique est dans le champ de la négociation collective, telle que prévue par le code du travail mais aussi pour ce qui concerne la négociation collective dans la fonction publique.

Par ailleurs, le 5° de l'article L. 222-3 du code général de la fonction publique prévoit l'ouverture de négociations dans le champ de l'évolution professionnelle des personnes en situation de handicap.

²¹ Dont l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public. Une attention particulière doit être portée à cette rubrique pour les dispositions soumises à l'examen du CNEN.

²² Dont l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public. Une attention particulière doit être portée sur les services déconcentrés de l'État (article 8 du décret portant charte de la déconcentration).

La politique en matière d'insertion des personnes en situation de handicap est également dans le champ de la consultation/ information du CSA et de ces deux commissions, qu'elle concerne des salariés de droit privé ou de droit public.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Dans le champ de la négociation collective concernant les agents de droit privé, aux termes du 2° de l'article L. 2242-1 du code du travail, une négociation concernant l'égalité entre les femmes et les hommes doit être engagée au moins une fois tous les quatre ans. En l'absence de l'accord de méthode prévu par l'article L. 2241-10, cette négociation devient, en application de l'article L. 2242-13, annuelle.

S'agissant des agents de droit public, le 7° de l'article L. 222-3 du code général de la fonction publique dispose que des accords peuvent être signés dans le domaine de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Des plans spécifiques à l'autorité concernant l'égalité entre les femmes et les hommes peuvent faire l'objet dans le cadre des dispositions prévues par le projet de loi d'une consultation pour avis du CSA et de ses deux commissions.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Cet article permet d'assurer la continuité du dialogue social par l'instauration d'une instance unique de représentation des personnels à l'issue de la période transitoire.

Le CSA unique avec deux commissions distinctes (agents de droit public/salariés de droit privés) permet ainsi à l'autorité de développer une approche stratégique intégrant toutes les questions collectives et notamment les droits et avantages des agents issus de l'IRSN et de l'ASN.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article n'a pas d'impact environnemental direct, au-delà de permettre le bon fonctionnement de la future autorité, chargée notamment du contrôle de l'impact des installations et activités nucléaires sur l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 du projet de loi prévoit l'entrée en vigueur de cet article 9 au 1^{er} janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

La composition de la représentation du personnel au sein du comité social d'administration, ses modalités de fonctionnement et ses moyens, ainsi que les modalités de représentation syndicale des agents de droit privé et leurs moyens propres seront précisés par décret en Conseil d'État.

Les conditions de désignation des personnels au sein de la formation spécialisée santé, sécurité et conditions de travail seront définies par décret en Conseil d'État.

Les compétences et les modalités de fonctionnement des délégations locales santé, sécurité et conditions de travail créés par la loi devront être précisées par décret en Conseil d'État.

Les conditions de gestion du budget des activités sociales et culturelles de l'ensemble du personnel et son budget de fonctionnement devront être définies par décret en Conseil d'État.

Article 10 - Attractivité de la future autorité et élaboration d'un rapport sur les besoins prévisionnels humains et financiers nécessaires à son fonctionnement

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le cadre général des indemnités accessoires et remboursements de frais de toute nature est actuellement défini, pour l'ASN, par le code général de la fonction publique, ainsi que par des décrets d'application²³. En revanche, au sein de l'IRSN, la fixation des conditions applicables au versement des indemnités accessoires et remboursements de frais de toute nature est définie par un accord d'entreprise après négociation collective.

La fixation des régimes indemnitaires des fonctionnaires ne peut résulter que d'un texte législatif ou réglementaire (article L. 712-1 du code général de la fonction publique). Le décret fixant un régime indemnitaire est contresigné par le ministre dont relève(nt) le ou les corps intéressés, le ministre chargé de la fonction publique et le ministre chargé du budget. Il s'agit d'un décret simple, comme le précise l'article 4 du décret n° 48-1108 du 10 juillet 1948 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels de l'Etat relevant du régime général des retraites.

S'agissant des agents contractuels, le guide de légistique²⁴ indique que « *sauf dispositions particulières d'une loi ou d'un décret, la situation des agents non-titulaires des administrations et leurs conditions d'emploi et de rémunération sont régies par leurs contrats et par les règles édictées par le chef de service* ». Cette matière est, en effet, un des cas d'application de la jurisprudence « *Jamart* » (CE, Sect., 7 février 1936, n° 43321). Il appartient donc aux ministres, lesquels disposent, sur ce point, du pouvoir réglementaire, de régler la situation des agents placés sous leur autorité (CE, Sect., 24 avril 1964, Syndicat national des médecins des établissements pénitentiaires, Rec. p. 241). (...) Le pouvoir réglementaire des chefs de service s'exerce bien entendu sous réserve des dispositions des lois ou des décrets régissant, par ailleurs, la matière : c'est le cas, en particulier, du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 qui fixe les règles générales applicables au recrutement et à la protection de certaines catégories d'agents non titulaires de l'État et de ses établissements publics. C'est le cas également de divers décrets régissant la situation d'agents contractuels d'établissements publics.

Le montant de la rémunération des agents contractuels de droit public est fixé par l'autorité administrative, selon « *les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice [des*

²³ l'article L712-1 du code général de la fonction publique pour les fonctionnaires et décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 pour les agents contractuels.

²⁴ La documentation française, Guide légistique, 3^{ème} édition mise à jour 2017 p.683.

fonctions], la qualification détenue par l'agent ainsi que son expérience. » (Article 1er-3 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986).

Faute de dispositions législatives spécifiques, la situation d'emploi, au sein de la future autorité, d'agents de statuts publics et privés pourrait conduire à des disparités de traitement dans le fonctionnement quotidien, telles que des indemnités différentes versées pour la prise d'astreinte, des taux de remboursement différents pour les frais de déplacement des personnels en mission, etc. Il est ainsi nécessaire de prévoir la possibilité d'harmonisation de ces sujets au sein de l'autorité.

Par ailleurs, l'ASN et l'IRSN réalisent une évaluation prospective de leurs besoins humains et financiers dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances. Chaque année, l'ASN rend un avis sur les moyens nécessaires au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Les rémunérations versées aujourd'hui à l'IRSN et à l'ASN se situent en deçà des pratiques salariales des grands acteurs du secteur dont l'écart avec ceux-ci est de 20% à 30% en fonction des entreprises du secteur. Ceci pénalise ces deux institutions pour recruter et maintenir les talents nécessaires à l'accomplissement de leur mission, et c'est une des recommandations du rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023²⁵ pour créer une grande autorité indépendante de la sûreté nucléaire et de la radioprotection dont les moyens financiers et humains seraient renforcés.

Sur ce point, au regard du niveau relativement faible des rémunérations existantes à la date de rédaction du présent projet de loi sur certains métiers en tension dans la filière nucléaire entre l'IRSN, ainsi que les contractuels de l'ASN, et le reste de la filière, des enveloppes salariales respectivement de 15 M€ et 0,7 M€ permettant d'engager un rééquilibrage dès 2024, sont prévues dans le cadre du présent projet de loi. Ce travail de rééquilibrage aux bornes de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection se poursuivra après la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le pouvoir de fixer les conditions applicables au versement des indemnités accessoires et remboursement de frais de toute nature des fonctionnaires appartient au pouvoir réglementaire puisque « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.* » (Article 37 de la Constitution du 4 octobre 1958).

Par ailleurs, l'article 21 de ladite Constitution dispose que le pouvoir réglementaire appartient au Premier ministre.

²⁵ Rapport relatif aux « 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 », p.39.

Cependant, le Conseil constitutionnel a déjà indiqué, à propos de l'attribution à la Commission nationale de la communication et des libertés²⁶ d'un pouvoir réglementaire, que les dispositions de l'article 21 de la Constitution [pouvoir réglementaire du PM] « *ne font cependant pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre, le soin de fixer, dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements, des normes permettant de mettre en œuvre une loi* ».

En matière d'indemnités accessoires et de remboursements de frais, l'article L.712-1 du code général de la fonction publique dispose que : « Le fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comprenant : (...)

4° Les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire. »

La mention d'une disposition réglementaire au 4° de l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique fait référence au pouvoir réglementaire du Premier ministre. Ainsi, s'agissant de l'indemnité d'astreinte, le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature dispose à son article 5 que « Les modalités de leur rémunération ou de leur compensation sont précisées par décret ».

Afin que la future autorité, dans un souci d'équité et d'harmonisation en partie des conditions de traitement de ses agents, puisse définir des indemnités accessoires et des modalités de remboursements de frais communes c'est-à-dire applicables à tous les personnels en fonction en son sein quel que soit leur statut (fonctionnaires, contractuels de droit public et salariés de droit privé), il convient de déroger par une disposition législative au 4° de l'article L. 712-1 précité du code général de la fonction publique.

Le législateur peut donc, sans qu'aucune norme de valeur constitutionnelle ne s'y oppose et en se fondant sur la décision précitée du Conseil constitutionnel relative à l'attribution à la Commission nationale de la communication et des libertés d'un pouvoir réglementaire, prévoir que le collège de la future autorité peut définir des indemnités accessoires et des modalités de remboursements de frais.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

²⁶ Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 « Loi relative à la liberté de communication »

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Afin que le collège de la future autorité, dans un souci d'équité et d'harmonisation en partie des conditions de traitement de ses agents, puisse définir des indemnités accessoires et des modalités de remboursements de frais applicables à tous les personnels en fonction au sein de l'autorité quel que soit le statut d'appartenance de ceux-ci (fonctionnaires, contractuels de droit public et salariés de droit privé), il convient d'attribuer un pouvoir réglementaire, limité en tant que chef de service, en la matière à ce dernier.

Dans la mesure où cette attribution déroge au pouvoir réglementaire de droit commun du Premier ministre prévu en l'espèce par le 4° de l'article L. 712-1 précité du code général de la fonction publique, il convient d'adopter une disposition législative limitée et encadrée pour modifier cet article L. 712-1.

De surcroît, l'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes dispose que « *la loi fixe les règles relatives (...) au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.* ».

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est d'harmoniser une partie de la rémunération pour tous les agents, fonctionnaires et contractuels de droit public et privé, afin de permettre la mise en œuvre d'un traitement harmonisé des personnels au bénéfice du bon fonctionnement de l'autorité. L'enjeu est de donner à la future autorité les moyens d'assurer son attractivité dans un secteur très concurrentiel et dont les besoins en recrutements seront importants dans les prochaines années, en complément du rééquilibrage permis par l'octroi d'une enveloppe spécifique destinée à réévaluer les salaires des contractuels de l'ASN et de l'IRSN qui sera engagé dès 2024 à l'issue de la promulgation de la loi,

Cet article contribue ainsi directement à renforcer l'attractivité de la future autorité, en complément des mesures salariales qui seront engagées dès 2024 au sein de l'IRSN (y compris pour les activités qui n'iront pas dans la future autorité) et de l'ASN, et qui seront poursuivies en 2025 pour les agents de la future autorité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La première option envisagée était de ne prévoir aucune disposition permettant d'adapter une partie de la rémunération des agents de l'autorité. Cette hypothèse n'était pas satisfaisante, dans la mesure où elle aurait créé des disparités importantes entre les agents selon leur statut juridique.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue, à savoir la possibilité, pour la future autorité, de fixer les conditions applicables au versement des indemnités accessoires et remboursements de frais de toute nature, permet d'envisager l'harmonisation des conditions de traitement des agents.

En ajout à l'exercice de prévision budgétaire qui sera réalisé dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances, il est demandé à la future autorité d'effectuer un travail prospectif de ses besoins financiers et humains en adéquation avec ses missions prévisibles dans les cinq années à venir. Cette évaluation tiendra compte des conditions d'emploi des salariés dans le secteur nucléaire, concurrentiel ou non, pour proposer un cadre de rémunération attractif pour son personnel et acquérir les infrastructures et équipement nécessaires à la réalisation de ses missions.

Il est enfin retenu, dès 2024, que l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et l'Autorité de sûreté nucléaire consacrent respectivement 15 millions d'euros et 0,7 million d'euros à l'augmentation des salariés et des contractuels de droit public. Ce montant permet d'assurer un traitement équitable entre les salariés de l'IRSN (près de 1750 personnes) et les contractuels de droit public de l'ASN (moins de 80 personnes).

Le présent projet de loi marque, par cette disposition, un changement de paradigme en matière d'attractivité des métiers de la sûreté nucléaire, qui devra se poursuivre au sein de la future autorité. Il matérialise, avec les articles 7 à 9 précédents, l'un des piliers forts de la réforme poursuivie par le Gouvernement visant à renforcer dans la durée l'attractivité de la future autorité. Il apporte, par ces dispositions, une réponse forte aux recommandations du rapport précité du 11 juillet 2023 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article L. 592-15 du code de l'environnement, abrogé par la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités

publiques indépendantes, est rétabli afin d'y insérer les dispositions prévues par le présent article. Cet article 10 ne modifie, crée, supprime aucun autre article.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Cet article prévoit l'augmentation, à hauteur de 15 millions d'euros, de rémunérations dès 2024 pour les salariés de l'IRSN, et 0,7 million d'euros pour les contractuels de droit public de l'ASN, au regard du marché du travail dans le secteur nucléaire.

Il concourt par ailleurs à permettre le bon fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, dont l'institution aura un impact positif sur les activités nucléaires sous son contrôle, notamment la filière de production d'électricité, et indirectement sur les industries consommatrices d'électricité. Les impacts macroéconomiques indirects associés restent cependant difficiles à chiffrer.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Cet article n'a pas d'impact direct sur les entreprises. Il contribue cependant au bon fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection et donc à répondre aux besoins de réactivité accrue vis-à-vis de l'autorité de contrôle exprimés par les porteurs de projets nucléaires, les exploitants nucléaires et les responsables d'activités nucléaires.

4.2.3. Impacts budgétaires

Cette article prévoit l'augmentation, à hauteur de 15 millions d'euros, de rémunérations dès 2024 pour les salariés de l'IRSN, et 0,7 million d'euros pour les contractuels de droit public de l'ASN, au regard du marché du travail dans le secteur nucléaire. Cette mesure sera intégrée aux ressources des programmes supports de l'ASN et de l'IRSN en 2024 et se traduira par une loi de finances rectificatives en 2024. En parallèle de l'institution de l'ASNR, est envisagée la création d'un programme budgétaire unique qui portera la totalité des crédits dévolus par l'Etat au contrôle de la sûreté nucléaire.

L'adaptation des indemnités accessoires et remboursements de frais de toute nature au profit de toutes les catégories de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection ne peut être chiffrée exactement au stade de la rédaction de la loi car elle procédera d'une analyse des éléments de rémunération et de remboursement à adapter, et si besoin à harmoniser, qui sera faite au terme d'un processus de dialogue social qui débutera après le 1er janvier 2025.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Cette possibilité d'établir le cadre des rémunérations permet une certaine homogénéisation entre les différents statuts juridiques et permet d'offrir à la future autorité un cadre attractif à même d'attirer à elle et de fidéliser les compétences nécessaires au bon fonctionnement de ses services et lui permettant de répondre au défi du contrôle du secteur nucléaire dans le contexte exceptionnel de renouveau de la filière.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Cette marge de manœuvre permettra à la future autorité d'engager une action en faveur de l'égalité de traitement salarial entre les femmes et les hommes. La revue des besoins et moyens nécessaires à la future autorité pour l'accomplissement de ses missions que celle-ci effectuera en application du 3^e alinéa de l'article 10 du projet de loi, permettra d'analyser les écarts de rémunérations entre les femmes et les hommes et d'envisager des actions en faveur de l'égalité professionnelle en cohérence avec le cadre légal et les orientations gouvernementales.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Pour les agents et salariés de la future autorité ces dispositions sont de nature à réévaluer leurs conditions salariales. Elles permettront également d'harmoniser autant que possible la rémunération de tous les agents, fonctionnaires et contractuels de droit public et privé, afin de permettre la mise en œuvre d'un traitement harmonisé des personnels au bénéfice du bon fonctionnement de l'autorité.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cet article n'a pas d'impact environnemental direct, au-delà de permettre le bon fonctionnement de la future autorité, chargée notamment du contrôle de l'impact des installations et activités nucléaires sur l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 du projet de loi prévoit l'entrée en vigueur de cet article 10 au 1^{er} janvier 2025, à l'exception de l'augmentation de rémunérations prévue en 2024 pour les salariés de l'IRSN et les contractuels de droit public de l'ASN, ainsi que la disposition demandant, dès 2024, un rapport sur les besoins de la future autorité, qui rentrent en vigueur immédiatement, afin de permettre la préparation de l'exercice budgétaire 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Sans objet.

TITRE III – SECURISATION ET ACCELERATION DES PROCEDURES COMMERCIALES POUR LES PORTEURS DE PROJETS NUCLEAIRES

Article 11 - Déroger à l’obligation d’allotir pour certains projets dans le domaine nucléaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La France est engagée de longue date dans le combat pour le climat, afin de pouvoir léguer aux générations futures une planète vivable. La guerre en Ukraine est également venue rappeler l’impératif d’indépendance énergétique de la Nation.

Afin d’accélérer la transition et l’indépendance énergétique de la France, le Président de la République a présenté le 10 février 2022, dans le discours de Belfort, son ambition de faire de la France le premier grand pays à sortir des énergies fossiles (charbon, pétrole ou gaz naturel).

Cette ambition repose sur deux piliers indissociables. D’une part, la sobriété et l’efficacité énergétique, qui doivent se traduire par une baisse de la consommation d’énergie de 40 % à l’horizon 2050. D’autre part, une accélération massive de la production d’énergie décarbonée, en particulier électrique.

Ce dernier pilier a fait l’objet de deux lois spécifiques : la loi relative à l’accélération de la production d’énergies renouvelables (loi n° 2023-175 du 10 mars 2023) et 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 (loi n° 2023-491 du 22 juin 2023).

Dans le prolongement de cette dernière, le titre III du présent projet de loi a pour objet de permettre aux maîtres d’ouvrages de projets nucléaires, en particulier EDF, en sa qualité de maître d’ouvrage pour les projets qu’elle porte et qui ont fait l’objet d’un premier débat public du 27 octobre 2022 au 27 février 2023²⁷, mais aussi le Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) pour les projets nucléaires complexes qu’ils gèrent, de passer leurs marchés selon des modalités plus adaptées à leurs contraintes industrielles.

²⁷ Le site du débat public est accessible au lien suivant : [Le débat sur les nouveaux réacteurs nucléaires EPR2 - Site du débat Penly \(debatpublic.fr\)](https://debatpublic.fr/le-debat-sur-les-nouveaux-reacteurs-nucleaires-epr2)

Bien qu'étant une société anonyme, EDF est en effet soumise, du fait de son actionnariat et de son activité, au régime juridique des entités adjudicatrices et doit, pour ses achats, se conformer aux dispositions du code de la commande publique. De même, le CEA et l'Andra sont des personnes morales de droit public et, à ce titre, des pouvoirs adjudicateurs soumis aux dispositions du même code.

Or ces dispositions ne sont pas toujours compatibles, d'une part, avec la complexité et la technicité des projets nucléaires et, d'autre part, avec les enjeux industriels qu'ils induisent, y compris les échelles de temps qu'ils impliquent. C'est la raison pour laquelle EDF, lors du débat public, avait exprimé le souhait de se réappropriier les pratiques qui avaient fait le succès du parc nucléaire historique, construit à une époque où ni le droit européen ni le droit national n'imposaient le recours aux procédures de marchés publics.

Si les procédures de la commande publique sont bien adaptées aux achats courants ou à certains ouvrages simples, elles n'ont pas été conçues pour un programme industriel de l'ampleur, de la complexité et de la durée de projets portés par EDF ni pour bénéficier des effets d'une construction en série (en particulier la baisse des coûts par réplication). Elles sont également peu adaptées à la construction, en particulier par le CEA, d'installations de recherche dans le domaine nucléaire, notamment les réacteurs de recherche et laboratoires de recherche, pour lesquels les enjeux sont similaires et dont le caractère unique amplifie parfois la complexité.

Elles sont également mal adaptées à des opérations complexes de fin de cycle portées par EDF, par le CEA et par l'ANDRA. Il s'agit notamment des opérations de démantèlement, qui doivent être conduites dans le respect du principe de démantèlement immédiat fixé à l'article L. 593-25 du code de l'environnement, tout en pouvant être de durée longue en raison de leur complexité, et qui constituent des défis en matière de gestion de projets, de maintien des compétences et de coordination des différents travaux, *a fortiori* pour les installations les plus anciennes. La construction d'installations complexes de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs portés par ces exploitants, dont le projet Cigéo (Centre industriel de stockage géologique) de stockage de déchets de haute activité et de déchets de moyenne activité à vie longue²⁸ porté par l'Andra, présente également de tels défis et est de la responsabilité des générations présentes pour prévenir ou limiter les charges transmises aux générations futures.

L'article L. 2113-10 du code de la commande publique impose aux entités adjudicatrices et pouvoirs adjudicateurs de conclure des marchés par lots séparés. Ce principe d'allotissement est applicable depuis avril 2016 pour ce qui concerne les entités adjudicatrices et depuis 2006 pour ce qui concerne les pouvoirs adjudicateurs.

L'article L. 2113-11 prévoit certes des exceptions, mais celles-ci ne sont pas adaptées aux spécificités des projets nucléaires, pour lesquels le risque le plus important est un risque d'interface (i.e., lié à la coordination entre intervenants ou à son absence) et de retard de nature à engendrer des surcoûts importants.

²⁸ <https://www.cigeo.gouv.fr/>.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le Conseil d'Etat, dans son [avis n° 407325 du 11 juillet 2023, §19](#) relatif au projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 et au traitement des copropriétés dégradées, a estimé que *« la nouvelle possibilité de dérogation au principe d'allotissement et la nouvelle possibilité de recours aux marchés globaux ne soulèvent pas de difficulté d'ordre constitutionnel ou conventionnel »*.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs jugé que l'accélération de la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et met 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 de son potentiel économique ([Conseil constitutionnel, décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, §28](#)). Cette décision peut permettre de justifier la dérogation à l'obligation d'allotir puisqu'il est admis que l'accélération des réacteurs nucléaires est un objectif de valeur constitutionnelle.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit international n'impose pas le recours à l'allotissement.

Le droit européen en fait une simple possibilité : l'article 65 de la directive 2014/25 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 »*. L'article 46 de la directive 2014/24 est rédigé dans des termes comparables.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L. 2113-11 du code de la commande publique permet de déroger à l'obligation d'allotir soit quand l'acheteur n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination, soit quand 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 ou enfin, pour les entités

adjudicatrices, comme EDF, lorsque la dévolution en lots séparés risque de conduire à une procédure infructueuse..

Ces dispositions ne sont pas pleinement adaptées au cas des projets nucléaires.

En effet, un maître d'ouvrage tel qu'EDF est généralement « en mesure » d'assurer la coordination, mais il n'est pas nécessairement optimal qu'il assume ce rôle et les risques qu'il entraîne, notamment de dérive du calendrier ou de refus des constructeurs d'endosser les résultats des études conduites par des tiers.

La dévolution en lots séparés ne rend pas non plus nécessairement les prestations elles-mêmes plus difficiles ou plus coûteuses. En revanche, le projet d'ensemble peut devenir plus difficile ou plus coûteux du fait de l'allotissement, même si, à l'échelle des prestations objet du ou des marchés concernés, on n'observe pas de hausse du coût.

La dévolution en lot séparé ne crée pas non plus, au moins à ce jour, de risque particulier de rendre la procédure infructueuse, et les dérogations récemment ajoutées par la loi « Industrie verte » ne sont donc pas de nature à répondre aux problématiques rencontrées sur les projets nucléaires.

Un retard entraîne également une diminution des gains socio-économiques attendus d'une mise en service aussi rapide que possible, notamment en termes de contribution à la décarbonation du mix énergétique français.

Des considérations du même ordre s'appliquent à d'autres projets portés par EDF, par le CEA et par l'Andra, qui peuvent être associés à des enjeux relatifs à la contribution de la recherche à la décarbonation du mix énergétique français et aux attentes de la société en matière de rythme de démantèlement et de gestion des matières et déchets radioactifs.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de permettre au maître d'ouvrage de définir librement les modalités d'allotissement des marchés qui seront conclus pour les projets visés par la loi d'accélération du nucléaire (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), à savoir les réacteurs construits à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante et pour lesquels la demande d'autorisation de création est déposée avant 2043.

La disposition vise également les installations de recherche dans le domaine nucléaire mentionnés aux articles L. 511-1 et L. 593-2 du code l'environnement, ce qui permettra notamment de faciliter la conduite du projet de réacteur Jules Horowitz, dont la poursuite a été confirmée lors du Conseil de politique nucléaire du 19 juillet 2023.

Elle vise enfin les installations destinées à la gestion des déchets radioactifs ou des combustibles usés, ainsi que certaines opérations de démantèlement d'installations abritant des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation ou déclaration au titre de l'article L. 1333-2 du code de la défense.

Cette disposition permettra d'accélérer et de sécuriser le processus de contractualisation des projets nucléaires français.

L'option consistant à modifier le code de la commande publique a été écartée compte tenu du caractère sectoriel de la mesure.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option consistant à ne pas légiférer exposerait les projets concernés à des risques supplémentaires de surcoûts et de délais, ou pourrait exposer les maîtres d'ouvrage à des risques d'interface qu'ils jugent inopportun de supporter.

L'option consistant à étendre le dispositif à tous les projets électronucléaires a été envisagée, mais la date de 2043 apparaît suffisamment éloignée pour pouvoir tirer les conséquences du dispositif envisagé et le reconduire en cas de besoin.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue consiste à exonérer de l'obligation d'allotir l'ensemble des marchés passés par des entités adjudicatrices qui concourent à la réalisation d'un projet de réacteur électronucléaire visé par l'article 7 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.

La même règle s'appliquera pour les installations de recherche, de gestion des déchets radioactifs ou de combustibles usés, ainsi qu'à certaines opérations de démantèlement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Dans la mesure où cette disposition présente un caractère sectoriel, il a été jugé préférable de ne pas la codifier dans le code de la commande publique en modifiant l'article L. 2113-11 pour y introduire un nouveau cas de dérogation à l'obligation d'allotissement.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Cette disposition est conforme au droit de l'Union en vigueur (cf. §1.3 supra).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'atténuation des risques de dérive des délais (et donc des coûts) des projets de réacteurs électronucléaires devrait avoir une incidence à la baisse sur le coût complet de l'électricité produite, notamment en limitant le coût du financement en phase de construction.

La délégation interministérielle au nouveau nucléaire estime le coût d'un mois de retard pour un réacteur à environ 10M€₂₀₂₀ en phase d'étude, à 50-60M€₂₀₂₀ en phase de travaux de génie civil et à 25M€₂₀₂₀ 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.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La baisse du coût complet de l'électricité produite par les réacteurs concernés devrait contribuer à maintenir les prix de marché de l'électricité à des niveaux raisonnables, mais cet effet ne peut pas faire l'objet d'une quantification précise.

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.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La baisse du coût complet de l'électricité produite par les réacteurs concernés devrait contribuer à maintenir les prix de marché de l'électricité à des niveaux raisonnables, ce qui concerne les collectivités en tant que consommateurs d'électricité, mais cet effet ne peut pas faire l'objet d'une quantification précise.

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. Cet effet ne peut néanmoins pas faire l'objet d'une quantification précise.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Cette disposition contribuera à faciliter la construction de nouveaux réacteurs qui permettront de sécuriser l'approvisionnement et de renforcer la sécurité énergétique de la Nation. Elle contribuera également à la construction d'installations utiles aux avancées de la recherche pour le secteur nucléaire, au regard de sa contribution à la sécurité d'approvisionnement, ou d'installations indispensables à la gestion des déchets radioactifs et des combustibles usés ainsi qu'à la bonne réalisation des opérations de démantèlement, ce qui permettra notamment de mieux répondre aux enjeux sociétaux relatifs au principe de démantèlement immédiat, prévu à l'article L. 593-25 du code de l'environnement, et de gestion durable des matières ou déchets radioactifs, prévu à l'article L. 542-1 du code de l'environnement. L'exposé des motifs de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs soulignait à cet égard qu'il était introduit un principe de responsabilité des générations présentes qui doivent prévenir ou limiter les charges transmises aux générations futures.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La baisse du coût complet de l'électricité produite par les réacteurs concernés devrait contribuer à maintenir les prix de marché de l'électricité à des niveaux raisonnables, mais cet effet ne peut pas faire l'objet d'une quantification précise.

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. Cet effet ne peut néanmoins pas faire l'objet d'une quantification précise.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette disposition n'a, par elle-même, aucun impact environnemental. Elle permettra en revanche de contribuer à l'accélération de la mise en œuvre de projets de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires. Or cette énergie est une des moins émettrices de gaz à effets de serre durant le cycle de vie, à des niveaux similaires à celui des installations hydroélectriques. Cette disposition contribuera ainsi à une mise en service plus rapide de réacteurs électronucléaires, dotant la France et l'Union européenne de capacités de production d'électricité décarbonée pilotables qui contribueront directement aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique. Les autres impacts environnementaux des réacteurs seront examinés dans le détail au titre de l'instruction des autorisations administratives nécessaires.

Elle permettra par ailleurs de faire progresser plus rapidement la recherche associée à ce secteur et de réaliser plus rapidement des installations ou travaux destinées à la gestion des déchets et combustibles ainsi qu'au démantèlement, lesquels visent à respecter les principes fixés notamment aux articles L. 542-1 et L. 593-25 du code de l'environnement. Les impacts environnementaux de ces installations ou travaux seront examinés au cas par cas à l'occasion de l'instruction des autorisations administratives.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif au Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La disposition s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Elle s'appliquera, pour les réacteurs électronucléaires, dans la limite temporelle qui résulte du renvoi à 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.

Elle ne nécessite pas de mesures transitoires.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble des territoires visés par l'article 73 de la Constitution.

Il convient cependant de préciser que les départements et collectivités d'outre-mer ne comportent actuellement aucune installation nucléaire de base et que les dispositions concernées ne devraient donc pas s'y appliquer en pratique.

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne nécessite aucun texte d'application.

Article 12 - Étendre la durée maximale des accords-cadres pour certains projets dans le domaine nucléaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La France est engagée de longue date dans le combat pour le climat, afin de pouvoir léguer aux générations futures une planète vivable. La guerre en Ukraine est également venue rappeler l'impératif d'indépendance énergétique de la Nation.

Afin d'accélérer la transition et l'indépendance énergétique de la France, le Président de la République a présenté le 10 février 2022 dans le discours de Belfort son ambition de faire de la France le premier grand pays à sortir des énergies fossiles (charbon, pétrole ou gaz naturel).

Cette ambition repose sur deux piliers indissociables. D'une part, la sobriété et l'efficacité énergétique, qui doivent se traduire par une baisse de la consommation d'énergie de 40% à l'horizon 2050. D'autre part, une accélération massive de la production d'énergie décarbonée, en particulier électrique.

Ce dernier pilier a fait l'objet de deux lois spécifiques : la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi n° 2023-175 du 10 mars 2023) et 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 (loi n° 2023-491 du 22 juin 2023).

Dans le prolongement de cette dernière, le titre III du présent projet de loi a pour objet de permettre aux maîtres d'ouvrages de projets nucléaires, en particulier EDF, en sa qualité de maître d'ouvrage pour les projets qu'elle porte et qui ont fait l'objet d'un premier débat public du 27 octobre 2022 au 27 février 2023²⁹, mais aussi le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) pour les projets nucléaires complexes qu'ils gèrent, de passer leurs marchés selon des modalités plus adaptées à leurs contraintes industrielles.

Bien qu'étant une société anonyme, EDF est en effet soumise, du fait de son actionnariat et de son activité, au régime juridique des entités adjudicatrices et doit, pour ses achats, se conformer aux dispositions du code de la commande publique. De même, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) sont des personnes morales de droit public et, à ce titre, des pouvoirs adjudicateurs soumis aux dispositions du même code.

²⁹ Le site du débat public est accessible au lien suivant : [Le débat sur les nouveaux réacteurs nucléaires EPR2 - Site du débat Penly \(debatpublic.fr\)](https://www.debatpublic.fr/le-debat-sur-les-nouveaux-reacteurs-nucleaires-epr2)

Or ces dispositions ne sont pas toujours compatibles, d'une part, avec la complexité et la technicité des projets nucléaires et, d'autre part, avec les enjeux industriels qu'ils induisent, y compris les échelles de temps qu'ils impliquent. C'est la raison pour laquelle EDF, lors du débat public, avait exprimé le souhait de se réappropriier les pratiques qui avaient fait le succès du parc nucléaire historique, construit à une époque où ni le droit européen ni le droit national n'imposaient le recours aux procédures de marchés publics.

Si les procédures de la commande publique sont bien adaptées aux achats courants ou à certains ouvrages simples, elles n'ont pas été conçues pour un programme industriel de l'ampleur, de la complexité et de la durée de projets portés par EDF ni des effets d'une construction en série. Elles sont également peu adaptées à la construction, en particulier par le CEA, d'installations de recherche dans le domaine nucléaire, notamment les réacteurs de recherche et laboratoires de recherche, pour lesquels les enjeux sont similaires et dont le caractère unique amplifie parfois la complexité.

Elles sont également mal adaptées à des opérations complexes de fin de cycle portées par EDF, par le CEA et par l'Andra. Il s'agit notamment des opérations de démantèlement, qui doivent être conduites dans le respect du principe de démantèlement immédiat fixé à l'article L. 593-25 du code de l'environnement, tout en pouvant être de durée longue en raison de leur complexité, et qui constituent des défis en matière de gestion de projets, de maintien des compétences et de coordination des différents travaux, *a fortiori* pour les installations les plus anciennes. La construction d'installations complexes de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs portés par ces exploitants, dont le projet Cigéo (Centre industriel de stockage géologique) de stockage de déchets de haute activité et de déchets de moyenne activité à vie longue³⁰ porté par l'Andra, présente également de tels défis et est de la responsabilité des générations présentes pour prévenir ou limiter les charges transmises aux générations futures.

L'article L. 2125-1 du code de la commande publique dispose que la durée des accords-cadres ne peut dépasser huit 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.

Or les projets nucléaires portés par EDF peuvent nécessiter de contractualiser sur une durée supérieure à huit ans. C'est en particulier le cas pour le projet porté par EDF de construire six réacteurs identiques de type EPR2 sur une durée qui s'étalera sur environ vingt ans. La standardisation des réacteurs se justifie tant pour des raisons économiques tenant à la construction et à la maintenance des réacteurs que pour des raisons de sûreté. Des accords-cadres d'une durée inférieure ne permettraient pas d'atteindre cet objectif de standardisation compte tenu de la nécessité de remise en concurrence en cours de programme.

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,

³⁰ <https://www.cigeo.gouv.fr/>.

la durée maximale est de quatre ans s'agissant de pouvoirs adjudicateurs, avec des possibilités de dérogation équivalentes.

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.

1.1. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le droit constitutionnel n'impose pas de durée maximale pour ce qui concerne spécifiquement les accords-cadres, même s'il impose plus généralement qu'un engagement ne soit pas perpétuel³¹ et que la liberté d'accès à la commande publique ne soit pas privée de garanties légales³².

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs jugé que l'accélération de la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires poursuit l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et met 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 de son potentiel économique³³.

1.2. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit international ne régit pas la durée des accords-cadres.

En droit européen, l'article 51 de la 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 dispose, pour les entités adjudicatrices, que « *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* ».

³¹ en ce sens Conseil constitutionnel, décision du 9 novembre 1999, n°99-419 DC, §61 et 62

³² en ce sens Conseil constitutionnel, décision du 9 novembre 1999, n°99-419 DC, §61 et 62

³³ Conseil constitutionnel, décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, §28.

Pour les pouvoirs adjudicateurs, l'équivalent figure à l'article 33 de la 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, mais avec une durée maximale de principe de quatre ans.

1.3. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La nécessité de légiférer se justifie par le besoin de pouvoir sécuriser rapidement le recours à la dérogation prévue par les textes nationaux et européens dans le cas spécifique des projets du secteur nucléaire et de favoriser ainsi une contractualisation aussi rapide que possible, pour des durées pouvant correspondre à celle du projet ou du programme concerné.

Il existe en effet en l'absence de législation un risque d'interprétation excessivement restrictive des textes existants.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de confirmer par la loi que les conditions posées par le droit de l'Union européenne sont bien remplies dans leur principe pour pouvoir recourir à la dérogation à la durée maximale et que cette dérogation permettra de conclure des contrats correspondant à la durée de construction des programmes concernés (et pas uniquement des durées légèrement supérieures aux plafonds de principe).

Il s'agit en effet de projets d'une ampleur qui est tout à fait exceptionnelle au regard des enjeux habituels de la commande publique, et la dérogation est bien justifiée par l'objet des accords-cadres concernés (qui est limité aux projets de réacteurs construits à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante et pour lesquels la demande d'autorisation de création est déposée avant 2043, aux réacteurs de recherche, aux installations de gestion des déchets radioactifs et des combustibles et aux opérations de démantèlement).

Il est important pour la structuration de la filière industrielle de pouvoir donner aux acteurs une visibilité à long terme afin qu'ils puissent entreprendre les investissements nécessaires en termes de formation, de capacités industrielles ou d'outils de production.

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.

Cette disposition permettra d'accélérer et de sécuriser le processus de contractualisation des projets nucléaires français.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option de ne pas légiférer a été envisagée mais écartée afin de sécuriser le recours aux dérogations existantes.

L'option consistant à étendre le dispositif à tous les projets électronucléaires a été envisagée, mais la date de 2043 apparaît suffisamment éloignée pour pouvoir tirer les conséquences du dispositif envisagé et le reconduire en cas de besoin.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue consiste à autoriser le recours à des accords-cadres de plus de huit ans lorsqu'ils concernent un ou plusieurs projets visés à l'article 7 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 (i.e., les réacteurs construits à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante et pour lesquels la demande d'autorisation de création est déposée avant 2043).

La disposition s'appliquera également aux installations de recherche, de gestion des déchets radioactifs ou des combustibles usés ainsi qu'à certaines opérations de démantèlement.

La durée des accords-cadres concernés pourra dépasser quatre ou huit ans selon les cas, mais à condition que la durée soit fixée en fonction de l'objet des prestations et qu'elle n'excède pas la durée du projet ou du programme concerné, en tenant compte des aléas affectant leur durée.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Cette disposition ne nécessite aucune abrogation. Dans la mesure où elle présente un caractère sectoriel, il a été jugé préférable de ne pas la codifier dans le code de la commande publique.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le droit européen autorise le recours à des accords-cadres de plus de quatre ou huit ans à certaines conditions exceptionnelles, qui sont remplies en l'espèce compte tenu de l'objet des marchés dont la durée de réalisation dépasse parfois largement les plafonds fixés par les textes.

Une approche similaire, consistant à ce que le législateur intervienne pour conforter le principe de la possibilité de recourir à une exception, a été retenue pour ce qui concerne le bénéfice de la condition d'intérêt public majeur en matière de dérogations aux interdictions de porter atteinte aux espèces protégées, notamment dans le cadre 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. Le principe posé, il restera néanmoins nécessaire de justifier au cas par cas de la durée retenue, dans la limite de la durée du programme concerné (de la même manière qu'en matière d'espèces protégées, il demeure nécessaire de justifier par exemple de l'absence d'alternative).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La disposition vise notamment à éviter des dérives de délais et de coûts liés à d'éventuels changement 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.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La baisse du coût complet de l'électricité produite par les réacteurs concernés devrait contribuer à maintenir les prix de marché de l'électricité à des niveaux raisonnables, mais cet effet ne peut pas faire l'objet d'une quantification précise.

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.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La baisse du coût complet de l'électricité produite par les réacteurs concernés devrait contribuer à maintenir les prix de marché de l'électricité à des niveaux raisonnables, ce qui concernera les collectivités en tant que consommateurs d'électricité, mais cet effet ne peut pas faire l'objet d'une quantification précise.

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. Cet effet ne peut néanmoins pas faire l'objet d'une quantification précise.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Cette disposition contribuera à la construction de nouveaux réacteurs qui permettront de sécuriser l'approvisionnement et de renforcer la sécurité énergétique de la Nation. Elle contribuera également à la construction d'installations utiles aux avancées de la recherche pour le secteur nucléaire, au regard de sa contribution à la sécurité d'approvisionnement, ou d'installations indispensables à la gestion des déchets radioactifs et des combustibles usés ainsi

qu'à la bonne réalisation des opérations de démantèlement, ce qui permettra notamment de mieux répondre aux enjeux sociétaux relatifs au principe de démantèlement immédiat, prévu à l'article L. 593-25 du code de l'environnement, et de gestion durable des matières ou déchets radioactifs, prévu à l'article L. 542-1 du code de l'environnement. L'exposé des motifs de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs soulignait à cet égard qu'il était introduit un principe de responsabilité des générations présentes qui doivent prévenir ou limiter les charges transmises aux générations futures.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La baisse du coût complet de l'électricité produite par les réacteurs concernés devrait contribuer à maintenir les prix de marché de l'électricité à des niveaux raisonnables, mais cet effet ne peut pas faire l'objet d'une quantification précise.

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.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette disposition n'a, par elle-même, aucun impact environnemental. Elle permettra en revanche de contribuer à l'accélération de la mise en œuvre de projets de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires. Or, cette énergie est une des moins émettrices d'émission de gaz à effets de serre durant le cycle de vie, à des niveaux similaires à celui des installations hydroélectriques. Cette disposition contribuera ainsi à une mise en service plus rapide de réacteurs électronucléaires dotant la France et l'Union européenne de capacités de production d'électricité décarbonée pilotables qui contribueront directement aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique. Les autres impacts environnementaux des réacteurs seront examinés dans le détail au titre de l'instruction des autorisations administratives nécessaires.

Elle permettra par ailleurs de faire progresser plus rapidement la recherche associée à ce secteur et de réaliser plus rapidement des installations ou travaux destinées à la gestion des déchets et combustibles ainsi qu'au démantèlement, lesquels visent à respecter les principes fixés notamment aux articles L. 542-1 et L. 593-25 du code de l'environnement. Les impacts environnementaux de ces installations ou travaux seront examinés au cas par cas à l'occasion de l'instruction des autorisations administratives.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif au Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La disposition s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Elle s'appliquera, pour ce qui concerne les réacteurs électronucléaires, dans la limite temporelle qui résulte du renvoi à 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 (qui vise les projets pour lesquels la demande d'autorisation de création mentionnée est déposée avant le 22 juin 2043).

Elle ne nécessite pas de mesures transitoires.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble des territoires visés par l'article 73 de la Constitution.

Il convient cependant de préciser que les départements et collectivités d'outre-mer ne comportent actuellement aucune installation nucléaire de base et que les dispositions concernées ne devraient donc pas s'y appliquer en pratique.

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 13 – Faciliter la conclusion d’avenants pour certains projets dans le domaine nucléaire

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La France est engagée de longue date dans le combat pour le climat, afin de pouvoir léguer aux générations futures une planète vivable. La guerre en Ukraine est également venue rappeler l’impératif d’indépendance énergétique de la Nation.

Afin d’accélérer la transition et l’indépendance énergétique de la France, le Président de la République a présenté le 10 février 2022 dans le discours de Belfort son ambition de faire de la France le premier grand pays à sortir des énergies fossiles (charbon, pétrole ou gaz naturel).

Cette ambition repose sur deux piliers indissociables. D’une part, la sobriété et l’efficacité énergétique, qui doivent se traduire par une baisse de la consommation d’énergie de 40% à l’horizon 2050. D’autre part, une accélération massive de la production d’énergie décarbonée, en particulier électrique.

Ce dernier pilier a fait l’objet de deux lois spécifiques : la loi relative à l’accélération de la production d’énergies renouvelables (loi n° 2023-175 du 10 mars 2023) et 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 (loi n° 2023-491 du 22 juin 2023).

Dans le prolongement de cette dernière, le titre III du présent projet de loi a pour objet de permettre aux maîtres d’ouvrages de projets nucléaires, en particulier EDF, en sa qualité de maître d’ouvrage pour les projets qu’elle porte et qui ont fait l’objet d’un premier débat public du 27 octobre 2022 au 27 février 2023³⁴, mais aussi le Commissariat à l’énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) pour les projets nucléaires complexes qu’ils gèrent, de passer leurs marchés selon des modalités plus adaptées à leurs contraintes industrielles.

Bien qu’étant une société anonyme, EDF est en effet soumise, du fait de son actionnariat et de son activité, au régime juridique des entités adjudicatrices et doit, pour ses achats, se conformer aux dispositions du code de la commande publique. De même, le CEA et l’Andra sont des personnes morales de droit public et, à ce titre, des pouvoirs adjudicateurs soumis aux dispositions du même code.

³⁴ Le site du débat public est accessible au lien suivant : [Le débat sur les nouveaux réacteurs nucléaires EPR2 - Site du débat Penly \(debatpublic.fr\)](https://www.debatpublic.fr/le-debat-sur-les-nouveaux-reacteurs-nucleaires-epr2)

Or ces dispositions ne sont pas toujours compatibles, d'une part, avec la complexité et la technicité des projets nucléaires et, d'autre part, avec les enjeux industriels qu'ils induisent, y compris les échelles de temps qu'ils impliquent. C'est la raison pour laquelle EDF, lors du débat public, avait exprimé le souhait de se réappropriier les pratiques qui avaient fait le succès du parc nucléaire historique, construit à une époque où ni le droit européen ni le droit national n'imposaient le recours aux procédures de marchés publics.

Si les procédures de la commande publique sont bien adaptées aux achats courants ou à certains ouvrages simples, elles n'ont pas été conçues pour un programme industriel de l'ampleur, de la complexité et de la durée de projets portés par EDF ou pour bénéficier pleinement des effets d'une construction en série. Elles sont également peu adaptées à la construction, en particulier par le CEA, d'installations de recherche dans le domaine nucléaire, notamment les réacteurs de recherche et laboratoires de recherche, pour lesquels les enjeux sont similaires et dont le caractère unique amplifie parfois la complexité.

Elles sont également mal adaptées à des opérations complexes de fin de cycle portées par EDF, par le CEA et par l'Andra. Il s'agit notamment des opérations de démantèlement, qui doivent être conduites dans le respect du principe de démantèlement immédiat fixé à l'article L. 593-25 du code de l'environnement, tout en pouvant être de durée longue en raison de leur complexité, et qui constituent des défis en matière de gestion de projets, de maintien des compétences et de coordination des différents travaux, et ce d'autant plus pour les installations les plus anciennes. La construction d'installations complexes de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs portés par ces exploitants, dont le projet Cigéo de stockage de déchets de haute activité et de déchets de moyenne activité à vie longue porté par l'Andra, présente également de tels défis et est de la responsabilité des générations présentes pour prévenir ou limiter les charges transmises aux générations futures.

Les modifications et avenants aux marchés publics font l'objet d'un encadrement par le code de la commande publique (articles L. 2194-1 à L. 2194-3 du code de la commande publique) et le droit européen, qui a fait l'objet d'assouplissements dans le cadre des directives de 2014 mentionnées infra.

Au titre de l'article L. 2194-1 du code de la commande publique, un marché peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence dans les conditions prévues par voie réglementaire, notamment lorsque des travaux, fournitures ou services supplémentaires sont devenus nécessaires ou que des modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues.

Ce cadre général nécessite certaines adaptations pour tenir compte des spécificités des projets nucléaires, dont certaines caractéristiques peuvent évoluer significativement en cours de construction.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le droit constitutionnel n'encadre pas de manière directe la conclusion des avenants, bien que la liberté d'accès la commande publique ne doive pas être privée de garanties légales. Les modifications prévues sont suffisamment limitées pour ne pas contrevenir à ce principe.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Le droit international, y compris l'accord sur les marchés publics de l'OMC, n'encadre pas la conclusion des avenants.

Le droit européen encadre les avenants comme toutes les modifications, à l'article 89 de la 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 pour ce qui concerne les entités adjudicatrices et à l'article 72 de la 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 pour ce qui concerne les pouvoirs adjudicateurs.

Ces articles autorisent des modifications (quelle qu'en soit la valeur pour les entités adjudicatrices et dans la limite d'un plafond de 50 % par modification pour les pouvoirs adjudicateurs) :

- lorsqu'elles sont devenues nécessaires et qu'un changement de cocontractant est impossible pour des raisons économiques ou techniques, ou lorsqu'il présenterait un inconvénient majeur ou entraînerait une augmentation substantielle des coûts pour l'acheteur ; ou
- rendues nécessaires par des circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait pas prévoir, à condition dans ce cas que la modification ne change pas la « nature globale du marché ».

Le considérant 114 de la directive 2014/25 confirme que le premier cas peut être d'application souple, puisqu'il se borne à constater que « *les entités adjudicatrices peuvent être confrontées à des situations dans lesquelles des travaux, fournitures ou services complémentaires s'avèrent nécessaires* » et que « *dans de tels cas, une modification du marché initial sans engager une nouvelle procédure de passation de marché peut être justifiée* ». Le considérant 108 de la directive 2014/24 est rédigé en des termes similaires.

Le considérant 115 de la directive 2014/25 précise, pour le deuxième cas, que le niveau de diligence attendu de l'acheteur doit s'entendre comme un niveau de diligence raisonnable compte tenu de la nature et des caractéristiques du projet concerné et des bonnes pratiques du secteur. Le considérant 109 de la directive 2014/24 est rédigé en des termes similaires.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Il est nécessaire de légiférer pour tenir compte des spécificités des projets nucléaires, intrinsèquement sujets à une forte évolutivité, le droit de l'Union européenne le permettant (cf la partie 1.3 cadre conventionnel).

La rédaction actuelle du code de la commande publique impose notamment, en cas de modifications devenues nécessaires, de démontrer que le changement de cocontractant est « impossible » pour des raisons économiques ou techniques (à l'article R. 2194-2), alors que le droit de l'Union autorise également des modifications lorsqu'un changement de cocontractant présente un inconvénient majeur ou entraîne une hausse substantielle des coûts (ce que la notion d'impossibilité économique traduit déjà en partie, mais de manière plus restrictive).

En effet, bien que les directives européennes relatives à la commande publique³⁵ emploie un « et » (ce qui pourrait s'entendre comme imposant de démontrer à la fois qu'un changement est impossible *et* qu'il présente des inconvénients), elle ne peut s'entendre que comme posant une alternative (puisque si un changement est impossible, peu importent ses inconvénients, qui ne sont par hypothèse examinés que si le changement est possible). Les principes d'interprétation du droit de l'Union commandent, en pareil cas, non pas de neutraliser des dispositions qui n'auraient pas de sens, mais de les interpréter de manière à ce qu'elles produisent un effet utile (cf. par exemple CJUE, 21 septembre 2016, Commission c. Espagne, aff. C-140/15 P, §97).

Cette lecture est confortée par le considérant 114 de la directive 2014/25 qui vise comme exemple de justification « *des difficultés techniques d'utilisation et d'entretien disproportionnées* » (qui sont un inconvénient majeur mais pas *stricto sensu* une impossibilité).

Elle correspond à la lecture que le Conseil d'État fait de ces dispositions en formation consultative, qui consiste à vérifier que la désignation d'un nouveau titulaire est « *impossible ou non rationnelle* »³⁶.

En outre, l'article L. 2194-1 du code de la commande publique impose dans sa rédaction actuelle que, dans tous les cas de modification, il n'y ait pas de modification de la « nature globale du marché », à la différence du droit de l'Union qui ne l'impose pas dans l'hypothèse

³⁵ Les deux directives (2014/23, 2014/24 et 2014/25) sont rédigées sur ce point dans les mêmes termes.

³⁶ CE Avis n°39668 du 26 février 2019

des modifications devenues nécessaires et pour lesquelles un changement de cocontractant serait impossible ou présenterait un inconvénient majeur.

Cette interdiction pose en pratique des difficultés importantes du fait de l'absence de jurisprudence explicitant, en droit de l'Union, ce qu'il faut entendre par la « nature globale » d'un contrat. C'est vrai à fortiori pour les entités adjudicatrices qui peuvent, à certaines conditions, conclure des avenants sans aucune limite de montant. La question a été évoquée dans quelques cas nationaux³⁷, mais qui ne peuvent pas permettre à eux seuls de clarifier la notion, qui est, comme toutes les notions de droit de l'Union, autonome.

Or la Cour de justice a jugé que les directives ont procédé à une harmonisation exhaustive des règles concernant les avenants³⁸. Ainsi, et même à supposer que le droit primaire de l'Union interdise de modifier la « nature globale » d'un contrat, cette interdiction ne serait pas opposable aux Etats membres ni aux pouvoirs adjudicateurs et entités adjudicatrices puisque « *toute mesure nationale dans un domaine qui a fait l'objet d'une harmonisation complète à l'échelle de l'Union doit être appréciée au regard non pas des dispositions du droit primaire, mais de celles de cette mesure d'harmonisation* »³⁹.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure consiste à utiliser dans son intégralité la souplesse autorisée par le droit de l'Union pour sécuriser le conclusion des avenants devenus nécessaires, et minimiser ainsi les risques de retard, et donc de surcoûts.

La mesure sera limitée aux projets de réacteurs construits à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante et pour lesquels la demande d'autorisation de création est déposée avant 2043. Elle s'appliquera également aux installations de recherche, de gestion des déchets radioactifs ou de combustible usé et à certaines opérations de démantèlement, dans la limite du plafonnement du montant de la modification du marché prévue par le code de la commande publique.

Cette disposition permettra d'accélérer et de sécuriser le processus de contractualisation des projets nucléaires français.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

³⁷ CE 15 novembre 2017, Cne d'Aix-en-Provence, n°409728 ; CE avis n°394398 du 26 avril 2018)

³⁸ CJUE 2 septembre 2021, Sisal, aff. C-721/19, §31 et s.

³⁹ Même arrêt.

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option de ne pas légiférer a été écartée du fait de la transposition actuelle du droit de l'Union, qui s'écarte légèrement du contenu de l'article 72 de la directive 2014/24 et de l'article 89 de la directive 2014/25 précitées, et risque de priver les projets concernés d'une partie de la souplesse autorisée au niveau européen.

L'option consistant à étendre le dispositif à tous les projets électronucléaires a été envisagée, mais la date de 2043 apparaît suffisamment éloignée pour pouvoir tirer les conséquences du dispositif envisagé et le reconduire en cas de besoin.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue consiste à tenir compte de la souplesse permise par le droit de l'Union pour les projets de réacteurs électronucléaires visés par la loi d'accélération du 22 juin 2023, les installations de recherche, de gestion des déchets radioactifs ou de combustible usé et certaines opérations de démantèlement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Compte tenu de son caractère sectoriel, il a été jugé préférable de ne pas la codifier, la transposition actuelle des directives n'ayant pas posé de difficultés identifiées dans d'autres secteurs.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure est conforme au droit de l'Union en vigueur.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure vise à atténuer les risques de dérives des délais (et donc des coûts) des projets. Pour les réacteurs électronucléaires, elle aura une incidence sur le coût complet de l'électricité produite, notamment en limitant le coût du financement en phase de construction.

La délégation interministérielle au nouveau nucléaire estime le coût d'un mois de retard pour un réacteur à environ 10M€₂₀₂₀ en phase d'étude, à 50-60M€₂₀₂₀ en phase de travaux de génie civil et à 25M€₂₀₂₀ 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.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La baisse du coût complet de l'électricité produite par les réacteurs concernés devrait contribuer à maintenir les prix de marché de l'électricité à des niveaux raisonnables, mais cet effet ne peut pas faire l'objet d'une quantification précise.

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. Cet effet ne peut néanmoins pas faire l'objet d'une quantification précise.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

La baisse du coût complet de l'électricité produite par les réacteurs concernés devrait contribuer à maintenir les prix de marché de l'électricité à des niveaux raisonnables, ce qui concernera les collectivités en qualité de consommateur, mais cet effet ne peut pas faire l'objet d'une quantification précise.

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. Cet effet ne peut néanmoins pas faire l'objet d'une quantification précise.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Cette disposition contribuera à la construction de nouveaux réacteurs qui permettront de sécuriser l’approvisionnement et l’indépendance énergétique de la Nation. Elle contribuera également à la construction d’installations utiles aux avancées de la recherche pour le secteur nucléaire, au regard de sa contribution à la sécurité d’approvisionnement, ou d’installations indispensables à la gestion des déchets radioactifs et des combustibles usés ainsi qu’à la bonne réalisation des opérations de démantèlement, ce qui permettra notamment de mieux répondre aux enjeux sociétaux relatifs au principe de démantèlement immédiat, prévu à l’article L. 593-25 du code de l’environnement, et de gestion durable des matières ou déchets radioactifs, prévu à l’article L. 542-1 du code de l’environnement. L’exposé des motifs de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs soulignait à cet égard qu’il était introduit un principe de responsabilité des générations présentes qui doivent prévenir ou limiter les charges transmises aux générations futures.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l’égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La baisse du coût complet de l’électricité produite par les réacteurs concernés devrait contribuer à maintenir les prix de marché de l’électricité à des niveaux raisonnables, mais cet effet ne peut pas faire l’objet d’une quantification précise.

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. Cet effet ne peut néanmoins pas faire l'objet d'une quantification précise.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Cette disposition n'a, par elle-même, aucun impact environnemental. Elle permettra en revanche de contribuer à l'accélération de la mise en œuvre de projets de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires. Or cette énergie est une des moins émettrices d'émission de gaz à effets de serre durant le cycle de vie, à des niveaux similaires à celui des installations hydroélectriques. Cette disposition contribuera ainsi à une mise en service plus rapide de réacteurs électronucléaires, dotant la France et l'Union européenne de capacités de production d'électricité décarbonée pilotables qui contribueront directement aux objectifs de lutte contre le réchauffement climatique. Les autres impacts environnementaux des réacteurs seront examinés dans le détail au titre de l'instruction des autorisations administratives nécessaires.

Elle permettra par ailleurs de faire progresser plus rapidement la recherche associée à ce secteur et de réaliser plus rapidement des installations ou travaux destinées à la gestion des déchets et combustibles ainsi qu'au démantèlement, lesquels visent à respecter les principes fixés notamment aux articles L. 542-1 et L. 593-25 du code de l'environnement. Les impacts environnementaux de ces installations ou travaux seront examinés au cas par cas à l'occasion de l'instruction des autorisations administratives.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif au Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La disposition s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française, y compris aux marchés déjà conclus à cette date.

Elle s'appliquera dans la limite temporelle qui résulte du renvoi à 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.

Elle ne nécessite pas de mesures transitoires.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble des territoires visés par l'article 73 de la Constitution.

Il convient cependant de préciser que les départements et collectivités d'outre-mer ne comportent actuellement aucune installation nucléaire de base et que les dispositions concernées ne devraient donc pas s'y appliquer en pratique.

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Cette disposition ne nécessite aucun texte d'application.

Article 14 – Favoriser la prise en compte de la crédibilité des offres

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

La France est engagée de longue date dans le combat pour le climat, afin de pouvoir léguer aux générations futures une planète vivable. La guerre en Ukraine est également venue rappeler l'impératif d'indépendance énergétique de la Nation.

Afin d'accélérer la transition et l'indépendance énergétique de la France, le Président de la République a présenté le 10 février 2022 dans le discours de Belfort son ambition de faire de la France le premier grand pays à sortir des énergies fossiles (charbon, pétrole ou gaz naturel).

Cette ambition repose sur deux piliers indissociables. D'une part, la sobriété et l'efficacité énergétique, qui doivent se traduire par une baisse de la consommation d'énergie de 40% à l'horizon 2050. D'autre part, une accélération massive de la production d'énergie décarbonée, en particulier électrique.

Ce dernier pilier a fait l'objet de deux lois spécifiques : la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (loi n° 2023-175 du 10 mars 2023) et 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 (loi n°2023-491 du 22 juin 2023).

Dans le prolongement de cette dernière, le titre III du présent projet de loi a pour objet de permettre aux maîtres d'ouvrages de projets nucléaires, en particulier EDF, en sa qualité de maître d'ouvrage pour les projets qu'elle porte et qui ont fait l'objet d'un premier débat public du 27 octobre 2022 au 27 février 2023⁴⁰, mais aussi le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) pour les projets nucléaires complexes qu'ils gèrent, de passer leurs marchés selon des modalités plus adaptées à leurs contraintes industrielles.

Bien qu'étant une société anonyme, EDF est en effet soumise, du fait de son actionnariat et de son activité, au régime juridique des entités adjudicatrices et doit, pour ses achats, se conformer aux dispositions du code de la commande publique. De même, le CEA et l'Andra sont des personnes morales de droit public et, à ce titre, des pouvoirs adjudicateurs soumis aux dispositions du même code.

Or ces dispositions ne sont pas toujours compatibles, d'une part, avec la complexité et la technicité des projets nucléaires et, d'autre part, avec les enjeux industriels qu'ils induisent, y

⁴⁰ Le site du débat public est accessible au lien suivant : [Le débat sur les nouveaux réacteurs nucléaires EPR2 - Site du débat Penly \(debatpublic.fr\)](https://www.debatpublic.fr/le-debat-sur-les-nouveaux-reacteurs-nucleaires-epr2)

compris les échelles de temps qu'ils impliquent. C'est la raison pour laquelle EDF, lors du débat public, avait exprimé le souhait de se réappropriier les pratiques qui avaient fait le succès du parc nucléaire historique, construit à une époque où ni le droit européen ni le droit national n'imposaient le recours aux procédures de marchés publics.

Si les procédures de la commande publique sont bien adaptées aux achats courants ou à certains ouvrages simples, elles n'ont pas été conçues pour un programme industriel de l'ampleur, de la complexité et de la durée de projets portés par EDF ni pour bénéficier pleinement des effets d'une construction en série. Elles sont également peu adaptées à la construction, en particulier par le CEA, d'installations de recherche dans le domaine nucléaire, notamment les réacteurs de recherche et laboratoires de recherche, pour lesquels les enjeux sont similaires et dont le caractère unique amplifie parfois la complexité. Il existe actuellement 4 centres civils composés, par exemple, pour celui de Cadarache de 21 installations nucléaires de base en fonctionnement et, pour celui de Saclay de 8 installations nucléaires de base, auxquelles s'ajoutent de multiples installations classées pour la protection de l'environnement. La construction de ces installations a été fréquente par le passé. Un projet de réacteur de recherche dénommé réacteur Jules Horowitz est actuellement en construction. Celle-ci a débuté en 2009 et été autorisée par le décret n° 2009-1219 du 12 octobre 2009 autorisant le Commissariat à l'énergie atomique à créer une installation nucléaire de base dénommée « réacteur Jules Horowitz » sur le site de Cadarache, sur la commune de Saint-Paul-lez-Durance (Bouches-du-Rhône), qui prévoit une mise en service en 2028. D'autres constructions d'installations de recherche, en dehors des réacteurs, sont également menés afin de répondre aux besoins de la filière nucléaire et leur construction dure, suivant les cas, quelques années à plus de dix ans. Enfin le conseil de politique nucléaire du 19 juillet 2023 a notamment demandé le renouvellement des installations de recherche du CEA, pour lequel une instruction est en cours.

Elles sont également mal adaptées à des opérations complexes de fin de cycle portées par EDF, par le CEA et par l'Andra. Il s'agit notamment des opérations de démantèlement, qui doivent être conduites dans le respect du principe de démantèlement immédiat fixé à l'article L. 593-25 du code de l'environnement, tout en pouvant être de durée longue en raison de leur complexité, et qui constituent des défis en matière de gestion de projets, de maintien des compétences et de coordination des différents travaux, et *a fortiori* pour les installations les plus anciennes. La construction d'installations complexes de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs portés par ces exploitants, dont le projet Cigéo (Centre industriel de stockage géologique) de stockage de déchets de haute activité et de déchets de moyenne activité à vie longue⁴¹ porté par l'Andra, présente également de tels défis et est de la responsabilité des générations présentes pour prévenir ou limiter les charges transmises aux générations futures.

L'alinéa 1^{er} de l'article L. 2152-7 du code de la commande publique dispose que « *le marché est attribué au soumissionnaire ou, le cas échéant, aux soumissionnaires qui ont présenté l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base du critère du prix ou du coût. L'offre économiquement la plus avantageuse peut également être déterminée sur le fondement d'une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions*

⁴¹ <https://www.cigeo.gouv.fr/>.

d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. Les modalités d'application du présent alinéa sont prévues par voie réglementaire ».

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le droit constitutionnel n'encadre pas les critères de sélection des offres.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) impose que les critères d'évaluation soient rendus publics (article X) et que l'adjudication se fasse sur la base de ces critères (article XV).

Les directives de l'Union européenne relatives à la commande publique (directives 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession, 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 pour les marchés publics dits « classiques » et 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 pour les secteurs dits « spéciaux ») imposent également que les critères soient transparents.

Quand le prix n'est pas le seul critère, les critères peuvent comprendre des aspects qualitatifs, environnementaux et/ou sociaux liés à l'objet du marché concerné.

Les critères ne doivent par ailleurs pas conférer à l'acheteur une liberté de choix illimitée. Ils doivent garantir la possibilité d'une véritable concurrence et être assortis de précisions qui permettent de vérifier concrètement les informations fournies par les soumissionnaires pour évaluer dans quelle mesure les offres répondent aux critères d'attribution (v. l'article 67 de la directive 2014/24 précitée et l'article 82 de la directive 2014/25 précitée).

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Compte tenu de l'importance des aspects qualitatifs des offres pour les projets nucléaires, en particulier quant aux mesures prises pour garantir la bonne tenue des délais ou de la performance technique au regard des exigences définies, il est essentiel de s'assurer de la crédibilité des offres des soumissionnaires, sans que les candidats puissent contester le principe même du recours à ce critère au motif qu'il ne serait pas suffisamment objectif.

Bien que la mention du caractère « objectif » des critères ait été supprimée de la rédaction actuelle des textes par la loi « industrie verte ») l'idée que les critères puissent avoir à être « objectifs » apparaît fréquemment dans le droit de l'Union (on la retrouve par exemple dans la directive 2014/23 pour les critères de choix dans les concessions). Il importe donc de sécuriser le recours au critère de la crédibilité des offres sans qu'il puisse être critiqué au motif qu'il ne serait pas suffisamment objectif.

En effet, le jugement des aspects qualitatifs des offres emporte par nature une part, même réduite, de subjectivité, et la jurisprudence admet par exemple le recours à des critères tels que le « déploiement efficace de l'offre »⁴² ou l'esthétique⁴³ dès lors qu'ils sont assortis des précisions nécessaires pour en comprendre la portée.

La nécessité de prévoir des critères « objectifs » revient donc à l'idée exprimée par les directives européennes en la matière (v. cadre conventionnel) qu'ils ne doivent pas conférer à l'acheteur une liberté illimitée de choix, mais ne s'oppose pas à la possibilité de prendre en compte des aspects qualitatifs insusceptibles de traduction mathématique (dans le respect des règles générales applicables à tous les critères).

Le Conseil d'État a par ailleurs déjà admis au contentieux le recours à un critère de crédibilité des moyens mis en œuvre par les candidats pour respecter certains objectifs⁴⁴.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure vise à favoriser la bonne prise en compte des aspects qualitatifs des offres en permettant de juger de la crédibilité de certains de leurs aspects, notamment en matière de délais de réalisation ou de qualité des produits. L'appréciation de cette crédibilité des offres pourra intégrer des éléments tenant compte des performances habituelles de la filière ou des retours d'expérience issus de chantiers passés.

Cette disposition permettra d'accélérer et de sécuriser le processus de contractualisation des projets nucléaires français.

⁴² CE, 18 décembre 2012, Ugap, n° 363208.

⁴³ CE, 5 novembre 2008, CARENE, n° 310484.

⁴⁴ CE, 24 juin 2011, Ministre de l'écologie, n° 347720.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option consistant à ne pas légiférer ne répondrait pas à l'objectif poursuivi consistant à pouvoir lancer rapidement et de manière sécurisée les marchés pour les projets concernés.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue consiste à prévoir explicitement la possibilité pour les acheteurs de tenir compte de la crédibilité des offres dans le jugement des critères ou d'en faire un critère spécifique pour l'ensemble des projets visés à l'article 11 de la loi (i.e., en substance, les projets visés par la loi d'accélération de juin 2023, les installations de recherche, les installations de gestion des déchets ou des combustibles usés et les chantiers de démantèlement).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure ne nécessite l'abrogation d'aucun texte.

Compte tenu de son caractère sectoriel, il a été jugé préférable de ne pas la codifier dans le code de la commande publique.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure est conforme au droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, qui permet la prise en compte de critères qualitatifs tout en donnant des exemples non limitatifs (article 82 de la directive 2014/25 et article 67 de la directive 2014/24).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure n'aura pas d'impact macroéconomique mesurable et n'entraîne aucun coût.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

La mesure n'a pas d'impact mesurable mais devrait contribuer à ce que les performances effectives se rapprochent de celles promises par les candidats pour les projets du secteur nucléaire visés (i.e. en substance, les projets visés par la loi d'accélération de juin 2023, les installations de recherche, les installations de gestion des déchets ou des combustibles usés et les chantiers de démantèlement).

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure n'a, par elle-même, aucun impact environnemental. Elle permettra toutefois de tenir compte de la crédibilité des offres, y compris pour les aspects relevant des critères environnementaux permettant ainsi de fiabiliser les projets nucléaires qui contribuent directement à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif au Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La disposition s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Elle ne nécessite pas de mesures transitoires.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble des territoires visés par l'article 73 de la Constitution.

Il convient cependant de préciser que les départements et collectivités d'outre-mer ne comportent actuellement aucune installation nucléaire de base et que les dispositions concernées ne devraient donc pas s'y appliquer en pratique.

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

TITRE IV - MESURES DESTINEES A RENFORCER LA PROTECTION DES INTERETS FONDAMENTAUX DE LA NATION EN MATIERE DE NUCLEAIRE ET LE ROLE DU HAUT COMMISSAIRE A L'ENERGIE ATOMIQUE

Article 15 - Soumettre certains marchés à des règles particulières dans le domaine nucléaire pour la protection de nos intérêts essentiels

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'évolution de la situation internationale, notamment la guerre en Ukraine, est venue rappeler l'importance de la sécurité de notre système énergétique, et en particulier de nos installations nucléaires.

Bien que ces dernières soient déjà fortement sécurisées, le sabotage du gazoduc Nord Stream ou les tensions répétées autour de la centrale de Zaporijjia rappellent l'importance d'éviter qu'elles puissent subir l'ingérence de puissances qui pourraient être hostiles à nos intérêts ou le devenir dans un contexte international mouvant.

Ce risque d'ingérence n'est pas limité aux États, et peut également être le fait d'entreprises qui y sont liées et qui pourraient, en particulier en cas de conflit, chercher à perturber le fonctionnement d'installations existantes, à ralentir la construction d'installations en cours de chantier ou encore à exploiter des informations qu'elles tiendraient de leurs interventions passées.

Il est par conséquent nécessaire de renforcer notre maîtrise sur les entreprises susceptibles d'intervenir sur ces installations, qu'elles soient existantes ou en cours de construction.

En effet, en l'état actuel du droit, il n'existe pas réellement de moyen de se prémunir du risque qu'un acteur hostile, ou soupçonné de l'être, candidate à des marchés, voire les remporte en application des règles de la consultation lorsque ces marchés sont passés en application du code de la commande publique.

Le code de la commande publique prévoit certes des dispositions permettant de limiter l'accès aux marchés publics aux opérateurs émanant d'États qui n'ont pas signé l'accord sur les marchés publics de l'OMC, notamment dans ses articles L. 2153-1 et L. 2153-2. Mais ces dispositions issues des directives européennes, bien qu'elles représentent une avancée positive,

ont été conçues comme des instruments de réciprocité commerciale et pas comme des instruments de protection de nos intérêts essentiels.

Elles sont par ailleurs peu protectrices puisque les filiales européennes de groupes étrangers doivent être traitées comme des entreprises européennes.

Le règlement 2022/1031⁴⁵ dit « IMPI » (Instrument relatif aux marchés publics internationaux) représente une évolution favorable de ce point de vue, puisqu'il permet d'assimiler une filiale sans activité substantielle dans l'UE à une société étrangère.

Mais ce règlement est, là encore, destiné à régler des questions de réciprocité dans l'ouverture des marchés, et ne vise pas à traiter des questions de protection des intérêts essentiels de la Nation. Sa mise en œuvre relève par ailleurs de la Commission, et non des États membres.

La protection de nos intérêts essentiels doit donc s'inscrire dans le cadre prévu spécifiquement à cet effet.

Le code de la commande publique soumet au seul titre II du livre V de la deuxième partie 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 (article L. 2512-3).

Ce régime correspond à celui des marchés qui étaient exclus du champ d'application de l'ancien code des marchés publics, et qui peuvent donc notamment être conclus sans mise en concurrence et sans publicité.

Il trouve son pendant, en droit européen, dans les dispositions de l'article 15 de la directive 2014/24⁴⁶ pour les pouvoirs adjudicateurs et de l'article 24 de la directive 2014/25⁴⁷ pour ce qui concerne les entités adjudicatrices opérant dans le secteur de l'électricité.

La présente mesure vise à en clarifier les conditions d'application à certains marchés intéressant le secteur nucléaire.

⁴⁵ Règlement (UE) 2022/1031 du Parlement européen et du Conseil du 23 juin 2022 concernant l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services des pays tiers aux marchés publics et aux concessions de l'Union et établissant des procédures visant à faciliter les négociations relatives à l'accès des opérateurs économiques, des biens et des services originaires de l'Union aux marchés publics et aux concessions des pays tiers (Instrument relatif aux marchés publics internationaux — IMPI).

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La liberté et l'égalité d'accès à la commande publique sont des principes de valeur constitutionnelle⁴⁸.

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.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

L'article III de l'accord sur les marchés publics de l'OMC⁴⁹ prévoit 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 ».

En droit européen, les directives relatives à la commande publique mentionnée *supra* prévoient en conséquence 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 » (article 10 de la directive 2014/23, article 15 de la directive 2014/24 et article 24 de la directive 2014/25).

La jurisprudence européenne et la Commission ont confirmé que les « intérêts essentiels » de la sécurité de l'État ne se limitent pas aux intérêts de la défense nationale ou de la sécurité au sens le plus étroit du terme.

La Commission a ainsi estimé que la Lituanie avait pu attribuer sans mise en concurrence la construction et l'exploitation d'un terminal de gaz naturel liquéfié, et considéré que l'absence de mise en concurrence était appropriée et proportionnée au but poursuivi au regard des enjeux de sécurité énergétique pour éviter tout lien entre le titulaire du contrat et un opérateur étranger,

⁴⁸ Voir notamment Conseil constitutionnel, décision n°2003-473 DC du 26 juin 2003

⁴⁹ https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/rev-gpr-94_01_f.pdf

que ce soit à l'occasion de son attribution ou à l'avenir (Commission européenne, 20 novembre 2013, décision SA.36740, §229 et suivants).

Cette décision de la Commission a été validée par le tribunal de l'Union européenne (TUE, 12 septembre 2019, aff. T. 417/16, notamment points 128 et suivants).

Le Tribunal a notamment jugé qu'aucune mesure autre que l'attribution directe n'aurait pu garantir la sécurité d'approvisionnement, et a considéré que d'autres solutions d'une nature moins restrictive telles que, par exemple, les critères d'attribution, l'imposition d'obligations pouvant être assorties de sanctions pénales, l'insertion d'exigences en matière de sécurité dans le contrat ou l'examen de la capacité à respecter certaines exigences en matière de capacité technique n'auraient pas permis de garantir la protection des intérêts essentiels de la Lituanie.

Le Tribunal a également confirmé à cette occasion que l'exception relative à la protection des intérêts essentiels de l'État s'applique tant sous l'empire des directives relatives à la commande publique que sous l'empire des grands principes issus des traités et qu'elle permet ainsi de procéder par voie d'attribution directe, sans aucune forme de publicité ni de mise en concurrence (§132).

Cette décision a été confirmée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, 29 avril 2021, aff. C-847/19 P, notamment pts. 58 et s.).

La Cour de justice a notamment consacré dans sa décision l'existence d'une « marge d'appréciation » laissée aux États membres pour décider des mesures jugées nécessaires à la protection des intérêts essentiels de leur sécurité.

Dans le même sens, la Commission a admis l'inapplicabilité des directives relatives aux marchés publics dans le cas de la centrale nucléaire de Dukovany en République Tchèque sur le fondement des intérêts essentiels de l'État (Décision de la Commission SA.58207, §169 et s.).

En dehors du domaine énergétique, la Cour de justice a également admis récemment le recours à cette exception pour l'impression de certains documents par la Pologne (CJUE 7 septembre 2023, aff. C-601/21).

Cette décision rappelle notamment que l'objectif de préservation de la sécurité nationale correspond « à l'intérêt primordial de protéger les fonctions essentielles de l'État et les intérêts fondamentaux de la société, par la prévention et la répression des activités de nature à déstabiliser gravement les structures constitutionnelles, politiques, économiques ou sociales d'un pays ». Elle a admis le recours à l'exception tirée de la protection des intérêts essentiels au motif que certains documents présentaient un niveau de sensibilité particulièrement élevé et qu'une éventuelle fuite pourrait avoir des conséquences irréparables pour la sécurité nationale. Elle a enfin confirmé que le droit de l'Union n'impose pas de contrainte aux États membres quant au niveau de protection de leurs intérêts essentiels qu'ils souhaitent atteindre.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

La République Tchèque a invoqué le bénéfice de cette exception pour le projet de centrale nucléaire de Dukovany (cf. §1.3 supra).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les 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 présentent des enjeux majeurs pour la sécurité nationale, notamment au titre de la sécurité d'approvisionnement, de la protection des matières nucléaires contre les actes de malveillance, ainsi que de la sûreté nucléaire. Il est ainsi nécessaire de légiférer pour renforcer, en tenant compte de la marge d'appréciation permise par le droit de l'Union, la protection des intérêts essentiels de la Nation pour ce qui concerne les parties les plus sensibles de ces installations, correspondant aux bâtiments destinés à recevoir des matières nucléaires au sens de l'article L. 1333-1 du code de la défense ainsi que les marchés concernant l'achat, l'exploitation ou la maintenance des éléments qui contribuent à la sauvegarde, 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 (structures, équipements, matériels, logiciels etc.).

La mesure restreint la liberté d'accès à la commande publique et relève donc de la loi.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure vise à clarifier l'état du droit afin de tenir compte du dernier état de la jurisprudence européenne et à définir les marchés qui peuvent être exclus des règles de la commande publique dans le domaine nucléaire afin de prévenir tout risque d'ingérence.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

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 pour deux raisons. La première est 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. La seconde est que le code de la commande publique ne fixe pas, en l'état actuel, de règles sur les mesures « moins

intrusives » qui peuvent être mises en œuvre plutôt que d'exclure totalement le droit de la commande publique. Il n'offre donc aux acheteurs qu'un choix binaire entre appliquer intégralement le code ou l'écarter.

L'option d'écarter toute forme d'appel d'offres a été écartée. En effet, excepté dans les cas les plus sensibles (où il restera possible de procéder par attribution directe comme c'est le cas aujourd'hui), une mise en concurrence à des conditions définies par l'acheteur permettant la consultation d'opérateurs fiables permet d'atteindre le but visé. Il est en outre 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.

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).

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue consiste à adopter une disposition spécifique, qui ne serait pas codifiée dans le code de la commande publique, compte tenu de son aspect sectoriel.

Cette disposition imposera aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices du secteur de conclure des marchés après mise en concurrence, mais sans publicité, pour certains marchés concernant les installations entrant dans le champ d'application de la mesure. Cette procédure permettra de concilier la nécessité d'ouvrir les marchés à la concurrence et les impératifs de protection des intérêts essentiels de l'État, en garantissant que les candidats ne présentent pas de risque d'ingérence.

La mesure maintiendra toutefois la possibilité de soustraire au cas par cas un marché à la mise en concurrence si la protection des intérêts essentiels de l'État l'exige.

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 inconvénient 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 équipements de sauvegarde, de protection contre les actes de malveillance ou de sûreté nucléaire telle que définie à l'article L. 591-1 du code de l'environnement (achat, exploitation et maintenance des structures, équipements, systèmes, matériels, composants, logiciels ou systèmes d'information).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La mesure ne nécessite aucune abrogation. Elle n'a pas vocation à être codifiée.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure est conforme au droit européen en vigueur tel qu'interprété par la Cour de justice (cf. §1.3 supra).

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

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.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

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.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

La mesure contribuera à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La mesure n'a, par elle-même, aucun impact environnemental. Elle aura néanmoins une contribution indirecte au titre de l'amélioration de la défense économique de la Nation, notamment concernant la protection contre les actes de malveillance sur les projets nucléaires et donc sur la réduction associée des risques pour l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif au Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La disposition s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

Elle ne nécessite pas de mesures transitoires.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure s'applique à l'ensemble des territoires visés par l'article 73 de la Constitution.

Il convient cependant de préciser que les départements et collectivités d'outre-mer ne comportent actuellement aucune installation nucléaire de base et que les dispositions concernées ne devraient donc pas s'y appliquer en pratique.

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

La mesure ne nécessitera aucune mesure d'application.

Article 16 - Modifier le positionnement du haut-commissaire à l'énergie atomique

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) a été créé par l'ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945 instituant un commissariat à l'énergie atomique. L'article préambule de cette ordonnance dispose que *« l'organisme créé sous le nom de commissariat comprend un comité peu nombreux qui joue le rôle d'un conseil d'administration actif et qui affirme en même temps le caractère de travail d'équipe convenant à la recherche scientifique. L'impulsion scientifique et technique se trouve concentrée dans les mains d'un haut-commissaire pris parmi les personnalités scientifiques du comité, cependant qu'un administrateur général reçoit, avec le titre de délégué du Gouvernement, les attributions d'ordre administratif et financier. Cette dualité, exercée dans une étroite collaboration pour la mise en œuvre de la politique définie par le comité, correspond aux différences profondes qui existent entre les deux aspects de l'activité du commissariat. D'une part, pour travailler avec fruit, les savants qui le composent doivent être dégagés des soucis administratifs ; d'autre part, l'Etat, qui fournit les fonds, doit conserver la haute main sur leur emploi. »*.

Les missions du CEA et du haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA) ont par la suite été codifiées par l'ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004 relative à la partie législative du code de la recherche.

L'article L. 332-1 du code de la recherche dispose que *« le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives est un établissement à caractère scientifique, technique et industriel, doté de la personnalité morale ainsi que de l'autonomie administrative et financière »*. L'article L. 332-2 du même code dispose que *« En vue de l'utilisation de l'énergie nucléaire dans les domaines de la science, de l'industrie et de la défense, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives a notamment pour mission de poursuivre les recherches scientifiques et techniques nécessaires, de participer à la protection des personnes et des biens contre les effets de l'énergie atomique, d'exercer des activités de recherche, de production, de stockage, de transport, de transformation et de commerce de matières premières nucléaires. Il peut également, dans des conditions fixées par voie réglementaire, prolonger certaines de ces activités de recherche et de développement dans des domaines non nucléaires. »*. Le même article 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. »*.

Enfin l'article L. 332-4 du code de la recherche prévoit que : *« un haut-commissaire assume la charge de conseiller scientifique et technique auprès de l'administrateur général du commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives »*. Il dispose également que le

HCEA « *peut saisir directement le Comité de l'énergie atomique mentionné à l'article L. 332-2 [du même code] et l'autorité administrative compétente de ses propositions concernant l'orientation générale scientifique et technique qui lui paraît souhaitable* » et « [qu'il] *préside actuellement un conseil scientifique* ».

Les missions du conseil scientifique présidé par le HCEA sont fixées par l'article 12 du 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, qui dispose que « *le conseil scientifique assiste le haut-commissaire à l'énergie atomique dans l'exercice de ses fonctions en formulant des recommandations sur les orientations et activités scientifiques de l'établissement. Il émet des avis sur la pertinence des activités scientifiques et des investissements de l'établissement au regard de sa mission. Il est tenu informé de l'exécution de ses programmes et en évalue les résultats.* ».

Le HCEA est nommé par décret en conseil des ministres au titre des dispositions de l'article 1 du décret n°59-587 du 29 avril 1959 relatif aux nominations aux emplois de direction de certains établissements publics, entreprises publiques et sociétés nationales.

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 du Conseil de politique nucléaire (CPN) prévu par le décret n° 2008-378 du 21 avril 2008, sous la présidence du Président de la République. Ce dernier s'est réuni les 3 février et 19 juillet 2023 et une nouvelle réunion est prévue à la fin de l'année 2023, faisant ainsi substantiellement évoluer la fréquence de ses réunions par rapport aux dix précédentes années, au cours desquelles il s'était réuni trois fois.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Sans objet.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Pour répondre au double besoin de consolidation de conseil et de renforcement de la gouvernance de la politique nucléaire, il est apparu souhaitable de s'appuyer sur le haut-commissaire à l'énergie atomique, en le repositionnant dans l'écosystème du nucléaire pour en faire un conseiller direct du Gouvernement sur les questions scientifiques et techniques dans le domaine nucléaire civil et militaire, et non plus seulement, comme c'est le cas aujourd'hui en application de l'article L. 332-4 du code de la recherche, un conseiller de l'administrateur général du CEA.

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, un projet de décret en préparation prévoit de positionner le HCEA auprès de la Première ministre.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure vise à permettre de rattacher le HCEA à la Première ministre, afin qu'il puisse exercer, par délégation, le secrétariat du CPN, en poursuivant ses activités de conseil et d'expertise actuelles.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Une autre option aurait été de maintenir le fonctionnement existant. Cela ne permettrait cependant pas au HCEA d'exercer les missions de préparation et de suivi des réunions du Conseil de politique nucléaire qu'il est apparu nécessaire de lui confier.

3.2. OPTION RETENUE

Il est proposé que l'existence et le rôle HCEA soient définis dans le code de l'énergie, plutôt que dans la section du code de la recherche consacrée au commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, pour marquer un nouveau positionnement de conseiller au service du Gouvernement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article L. 332-4 du code de la recherche est abrogé.

Un article L. 141-13 est créé dans le chapitre I du titre IV du livre Ier du code de l'énergie. Il prend place dans une nouvelle section 6 intitulée « Dispositions spécifiques à l'énergie d'origine nucléaire ».

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

Sans objet

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure n'a en elle-même aucune incidence macroéconomique. Elle aura néanmoins une contribution indirecte au titre du renforcement de la gouvernance de la politique nucléaire, en appui à la relance de la filière souhaitée par le Gouvernement, ainsi que de l'amélioration de la défense des intérêts économiques de la Nation. Impacts sur les entreprises.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Le HCEA sera amené à interagir directement avec les entreprises de la filière nucléaire dans le cadre de ses missions relatives aux questions scientifiques et techniques dans le domaine nucléaire civil et militaire.

4.2.3. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.2.4. Impacts budgétaires

Le HCEA disposera de cinq à six équivalents temps plein transférés du CEA. Un agent de la Direction générale de l'énergie et du climat (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 HCE, le HCEA pour l'exercice des missions relatives au secrétariat du conseil de politique nucléaire qui pourront être confiées à ce dernier.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Sans objet.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

En renforçant la gouvernance et l'expertise dans le domaine de la politique nucléaire, la mesure contribuera à améliorer l'efficacité de cette politique publique.

4.5.2. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

En renforçant la gouvernance et l'expertise dans le domaine de la politique nucléaire, la mesure contribuera à améliorer l'efficacité de cette politique publique au service de la décarbonation du mix électrique français.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif au Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Conformément aux dispositions de l'article 18 du présent projet de loi, la mesure entrera en vigueur à la promulgation de la présente loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Application de plein droit

5.2.3. Textes d'application

La mesure nécessitera la modification du décret n° 2008-378 du 21 avril 2008 instituant un conseil de politique nucléaire et du 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, pour traduire complètement ce nouveau positionnement.

TITRE V - DISPOSITIONS DIVERSES, DE COORDINATION ET ENTREE EN VIGUEUR

Article 17 - Gestion de la transition, transfert des contrats, toiletage de toutes les références et décret d'application pour l'entrée en vigueur

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Cet article de coordination a vocation à traiter de la gestion de la transition, du transfert des contrats, du toiletage de toutes les références à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et prévoir les décrets d'application pour l'entrée en vigueur du texte.

La dissolution de l'IRSN conduit également à une modification de la composition du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN). Sont membres, en effet, des représentants de l'IRSN. Il est donc nécessaire de modifier l'article L. 125-37 du code de l'environnement relatif à la composition du HCTISN.

L'institution de la future autorité conduit notamment à la dissolution de l'IRSN (article 1^{er} du projet de loi). Il en résulte de fait que [l'ASN] n'a plus à être consultée par le Gouvernement « sur la part de la subvention de l'État à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire correspondant à la mission d'appui technique apporté par cet institut à l'autorité » (article L. 592-14 du code de l'environnement).

Il est prévu que, lors des enquêtes techniques sur des accidents nucléaires ou incidents, l'ASN puisse faire appel à des appuis d'expertise. L'article L. 592-38 du code de l'environnement prévoit notamment l'appui d'agents de l'IRSN. La disparition de l'IRSN conduit à modifier, en cohérence, l'article L. 592 38 du code de l'environnement en faisant disparaître la référence « à des agents de l'IRSN ».

Par ailleurs, l'article L. 1451-1 du code de la santé publique prévoit notamment que le(a) président(e) et le(a) directeur(rice) de l'IRSN soient auditionné(e)s par le Parlement avant leur nomination.

L'article L. 512-20 du code de la consommation prévoit que les agents habilités et les officiers et agents de police judiciaire peuvent se communiquer spontanément les informations et documents détenus ou recueillis dans l'exercice de leurs missions respectives, sans que les dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale sur le secret de la procédure au cours

de l'enquête et de l'instruction ou celles relatives au secret professionnel fassent obstacle à une telle communication. Il est prévu que ces informations et documents peuvent être communiqués, pour l'exécution de leurs missions respectives en matière de conformité ou de sécurité des produits notamment à l'ASN et à l'IRSN. Ledit article du code de la consommation doit désormais faire référence à la dénomination de la future autorité.

Il est également nécessaire de prévoir la disposition législative encadrant le transfert des biens, des obligations et des droits de l'IRSN à la future autorité. En effet comme indiqué dans le guide de la ré-internalisation de la Direction du budget, il n'existe aucune mesure générale dans le code général des impôts (CGI) au sujet des transferts de droits, biens et obligations réalisés au profit de l'État. C'est la raison pour laquelle les lois prévoyant des transferts au profit de personnes publiques, quelles qu'elles soient, comportent généralement une mesure ad hoc destinée à les exonérer de droits et taxes. En l'absence de disposition législative idoine, l'État pourra être redevable des droits de mutation applicables aux opérations de transfert réalisées à son profit dans le cadre d'opérations de ré-internalisation d'activités exercées par un organisme supprimé.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Dans son avis n° 401591 du 11 février 2021, le Conseil d'État a estimé que la proposition de loi n° 68 tendant à abroger des lois obsolètes pour une meilleure lisibilité du droit qui visait à abroger des lois « manifestement obsolètes » « prolonge une démarche qui répond au principe de clarté et aux objectifs de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (décision du Conseil constitutionnel n° 2005-512 DC du 28 avril 2005) ». Dans cette décision le Conseil a estimé qu'« il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34 ; qu'à cet égard, le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi ».

À défaut d'une disposition permettant le transfert des biens, droits et obligations de l'IRSN à la future autorité, sans contrepartie, la continuité des opérations et le transfert de propriété ne peut pas être effectué, de même pour les dettes et les créances.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Les articles 1^{er} et 2 du projet de loi étendant les missions de la future autorité conduisent de facto à la dissolution de l'IRSN régi par la section 7 : L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (Articles L592-45 à L592-49). La dissolution d'un organisme doit être opérée par un acte de la même nature que celui par lequel l'organisme a été créé.

La dissolution de l'IRSN et la modification des missions de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) au profit de la future autorité conduisent à modifier les dispositions faisant référence à l'IRSN.

Il est, par ailleurs, nécessaire de prévoir une disposition fiscale relative au transfert des biens, des droits et des obligations.

En outre, il est nécessaire de légiférer sur le transfert des biens mobiliers et immobiliers, des droits et obligations (incluant les dettes et les contrats de toutes natures). Ceci devant explicitement figurer dans la loi car c'est elle qui procède à la suppression de l'organisme.

La dissolution de l'IRSN conduit également à une modification de la composition du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN). Sont membres, en effet, des représentants de l'IRSN. Il est donc nécessaire de modifier l'article L. 125-37 du code de l'environnement relatif à la composition du HCTISN.

L'institution de la future autorité conduit notamment à la dissolution de l'IRSN (article 1^{er} du projet de loi). Il en résulte de fait que [l'ASN] n'a plus à être consultée par le Gouvernement « sur la part de la subvention de l'État à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire correspondant à la mission d'appui technique apporté par cet institut à l'autorité » (article L. 592-14 du code de l'environnement).

Il est prévu que, lors des enquêtes techniques sur des accidents nucléaires ou incidents, l'ASN puisse faire appel à des appuis d'expertise. L'article L. 592-38 du code de l'environnement prévoit notamment l'appui d'agents de l'IRSN. La disparition de l'IRSN conduit à modifier, en cohérence, l'article L. 592-38 du code de l'environnement en faisant disparaître la référence « à des agents de l'IRSN ».

Les articles 1^{er} et 2 du projet de loi étendant les missions de la future autorité conduisent de facto à la dissolution de l'IRSN. La dissolution d'un organisme doit être opérée par un acte de la même nature que celui par lequel l'organisme a été créé..

L'article L. 1451-1 du code de la santé publique prévoit notamment que le(a) président(e) et le directeur(rice) de l'IRSN soient auditionné(e)s par le Parlement avant leur nomination. L'article 1451-1 du code de la santé publique n'a plus lieu d'être avec l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, ce qui conduit à supprimer la référence à l'article L. 592-45 du code de l'environnement relatif à l'IRSN.

L'article L. 512-20 du code de la consommation prévoit que les agents habilités et les officiers et agents de police judiciaire peuvent se communiquer spontanément les informations et documents détenus ou recueillis dans l'exercice de leurs missions respectives, sans que les dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale ou celles relatives au secret professionnel fassent obstacle à une telle communication. Il est prévu que ces informations et documents peuvent être communiqués, pour l'exécution de leurs missions respectives en matière de conformité ou de sécurité des produits notamment à l'ASN et à l'IRSN. Ledit article du code de la consommation doit désormais faire référence à la dénomination de la future autorité.

Il est également nécessaire de prévoir la disposition législative encadrant le transfert des biens, des obligations et des droits de l'IRSN à la future autorité. En effet comme indiqué dans le guide de la ré-internalisation de la Direction du budget, il n'existe aucune mesure générale dans le code général des impôts (CGI) au sujet des transferts de droits, biens et obligations réalisés au profit de l'État. C'est la raison pour laquelle les lois prévoyant des transferts au profit de personnes publiques, quelles qu'elles soient, comportent généralement une mesure ad hoc destinée à les exonérer de droits et taxes. En l'absence de disposition législative idoine, l'État pourra être redevable des droits de mutation applicables aux opérations de transfert réalisées à son profit dans le cadre d'opérations de ré-internalisation d'activités exercées par un organisme supprimé.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif premier est de rendre cohérentes les dispositions prévues aux code de l'environnement, code de la santé publique et code de la consommation avec les conséquences de la dissolution de l'IRSN, et ainsi de respecter les principes d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

Un second objectif est d'éviter que l'État soit redevable des droits de mutation applicables aux opérations de transfert réalisées à son profit dans le cadre d'opérations de ré-internalisation d'activités exercées par un organisme supprimé. Cette opération serait en effet neutre pour l'État mais serait couteuse en gestion de ces droits.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. OPTION RETENUE

L'option retenue est l'abrogation ou la suppression des dispositions devenues sans objet.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Dans l'objectif de respecter les principes d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, le présent projet loi modifie divers codes comme suit :

- Le I. du présent article modifie l'article L. 125-37 et l'article L. 592-38 du code de l'environnement. Il abroge également l'article L. 592-14 et la section 7 du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement ;
- Le II. modifie l'article L. 1411-5-1 et L. 1451-1 du code de la santé publique ;
- Le III. modifie l'article L. 512-20 du code de la consommation ;
- L'article 1451-1 du code de la santé publique n'a plus lieu d'être avec l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, ce qui conduit à supprimer la référence à l'article L. 592-45 du code de l'environnement relatif à l'IRSN ;
- En conséquence de la disparition de l'IRSN, la section 7 du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement qui lui est consacré est supprimée.

Au-delà du respect des principes constitutionnels mentionnés ci-dessus, la convention conclue entre l'autorité et l'institut qui règle les modalités de cet appui technique disparaît avec le rapprochement entre les deux entités.

De plus, le IV prévoit, sans codification, que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection est substituée à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire dans tous ses biens, droits et obligations. Ce transfert est réalisé à titre gratuit et ne donne lieu au paiement d'aucune indemnité, ni d'aucun droit, taxe ou contribution prévue à l'article 879 du code général des impôts.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, visant à adapter le système français de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection au contexte à venir de relance du nucléaire, aura un impact positif sur les activités contrôlées, notamment la filière de production d'électricité, et indirectement sur les industries consommatrices d'électricité. La quantification au plan macroéconomique est difficilement mesurable en raison des effets directs et indirects.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Les dispositions n'ont pas d'impact sur les entreprises.

4.2.3. Impacts budgétaires

La disposition fiscale évite un coût budgétaire. L'État ne pourra pas être redevable des droits de mutation applicables aux opérations de transfert réalisées à son profit dans le cadre d'opérations de ré-internalisation d'activités exercées par un organisme supprimé.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Les dispositions n'ont pas d'impact sur les collectivités territoriales.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les dispositions n'ont pas d'impact sur les services administratifs.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Sans objet.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche sur le fondement de l'article XX et a rendu un avis XX le XX 2023.

Il a été présenté à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie, le XX 2023, qui a rendu un avis XX ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, le XX 2023, qui a rendu un avis XX.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 18 du projet de loi prévoit que cet article entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre-mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État fixera les modalités d'application de la disposition législative encadrant le transfert des biens, des obligations et des droits des deux entités ASN et IRSN à la future autorité.

Il est nécessaire de prévoir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions concernant l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) et la future autorité, à une date calendaire fixée sur une année civile, soit le 1^{er} janvier 2025.

Une autre date que le 1^{er} janvier 2025 aurait pu être retenue mais cela n'aurait pas permis de préparer correctement le transfert des contrats de travail, biens, droits et obligations à la future autorité.

Ainsi, le choix de cette date permet non seulement des facilités de natures comptable et budgétaire, mais surtout, et comme pointé dans le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) du 11 juillet 2023 (« *Dans la perspective de la montée en charge des besoins induits par la relance de la production d'énergie nucléaire, veiller à respecter un calendrier resserré de mise en œuvre de la réforme, qui devrait idéalement avoir abouti d'ici fin 2024* »), c'est un calendrier qui permet à la fois l'institution rapide de la future autorité en préservant un délai suffisant pour sa mise en œuvre dans un cadre travaillé conjointement par l'ASN et l'IRSN.

L'entrée en vigueur du 1^{er} janvier 2025 de l'institution de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection permettra aux services de l'ASN et de l'IRSN de mener à bien les préparatifs inhérents à une telle réforme. Le décret en Conseil d'État prévu à l'article 17 aura vocation à organiser l'entrée en vigueur de la loi.