

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI ORGANIQUE

modifiant la loi organique n° 2010-837 relative à
l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la
Constitution

NOR : ENEP2333076L/Bleue-1

PROJET DE LOI

relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté
nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi
de la relance de la filière nucléaire

NOR : ENEP2329611L/Bleue-1

19 décembre 2023

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	16
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	23
TABLEAU D'INDICATEURS	26
TITRE I^{ER} – L'AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE ET DE RADIOPROTECTION	28
CHAPITRE I ^{ER} – MISSIONS ET FONCTIONNEMENT DE L'AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE ET DE RADIOPROTECTION	28
SECTION 1 – DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT	28
Article 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)	28
Article 2 – Déontologie, indépendance et transparence	54
Article 3 – Préciser les activités pouvant être exercées par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection	72
Article 4 – Préciser des dispositions relatives à la transparence, l'information et l'association du public	88
Section 2 – Dispositions transitoires	98
Article 5 – Dispositions transitoires concernant les biens, droits et obligations et la continuité du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	98
CHAPITRE II – RESSOURCES HUMAINES	106
SECTION 1 – DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT	106
Article 6 – Dispositions concernant les personnels de la future autorité et son comité social d'administration	106
SECTION 2 – DISPOSITIONS TRANSITOIRES	126
Article 7 – Transfert des personnels	126
Article 8 – Conventions collectives	126
Article 9 – Concours réservé	126
Article 10 - Préciser les dispositions transitoires pour les instances sociales existantes	141
Article 11 – Attractivité de la future autorité et élaboration d'un rapport sur les besoins prévisionnels humains et financiers nécessaires à son fonctionnement	149
CHAPITRE III – LE HAUT- COMMISSAIRE A L'ENERGIE ATOMIQUE	155
Article 12 – Modification du positionnement du haut-commissaire à l'énergie atomique	155
CHAPITRE IV – DISPOSITIONS DE COORDINATION ET FINALES	161
Article 13 – Dispositions de coordination et soumission de la recherche de l'ASNR à l'évaluation du HCERES	161
Article 14 –Actualisation de références législatives	169

Article 15 – Entrée en vigueur _____	176
TITRE II – ADAPTATION DES REGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE AUX PROJETS NUCLEAIRES _____	177
CHAPITRE I ^{ER} – SECURISATION DES PROCEDURES RELATIVES A LA COMMANDE PUBLIQUE POUR LES PORTEURS DE PROJETS NUCLEAIRE _____	177
Article 16– Déroger à l’obligation d’allotir pour certains projets dans le domaine nucléaire _	177
Article 17 – Étendre la durée maximale des accords-cadres pour certains projets dans le domaine nucléaire _____	188
CHAPITRE II – MESURES DESTINEES A RENFORCER LA PROTECTION DES INTERETS FONDAMENTAUX DE LA NATION EN MATIERE NUCLEAIRE _____	199
Article 18 – Soumettre certains marchés à des règles particulières dans le domaine nucléaire pour la protection de nos intérêts essentiels _____	199

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 une stratégie de production énergétique 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 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 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 électronucléaire a été menée, à Flamanville.

C'est également un changement de paradigme pour le parc électronucléaire existant français, composé de 56 réacteurs à eau pressurisée 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 du développement de nouveaux petits réacteurs modulaires ou avancés de fission (sodium, sels fondus, etc.) et de fusion nucléaire, 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 pour 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 poursuite d'exploitation et la construction de nouvelles capacités d'entreposage et de stockages de déchets ainsi que, potentiellement, de nouvelles usines contribuant à la fabrication et au retraitement du combustible.

Le Gouvernement prépare ainsi tous les niveaux de l'État et mène un travail avec l'ensemble de la filière afin de 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, institué une alliance européenne du nucléaire, 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 personnes en reconversion professionnelle.

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 aucune modification sur le cadre de sûreté nucléaire existant, lequel repose en premier lieu sur la responsabilité des exploitants, doit répondre à quatre exigences :

1° l'amélioration de l'efficacité des procédures en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection,

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 s'est ainsi traduit par la création en 2002 de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), réunissant dans un établissement public les services d'expertise et de recherche 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. Cette organisation a été globalement au rendez-vous dans le contexte de diminution des projets des vingt dernières années.

La nouvelle évolution proposée par le Gouvernement dans le cadre de ce projet de loi 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 (ASN-R), réunit les activités de l'ASN et de l'IRSN sous le statut offrant, en droit français, 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, disjoints aujourd'hui mais 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 réunion de toutes ces activités permettra à la future

autorité de bénéficier d'une autonomie plus grande pour exercer ses missions, sans être dépendante d'un tiers.

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 le 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. Sur ce dernier point, le processus de consultation du public préalable aux décisions ayant une incidence sur l'environnement actuellement mis en œuvre par l'ASN sera préservé dans la future autorité. La publication par la future autorité des résultats de ses expertises et instructions sur les sujets à enjeux permettra également de garantir sur ces sujets un niveau de transparence au moins égal, sinon renforcé, par rapport à la situation actuelle.

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'ordre 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.

La loi organique jumelle permet de mettre à jour en cohérence avec cette réforme les modalités de désignation du président de la future autorité, dans la continuité des modalités existantes pour la désignation du président de l'ASN et du directeur général de l'IRSN. L'article 13 de la Constitution, dans son cinquième alinéa, dispose en effet qu'« une loi organique détermine les emplois ou fonctions [...] pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée ».

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} institue la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR). Il vient ainsi remplacer le nom de l'actuelle Autorité de sûreté nucléaire (ASN) par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) et inscrit, dans les missions de cette dernière, l'ensemble des missions actuellement menée par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), en particulier sur l'expertise, la recherche, la surveillance radiologique de l'environnement, et le suivi dosimétrique de l'exposition aux rayonnements ionisants. Il précise que l'ASNR contribue à l'information du Parlement et du public dans ses domaines de compétence et qu'elle participe à l'information du public et à la mise en œuvre de la transparence en matière de sûreté nucléaire dans ses domaines de compétence. Cet article clarifie par ailleurs le fait que la sûreté nucléaire intègre la protection de la santé humaine et de l'environnement.

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 cet article qui maintient 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. Ces missions ne relèvent ni du champ actuel de compétences de l'ASN ni de celui de la future autorité. En effet, l'autorité compétente en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection dans les installations et activités nucléaires intéressant la défense est le délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND), auquel la DEND apporte son appui technique. Les autres

activités de la DEND ne relèvent ni de la sûreté nucléaire ni de la radioprotection, et sont exercées non pas au profit de l'ASN mais des différents départements ministériels compétents et du Comité technique Euratom. 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, ou dans l'une de ses filiales, 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.

L'article 2 renforce les dispositions déontologiques et la transparence concernant la future autorité.

Il prévoit que le règlement intérieur de la future autorité, qui sera rendu public, en plus des dispositions déontologiques générale applicables à une autorité de contrôle, prévoira des dispositions particulières pour ses activités d'expertise et de recherche. En effet, certaines des activités de recherche peuvent être menées en collaboration avec des exploitants nucléaires, par ailleurs soumis au contrôle de l'autorité. Le règlement intérieur devra donc introduire les dispositions, pouvant aller jusqu'à la délégation de pouvoir prévue au nouvel article L. 592-13 du code de l'environnement, pour la conclusion d'accords financiers à ce titre.

Cet article introduit ensuite le fait que le règlement intérieur de l’Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection prévoit les règles propres à assurer 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 conforte le fonctionnement actuel du collège de l’ASN, qui reste, dans la future autorité, 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 à l’autorité un éclairage indépendant en vue de sa prise de décision, permettant ainsi de confronter les points de vue en conformité avec la préconisation de l’Agence internationale de l’énergie atomique.

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 rappelé à l’article 1^{er}, 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

des compétences de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, compte tenu de l'élargissement de ses missions, en particulier à ses missions d'expertise et de recherche.

A cet égard, la dernière section de cet article 2 précise 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 en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, en fonction de la nature et des enjeux des sujets.

L'**article 3** assure la continuité d'un certain nombre d'activités actuellement exercées par l'IRSN. Il prévoit ainsi que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection pourra continuer à exercer des activités nucléaires au titre du code de la santé publique, mais non comme exploitant d'installations nucléaires de base, au même titre que l'IRSN actuellement. Il précise par ailleurs que l'ASNR pourra poursuivre certaines activités spécifiques actuellement exercées par l'IRSN, telles que la formation, la certification, la gestion de bases de données, et percevoir pour ces activités des rémunérations pour services rendus. Il reprend à droit constant les dispositions concernant les salariés actuels de l'IRSN quant à l'accès, dans le cadre de certaines expertises en radioprotection, aux données à caractère personnel, voire aux données médicales. Il prévoit enfin 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.

En cohérence avec la volonté du Gouvernement de maintenir une recherche au plus haut niveau et avec l'article 1^{er}, qui matérialise cette volonté en 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 l'ASNR d'être reconnue comme un établissement exerçant des missions de recherche et de bénéficier de toutes les prérogatives attachées, notamment pour pouvoir employer les différents profils de chercheurs, doctorants, chercheurs en mission et chercheurs étrangers. Il prévoit qu'elle réalise une veille dans le domaine de la recherche et qu'elle peut s'investir au niveau international dans ces domaines, comme dans le reste de ses domaines de compétence.

Afin de renforcer l'association du public et de renforcer les missions de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), créé par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire et dont les moyens seront renforcés par le Gouvernement en 2024, l'**article 4** développe la transparence, en ce qu'il prévoit que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection présentera à ces instances les sujets sur lesquels une association du public sera organisée, ainsi que les principaux résultats des programmes de recherches qu'elle mène dans ses domaines de compétence. Ce renforcement de l'information du public sera complémentaire aux initiatives menées actuellement par l'ASN et l'IRSN en lien avec l'ensemble des Commissions locales d'information prévues à l'article L125-17 du code de l'environnement, dont les moyens seront renforcés en 2024 par le Gouvernement, qui sont de précieux relais d'information et de concertation locale, et qui sont représentées au sein du HCTISN.

L'article 5 permet le transfert des biens, droits et obligations et la continuité du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Il prévoit le transfert à l'ASNR, et donc à l'Etat, ainsi qu'au CEA, en tenant compte de la répartition des attributions prévue par la présente loi, des biens, droits et obligations de l'IRSN, dont les dispositions législatives sont abrogées par le projet de loi. Afin d'assurer la continuité du cadre décisionnel du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, et de le sécuriser juridiquement, il prévoit 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.

L'article 6 donne la faculté à la future ASNR de maintenir une diversité au moins équivalente des viviers de recrutement actuels (fonctionnaires, agents contractuels de droit public et salariés de droit privé) des agents de l'ASN et des salariés de l'IRSN.

Il pose le cadre des instances sociales de la future autorité en prévoyant que le comité social d'administration soit compétent pour représenter l'ensemble du personnel de l'ASNR, y compris les salariés de droits privés. Il prévoit que ce comité comporte deux commissions spécialisées, pour les agents de droit public et les salariés 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, ainsi que la création possible de sections syndicales.

Il permet enfin à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection d'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.

En cohérence avec l'objectif premier de la réforme poursuivie, **l'article 7** 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 sans autre modification. Les salariés de la DEND seront, dans le même temps et de manière concomitante, mis d'office à la disposition du ministre de la défense (DSND) pour y exercer leur mission, pour une durée de trois ans, renouvelable de plein droit à leur demande. À l'issue des trois années de mise à disposition, les salariés ne demandant pas le renouvellement de leur mise à disposition auprès du DSND seront affectés au CEA, dans un poste correspondant à leur qualification et sans perte de rémunération. Un décret en Conseil d'État précisera les modalités des transferts et mises à disposition ainsi que de l'appui technique apporté aux autorités de l'État compétentes.

L'article 8 prévoit que les salariés transférés à l'ASNR conserveront les effets des conventions et accords ainsi que des engagements unilatéraux applicables au sein de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire au 1^{er} janvier 2025 jusqu'à l'entrée en vigueur des nouveaux accords et conventions qui leur seront substitués, ou à défaut jusqu'au 30 juin 2027. Ce délai se justifie par l'absence de corpus d'accords collectifs actuellement au sein de l'ASN, contrairement au CEA. Dans l'attente de la désignation des représentants du personnel de l'ASNR, l'ASNR et les délégués syndicaux de l'IRSN pourront engager ces négociations en vue d'adapter les stipulations des accords et des conventions actuelles ou en créer des nouvelles.

Ce même article prévoit que les salariés de la DEND transférés au CEA se verront appliquer le régime de droit commun prévu par le code du travail pour le transfert des accords et conventions collectifs en cas de modification de la situation juridique de l'employeur (fusion, cession, scission ou changement d'activité de l'entreprise). À ce titre, les accords et conventions collectifs applicables à l'IRSN continueront de produire effet jusqu'à l'entrée en vigueur de nouveaux accords ou conventions venant s'y substituer, ou à défaut, pendant une durée d'un an à compter de l'expiration du délai de préavis de trois mois prévu à l'article L. 2261-9 du code du travail, mentionné à l'article L. 2261-14 du code du travail, sauf négociation et adoption d'un accord de transition ou de substitution.

L'article 9 offre aux agents contractuels et salariés privés de la future autorité l'opportunité d'un concours réservé, afin de leur permettre d'accéder à des corps de fonctionnaire qui seront identifiés comme pertinents pour les missions de l'autorité. Cet article contribue donc à la fluidité des parcours professionnels et à un large éventail de choix de statut pour le personnel de l'ASNR.

L'article 10 prévoit, jusqu'à la proclamation des résultats de nouvelles élections professionnelles et au plus tard jusqu'au 31 mars 2026, 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 et les délégués syndicaux de l'institut, afin de garantir la continuité de la représentation sociale de la future autorité.

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, **l'article 11** prévoit que l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et l'Autorité de sûreté nucléaire consacrent respectivement 15 millions d'euros et 0,7 millions d'euros à l'augmentation des salariés et des contractuels de droit public en 2024, afin d'engager un rééquilibrage dès 2024. En parallèle de ces dispositions, le Gouvernement porte une réflexion visant à accroître les enjeux d'attractivité pour les fonctionnaires de la future autorité, en veillant à maintenir un nécessaire équilibre, pour chacun des corps de rattachement, entre les différentes affectations.

Cet article 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 dans les 5 années qui viennent. 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 à plus court terme.

L'article 12 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.

L'article 13 est un article de coordination. Il précise notamment 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 14 réalise la mise en cohérence de toutes les références à l'ASN et l'IRSN. Il désigne les commissions compétentes du Parlement pour désigner le Président de la future Autorité.

L'article 15, prévoit que l'ensemble des articles précités entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2025, à l'exception de l'article 11, correspondant aux mesures salariales à engager dès 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, ainsi que de l'article 12 sur le positionnement du haut-commissaire à l'énergie atomique.

Le chapitre I du titre II 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 16 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, certains projets d'installations destinées à la recherche nucléaire ou à la gestion de déchets radioactifs ou des combustibles usés, ainsi que les projets de démantèlement de certaines installations. 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 17 sécurise la possibilité de recourir à la dérogation prévue par les textes nationaux et européens relative à la durée des accords-cadres dans le cas spécifique des projets mentionnés

à l'article 15. 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.

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

L'article 18 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, sans que cela n'interdise aux acheteurs d'organiser une mise en concurrence lorsque cela reste compatible avec la protection des intérêts essentiels de la Nation. Ce dispositif renforcera le niveau de protection actuelle tout en conservant les bénéfices de l'ouverture des marchés à nos partenaires, notamment européens.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
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)	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil d'orientation des conditions de travail</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
2	Déontologie, indépendance et transparence	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil d'orientation des conditions de travail</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
3	Préciser les activités pouvant être exercées par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil d'orientation des conditions de travail</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		<p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p>	
4	Préciser des dispositions relatives à la transparence, l'information et l'association du public	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil d'orientation des conditions de travail</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
5	Dispositions transitoires concernant les biens, droits et obligations et la continuité du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil d'orientation des conditions de travail</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
6	Dispositions concernant les personnels de la future autorité et son comité social d'administration	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil supérieur de la fonction publique de l'État</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
7	Transfert des personnels	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil supérieur de la fonction publique de l'État</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
8	Conventions collectives	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil supérieur de la fonction publique de l'État</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		<p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</p>	
9	Concours réservé	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil supérieur de la fonction publique de l'État</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
10	Préciser les dispositions transitoires pour les instances sociales existantes	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil supérieur de la fonction publique de l'État</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
11	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 supérieur de l'énergie

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		<p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p>	Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
12	Modification du positionnement du Haut-commissaire à l'énergie atomique	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
13	Dispositions de coordination et soumission de la recherche de l'ASNR à l'évaluation du HCERES	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil d'orientation des conditions de travail</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
14	Actualisation de références législatives	Conseil national de la transition écologique	Conseil supérieur de l'énergie

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
		<p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil d'orientation des conditions de travail</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</p>	Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire
15	Entrée en vigueur	<p>Conseil national de la transition écologique</p> <p>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche</p> <p>Conseil d'orientation des conditions de travail</p> <p>Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire</p> <p>Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives</p>	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire</p>
16	Déroger à l'obligation d'allotir pour certains projets dans le domaine nucléaire	Conseil national de la transition écologique	<p>Conseil supérieur de l'énergie</p> <p>Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique</p>

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
17	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 Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique
18	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 Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique

Il est à noter qu'une communication 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	Déontologie, indépendance et transparence	Règlement intérieur	ASNR
3	Préciser les activités pouvant être exercées par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection	Règlement intérieur Décret en Conseil d'État (pour intégrer l'ASNR aux décrets 2021-1232 et 2021-1299)	ASNR Ministère chargé de la recherche
4	Préciser des dispositions relatives à la transparence, l'information et l'association du public	Néant	Sans objet
5	Dispositions transitoires concernant les biens, droits et obligations et la continuité du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	Décret en Conseil d'État	Ministères chargés du budget, des finances publiques, de la défense, du travail, de la recherche, de l'énergie, de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
6	Dispositions concernant les personnels de la future autorité et son comité social d'administration	Décret en Conseil d'État	Ministères chargés de la sûreté nucléaire, de la radioprotection, du travail, de la fonction publique et du budget
7	Transfert des personnels	Décret simple (pour désigner l'éventuelle filiale du CEA qui reprendrait les activités de fourniture et de lecture de dosimètres passifs) Décret en Conseil d'État (pour préciser les	Ministères chargés de la tutelle du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives Services de la Première ministre (Comité technique Euratom), ministères chargés de l'énergie,

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
		modalités de transfert et l'appui apporté par la DEND aux autorités compétentes)	de la défense, de l'industrie, de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
8	Conventions collectives	Néant	Sans objet
9	Concours réservé	Décret en Conseil d'État	Ministère chargé de la fonction publique Ministères gestionnaires des corps de fonctionnaire identifiés pour l'application de cet article
10	Préciser les dispositions transitoires pour les instances sociales existantes	Décret en Conseil d'État	Ministères chargés de la sûreté nucléaire, de la radioprotection, du travail, de la fonction publique
11	Attractivité de la future autorité et élaboration d'un rapport sur les besoins prévisionnels humains et financiers nécessaires à son fonctionnement	Néant	Sans objet
12	Modification du positionnement du Haut-commissaire à l'énergie atomique	Décret en Conseil d'État	Première ministre (SGDSN), ministères chargés de l'énergie, de la recherche Ministères chargés de la tutelle du CEA
13	Dispositions de coordination et soumission de la recherche de l'ASNR à l'évaluation du HCERES	Décret en Conseil d'État pour application du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement ainsi modifié	Ministères chargés de la sûreté nucléaire, de la radioprotection, de la recherche, du travail, des finances publiques
14	Actualisation de références législatives	Néant	Sans objet
15	Entrée en vigueur	Néant	Sans objet
16	Déroger à l'obligation d'allotir pour certains projets dans le domaine nucléaire	Néant	Sans objet
17	Étendre la durée maximale des accords-cadres pour certains projets dans le domaine nucléaire	Néant	Sans objet
18	Soumettre certains marchés à des règles particulières dans le domaine	Néant	Sans objet

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
	nucléaire pour la protection de nos intérêts essentiels		

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
Attractivité de l'ASNR	L'objectif est de garantir l'attractivité de la future autorité en revalorisant les salaires des salariés et contractuels de droit public.	Augmentation	2025 <i>L'article 11 prévoyant d'engager un rééquilibrage des rémunérations dès 2024</i>	L'article 11 prévoit que l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et l'Autorité de sûreté nucléaire augmentent les salaires des salariés et contractuels de droit public, notamment dans les métiers en tension
Efficience de l'ASNR et transparence	Nombre de documents d'instruction et d'expertise rendus publics	Augmentation	2030	L'article 2 prévoit que l'ASNR définisse dans son règlement intérieur la nature et les modalités de publication des résultats de ses activités d'instruction et d'expertise
Transparence	Nombre de publications de recherche	Augmentation	2030	L'article 2 prévoit que l'ASNR organise la publication de ses activités de recherche.
Renforcement de la compétence	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. L'ASNR sera chargée du suivi de cet indicateur, qui quantifiera les nombre de candidats	100 candidats	2030	L'article 9 permet la mise en place de ce concours réservé pour permettre aux agents et salariés de l'ASNR d'accéder aux corps de fonctionnaires

Renforcement de la compétence	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.	80 % admis	2030	L'article 9 permet la mise en place de ce concours réservé pour permettre aux agents de l'ASNR d'accéder aux corps de fonctionnaires
-------------------------------	---	------------	------	--

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

CHAPITRE I^{ER} – MISSIONS ET FONCTIONNEMENT DE L’AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE ET DE RADIOPROTECTION

SECTION 1 – DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE L’ENVIRONNEMENT

Article 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)

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 millions d'euros 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 millions d'euros, 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 millions d'euros) 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*

² Convention sur la sûreté nucléaire adoptée le 17 juin 1994

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 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 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.

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

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 1^{er} – les attributions de l'autorité en matière d'expertise et de recherche.

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 ou dans le domaine de la radioprotection des patients, l'ASN dispose de compétences d'expertise.

Au-delà de ces exemples, 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

⁴ En 2022, le collège de l'ASN s'est réuni 62 fois. Il a rendu 21 avis et 31 décisions.

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.

Les standards internationaux insistent sur l'indépendance de l'autorité de sûreté et de son éventuel 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. De manière concrète, du fait de l'existence de deux entités disjointes aujourd'hui, la relation ASN-IRSN doit être encadrée par une convention négociée entre les deux parties, qui est mise à jour tous les 5 ans, appuyée par 9 documents cadre précisant les modalités de mise en œuvre de cette convention dans des domaines particuliers (expertise, inspection, relations internationales, information du public, etc.). En complément, et en plus des plans directeurs respectifs de l'ASN et de l'IRSN, un protocole entre l'ASN et l'IRSN est négocié tous les ans pour se mettre d'accord sur les priorités de l'année à venir ;
- pour veiller à la mise en œuvre de ce paquet conventionnel, des réunions entre les deux directions générales sont nécessaires pour décider d'évolutions sur son contenu par rapport au paquet conventionnel (ex. la priorisation et la dépriorisation des dossiers) Cette organisation et ce niveau de formalisme résultent de l'existence même d'entités séparées, avec chacune des intérêts propres, qui conduisent à complexifier le pilotage des priorités et l'allocation des moyens, au détriment du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Dans un contexte sans relance nucléaire, ces coûts d'interfaces ont un effet limité et c'est ce qui peut être constaté sur la décennie précédente. En revanche, dans le contexte de la relance du nucléaire, l'existence d'une direction générale unifiée et d'un comité de direction rassemblant les activités de l'ASN et de l'IRSN sera un moyen puissant de renforcer le partage d'information et le pilotage des moyens de la future autorité ;
- 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 regroupement de l'ASN et de l'IRSN permettrait de rassembler les compétences des deux organismes, ce qui renforcerait l'expertise actuellement réalisée par l'IRSN, en mobilisant par exemple la connaissance

du terrain des inspecteurs de l'ASN, et qui renforcerait l'instruction actuellement réalisée par l'ASN, en mobilisant plus facilement des compétences techniques pointues actuellement à l'IRSN (génie civil, mécanique, etc.). Dans un contexte de relance du nucléaire et de tension sur le marché du travail, l'ASN et l'IRSN ont encore plus intérêt à mutualiser leurs compétences : les chargés d'affaire généralistes de l'ASN et de l'IRSN ont des profils similaires (ingénieurs avec des connaissances techniques dans le domaine de la sûreté nucléaire ou de la radioprotection), les deux organismes risquent d'entrer en concurrence pour trouver ces profils, notamment pour ce qui concerne les SMR/AMR (petits réacteurs modulaires et petits réacteurs avancés) pour lesquels il est inenvisageable d'avoir un spécialiste de chaque type de réacteur (sels fondus, gaz, rapide, etc.) dans chaque entité ;

- 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. Il est amplifié par l'existence de systèmes d'information et de bases de données distincts ;
- 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. À titre d'exemple, les expertises demandées par l'ASN à l'IRSN sont systématiquement encadrées par des saisines, qui sont négociées entre les deux organismes. En cas d'évolution du périmètre ou du délai de l'expertise en cours d'instruction, ce qui est assez fréquent, l'ASN et l'IRSN doivent de nouveau négocier pour actualiser formellement la saisine ;
- 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 : un avis ou une décision de l'ASN ;
- 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 ;
- la lisibilité et l'efficacité de l'organisation de la gestion de crise seront renforcées au travers du rapprochement des organisations de crise de l'IRSN et de l'ASN (voir §4.4).

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, et des articles suivants, 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 dans une seule entité 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 elles précisées dans le projet de loi :

La direction de l'expertise nucléaire de défense (DEND) de l'IRSN. Ses missions, exercées 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) seront transférées au ministère de la défense par voie réglementaire. Ces missions ne relèvent ni du champ actuel de compétences de l'ASN ni de celui de la future autorité, sans qu'il soit nécessaire de le préciser dans la loi. En effet, l'autorité compétente en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection dans les installations et activités nucléaires intéressant la défense est le délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités et installations intéressant la défense (DSND), auquel la DEND apporte son appui technique. Les autres activités de la DEND ne relèvent pas de la sûreté nucléaire ni de la radioprotection (sécurité des installations et des transports de matières nucléaires et de sources de rayonnements ionisants, non-prolifération et contrôle des matières nucléaires, comptabilité centralisée des matières nucléaires ne relèvent ni de la sûreté nucléaire ni de la radioprotection), ni même du domaine nucléaire pour une partie (non-prolifération chimique), et sont exercées non pas au profit de l'ASN mais des différents départements ministériels compétents et du Comité technique Euratom, en application de régimes juridiques fixés par le code de la défense. 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 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 dispositif 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), ou dans l'une de ses filiales, qui sera en mesure de réaliser de manière pérenne 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, notamment en cas d'incident et d'accident. Les contrats de travail des personnels seront transférés au CEA. Comme le rappelle les rapports du 10 décembre 2014 et du 26 juin 2021 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 pérenniser et 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.

En ce qui concerne d'autres activités d'expertise comportant une part d'activités commerciales, qui sont transférées à l'ASNR, 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 de la réforme est d'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.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

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 cette difficulté, 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 apparaissent 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.

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.

Option 3 : Constitution d'une autorité publique indépendante

Parallèlement aux options détaillées ci-dessus, il a été envisagé que la nouvelle autorité soit sous statut d'autorité publique indépendante (API).

Cette option n'a pas été retenue car l'enjeu est de continuer à préserver l'indépendance des décisions prises par la future autorité en matière de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Le choix du statut d'autorité indépendante est une première garantie en ce sens qu'il permet à la future autorité d'exercer ses missions sans recevoir d'instructions du Gouvernement, tout en étant partie de l'Etat. De plus, les conséquences financières des décisions prises par l'Autorité pourraient également être de nature à en influencer le contenu si celle-ci devait les assumer soit directement, soit indirectement au travers d'un mécanisme assurantiel. Pour cette raison, le statut d'AAI a été retenu car il limite les interférences entre le processus décisionnel de la future autorité et les conséquences financières de ses décisions. Par ailleurs, les dispositions prises dans le cadre du présent projet de loi permettent à l'ASNR de fonctionner en tant qu'AAI, notamment en lui donnant la possibilité d'embaucher les différents statuts existant actuellement au sein de l'ASN et de l'IRSN (fonctionnaires, contrats de droit privé...).

Si le statut d'API doterait l'ASNR de davantage d'autonomie en matière de paiement des dépenses et d'encaissement des recettes, le statut d'AAI soumet l'ASN aux mêmes règles budgétaires que les administrations de l'Etat, ce qui n'apparaît pas de nature à entraver le fonctionnement de l'ASNR. Au contraire, la reddition des comptes induite par ce statut d'AAI peut également être considérée comme un gage de transparence à même de renforcer la crédibilité de l'ASNR. D'une manière générale, les enjeux d'indépendance et de crédibilité pour la future autorité se situent avant tout sur le terrain de la prise de décision plus que dans l'autonomie de la future autorité en matière de gestion.

Par ailleurs, les fonctionnaires de l'ASN actuelle sont en position normale d'activité et sont extrêmement attachés à ce positionnement, qui permet des parcours de carrière fluides avec le reste de l'administration, notamment dans le contrôle des risques conventionnels (inspection de l'environnement, spécialité ICPE) et les administrations centrales des ministères chargés de l'environnement, de l'énergie et des industries.

Sur ce sujet, la loi de 2017 portant statut général des AAI 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.* ». Il résulterait de la lecture combinée de l'article L. 512-1 du CGFP et de l'article 1^{er} du décret n° 2008-370 qu'un fonctionnaire de l'Etat peut être en position normale d'activité auprès d'une AAI mais pas auprès d'une API. Cette interprétation est confirmée par la circulaire n° 2179 du 28 janvier 2009 relative à la mise en œuvre du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008

organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État qui prévoit à son point I.1.2. *Les administrations d'emploi* que :

« Désormais, les fonctionnaires de l'État ont vocation à être affectés pour l'exercice des fonctions afférentes à leur grade : [...] auprès des services des autorités administratives indépendantes, non dotées de la personnalité morale.

Il en résulte qu'au sein d'une API, le détachement serait la position conforme au statut de fonctionnaire, ce qui ne correspond pas à la pratique et à l'attente des agents concernés.

D'une manière générale, concernant l'option d'une autorité publique indépendante, le Gouvernement a considéré le rapport dans le rapport n° 231 de MM. Henri Revol et Bruno Sido relatif à la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, dont voici quelques extraits :

« *Les revers attachés à la personnalité morale*

4.1.7. Personnalité morale, médaille à deux faces : la difficulté de reddition des comptes. Mais la personnalité morale n'est pas un jouet et si elle est grandement objet de discussion en raison de la symbolique d'indépendance qu'elle porte, révélant aussi la rupture avec la structure hiérarchisée de l'Etat 142 (), intérêt sans doute disproportionné par rapport aux enjeux techniques, il ne faut pas négliger les effets juridiques de cette attribution. Tout est affaire de revers de médaille. En effet, dès l'instant que la personnalité morale permet aisément l'attribution de budget affecté, légitime l'absence de contrôle a priori sur les dépenses engagées ou envisagées, la question de la reddition des comptes (au sens d'accountability) que les Autorités administratives indépendantes doivent faire de leur action devient une béance : on ne peut aller aussi loin dans l'indépendance qu'en échange d'une reddition effective des comptes. Cela n'est pas pour l'instant le cas 143 (*).*

4.1.8. La personnalité morale, médaille à deux faces : la responsabilité autonome des Autorités administratives indépendantes. En outre, si la thèse civiliste de la « réalité de la personne morale » a été inventée par la jurisprudence, alors même que la loi n'attribue pas expressément cette personnalité, ce ne fut pas tant pour donner des pouvoirs d'agir à l'organisation en cause mais pour la rendre apte à être responsable. Cette aptitude à être responsable est elle aussi synonyme de personnalité, dans son lien avec la liberté et la rationalité. Techniquement, les Autorités administratives indépendantes auront vocation à être responsables directement de leurs agissements, pourront être assignées par les personnes qui estiment avoir subi un dommage en raison d'un comportement lourdement fautif de l'autorité 144 (). Est-on prêt à de telles conséquences ? Techniquement, elles supposent que les Autorités dotées de la personnalité morale trouvent des assureurs pour envisager de telles perspectives, cette assurance incitant d'ailleurs les juridictions à estimer plus facilement que les conditions de la responsabilité sont remplies. Le Conseil d'Etat, dans un avis du 8 septembre 2005, CCAMIP 145 (*), a souligné que cette responsabilité serait entière, l'Etat ne venant contribuer à l'indemnisation qu'en cas de défaillance de l'Autorité, laquelle devra avoir souci de s'assurer, si elle le peut. Ainsi, si le législateur répand la personnalité morale sur les Autorités administratives indépendantes, les conséquences systémiques, symboliques et économiques en seront importantes. »*

Concernant la dénomination de la future autorité, il aurait pu être 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, dans laquelle tous les agents et salariés se projettent.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Toutes les activités de contrôle, d'expertise, de recherche et de formation opérées par l'ASN et par l'IRSN seront regroupées dans la future autorité. Deux situations spécifiques ne sont en revanche pas concernées, comme déjà exposées dans le présent rapport (voir rubrique « 2.2 Objectifs poursuivis » *supra*). C'est également la recommandation du rapport de l'OPECST du 11 juillet 2023.

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, comme rappelé d'ailleurs dans le rapport n° 231 de MM. Henri Revol et Bruno Sido relatif à la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Au regard de l'ampleur des risques associés aux activités nucléaires, le statut d'AAI apparaît protecteur, et davantage à même de garantir la capacité de décision et l'indépendance de l'autorité.

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 ».

Plus généralement, le maintien d'un statut d'autorité administrative indépendante (AAI) a également été retenu afin de limiter les modifications administratives et juridiques concernant la structure, dans le cadre d'une fusion qui nécessite déjà la conduite d'un certain nombre de chantiers de transformation importants, notamment dans le domaine des ressources humaines et des systèmes d'information.

Enfin, 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 de proposer un nouveau nom pour la future autorité « autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection » (ASNR), pour illustrer, par un acronyme simple, l’ouverture d’une nouvelle phase pour la gouvernance du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection au travers d’une future autorité dont les missions seront plus larges que l’ASN et l’IRSN prises individuellement.

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 réorganisé pour tenir compte du nouveau nom de l’autorité de contrôle : « Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection ».

L’article 1^{er} modifie l’article L. 592-1 du code de l’environnement définissant le champ de compétence de l’autorité.

Par ailleurs, l’article L. 591-1 du code de l’environnement est complété pour préciser que la sûreté nucléaire vise également à protéger la santé humaine ainsi que l’environnement.

4.1.2. 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.

La réforme proposée répond à cette exigence car 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, ce qui est un des objectifs du projet de loi.

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. (...)* ».

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.

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

La quantification au plan macroéconomique est difficilement mesurable en raison des effets directs et indirects.

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 toutefois 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 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.

4.2.3. 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 6 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 millions d'euros et 0,7 millions d'euros 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 millions d'euros . 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 millions d'euros 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 millions d'euros) et dépenses associées (environ 9,5 millions d'euros) seront transférée de l'IRSN au CEA.

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

L'ASN recouvre actuellement la taxe sur les installations nucléaires de base (INB), les taxes additionnelles et la contribution de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) pour un montant de 763,5 millions d'euros. Il conviendra, dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) pour 2025, d'intégrer une disposition visant à tenir compte de la suppression de la taxe affectée à l'IRSN (61 millions d'euros) 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).

À ce titre, les directions de l'ASN et l'IRSN ont souhaité que soit entrepris dès maintenant, dans l'optique de la promulgation du présent projet de loi, un travail de définition des principes d'organisation et de fonctionnement de la future entité, travail auquel sera associé le personnel des deux organismes. Ainsi, des groupes de travail thématiques ont été mis en place, dont un portant sur la gestion budgétaire et comptable. Ils associent également la Direction du budget, la Direction générale des finances publiques et l'Agence de l'information financière de l'État.

S'agissant du versement des rémunérations, il est prévu un changement de comptable assignataire avec le maintien du système d'information de paie de l'IRSN. S'agissant de la

reprise des écritures et de la bascule, une cartographie des engagements pluriannuels de l'IRSN va être réalisée en 2024 pour réaliser des tables de bascules et s'assurer de la complétude de la reprise des engagements, biens, droits et obligations de l'Institut par l'Etat (cf. article 5 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 l'article 1^{er}, 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 les autres dispositions du projet de loi, 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

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 chargé 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 chargé 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...). 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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

En effet, 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.

De plus, l'entrée en vigueur fixée au 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. Un décret en Conseil d'État 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.

Article 2 – Déontologie, indépendance et transparence

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 (autorisations, 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 ces seuls exemples, 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. À 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, qui est public (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 revanche, 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, avec un niveau de signature approprié aux enjeux. Ces dossiers peuvent mobiliser, pour certains, l'expertise de l'IRSN en complément de l'expertise de l'ASN, 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 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 de manière collégiale 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'activités nucléaires, 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.

En outre, 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.

Par ailleurs, l'existence d'un important secteur électronucléaire en France, ainsi que le recours croissant aux rayonnements ionisants dans les domaines de la recherche, de l'industrie ou de la santé conduisent à un double défi scientifique et technique pour l'IRSN :

1. disposer en son sein d'experts de haut niveau dotés de connaissances scientifiques et d'outils techniques correspondant à l'état de l'art afin de lui permettre de conduire efficacement ses missions opérationnelles et de maîtriser l'essentiel des paramètres nécessaires à une appréciation indépendante, à la fois globale et suffisamment détaillée, des choix techniques de sûreté proposés par les exploitants ;

2. être capable d'apporter une contribution significative au progrès des connaissances dans les domaines scientifiques et techniques essentiels dans le champ de ses missions. Ce progrès des connaissances conditionne en effet la capacité de l'IRSN à faire avancer la sûreté, la sécurité et la radioprotection, tant dans les activités mettant en œuvre les rayonnements ionisants, dans l'industrie, le médical ou la recherche, qu'au niveau du cadre réglementaire qui régit leur usage, dans un contexte souvent international.

L'activité de recherche à l'IRSN, tout en contribuant au progrès des connaissances scientifiques et techniques dans le domaine des risques nucléaires et radiologiques, constitue le socle sur lequel l'Institut s'appuie pour développer et consolider ses facultés d'expertise, de surveillance et d'intervention en situation d'urgence.

L'étendue des domaines et des champs scientifiques couverts par l'IRSN étant très large, la programmation de sa recherche nécessite, d'une part, d'établir des priorités, d'autre part, de mener une grande partie de ces recherches dans le cadre de projets en partenariat. Ces partenariats concernent le monde académique (en France le CNRS, CEA, Inserm, Université Paris-Saclay, Aix-Marseille Université...) mais également les industriels français du secteur nucléaire (et dans le domaine de la santé les établissements hospitaliers) qui occupent, dans la stratégie partenariale de l'IRSN, une part prépondérante.

Les partenariats avec les industriels français du secteur nucléaire permettent notamment d'accéder aux matériaux et équipements mis en œuvre dans les installations nucléaires, accès indispensable à la conduite de certains programmes de recherche. Ils permettent également :

- de définir des programmes de recherche en anticipation par la connaissance des perspectives industrielles ;
- de disposer d'un regard critique sur les actions de recherche proposées.

Sur le premier point, des accords de collaborations (EDF et Framatome) ont par exemple été mis en place pour garantir l'accès aux matériaux de gainage du combustible qui constitue la première barrière de confinement ou pour disposer d'éprouvettes représentatives des viroles de cuve affectées de défauts historiques dus à l'hydrogène (Framatome). Sur le second, les programmes communs de recherche qui permettent la constitution d'un socle de connaissances partagées entre l'IRSN et les industriels du nucléaire s'inscrivent dans deux accords-cadres pluriannuels, le premier avec EDF et Framatome (dit accord quadripartite car le CEA y participe également) et dédié aux réacteurs électronucléaires (janvier 2020-décembre 2023), le second avec Orano dédié aux installations du cycle du nucléaire (janvier 2021-décembre 2023). Ces accords sont en cours de renouvellement.

Au sein de l'accord quadripartite (EDF-Framatome-IRSN-CEA), les principaux projets de recherche développés concernent le comportement du combustible nucléaire en dehors des conditions d'exploitation usuelles, les rejets dans l'environnement, les situations accidentelles, les risques associés à l'incendie, l'aléa sismique et ses conséquences sur les installations, le

transfert des radionucléides dans l'environnement, la santé des travailleurs, notamment au travers d'études épidémiologiques.

Au sein de l'accord-cadre entre l'IRSN et Orano, des actions de recherche sont spécifiquement menées sur les effets des rayonnements ionisants sur les travailleurs et sur les transferts des radionucléides dans l'environnement (des accords spécifiques sont établis avec Orano pour les études autour du site de la Hague).

Ces accords permettent en outre de disposer d'un cadre permettant aux industriels du nucléaire de mettre à disposition de l'IRSN les données nécessaires à la réalisation des études épidémiologiques chez les travailleurs du nucléaire, y compris l'ensemble des données permettant d'évaluer les incertitudes associées à l'exposition aux rayonnements ionisants, et de prendre en compte les multi-expositions et les facteurs confondants.

La collaboration avec le CEA mérite également d'être mentionnée en regard des efforts mis en œuvre pour développer les synergies et fédérer les ressources, notamment dans le domaine de la recherche en sûreté, où le CEA et l'IRSN collaborent entre autres au développement d'outils de simulation pour la neutronique des réacteurs électronucléaires ou autour des contrôles non destructifs des composants mis en œuvre dans les installations nucléaires.

Afin d'évaluer et renforcer l'assurance de l'IRSN contre le risque de lien ou de conflit d'intérêt avec les opérateurs industriels et commerciaux pertinents pour son domaine d'expertise, une commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN demande chaque année que lui soit communiqué l'état des relations de l'IRSN avec les opérateurs industriels pertinents pour son domaine d'expertise. Ces informations permettent à la commission de vérifier que l'indépendance de l'IRSN n'est pas compromise et que les mesures (détaillées au chapitre Indépendance de sa charte d'éthique et de déontologie⁵) destinées renforcer son assurance contre le risque de conflit de lien ou d'intérêt avec les opérateurs industriels sont effectivement appliquées.

En 2023, les éléments communiqués pour l'année 2022 à la commission d'éthique et de déontologie concernent, pour quatre grands industriels de la sphère nucléaire (EDF, Framatome, Orano et CEA), deux domaines :

- de la recherche et du développement (projets de recherche et licences logicielles) ;
- des prestations (exclusion des activités donnant lieu à financement dans le cadre du contrôle : CAMARI, essais inter laboratoires, agréments des emballages de transports...).

Concernant la recherche et le développement (projets de recherche et licences logicielles) pour l'année 2022 donc, par rapport à un budget de la recherche en coûts complets d'environ 109 millions d'euros, les financements externes de la recherche s'élèvent à 12,4 millions d'euros, au sein desquels le financement direct par les quatre exploitants cités plus haut

⁵ https://www.irsn.fr/sites/default/files/2023-02/IRSN_Charte-ethique-deontologie_122022.pdf

représente 6,7 millions d'euros environ. Le détail pour 2022 est le suivant : EDF (4,30 millions d'euros), Orano (1,05 millions d'euros), Framatome (0,83 millions d'euros) et le CEA (0,51 millions d'euros). La vente de licences logicielles à ces quatre opérateurs représentait en 2022 environ 0,6 millions d'euros, soit 9 % du total de recettes.

Signalons pour terminer que des partenariats ponctuels avec ces industriels peuvent avoir lieu dans le cadre de projets retenus au titre du programme Euratom mais, dans ce dernier cas, le financement des partenaires provient de la Commission européenne.

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.

Pour ce qui concerne l'information du public et la publication de documents administratifs, 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 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. »*

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans que cela ne soit contraignant, dans son *« Rapport Global safety requirements Part 1 - Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety »*⁶, 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. »

Ainsi, 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.

Si l'on prend l'exemple des États-Unis, le choix a été différent de celui opéré historiquement par 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.

⁶ <https://www.iaea.org/fr/publications/11040/cadre-gouvernemental-legislatif-et-reglementaire-de-la-surete>

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

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 n'y a pas nécessité de légiférer de manière formelle sur la séparation entre expertise et décision, car cela n'est pas requis par les conventions ni les normes et standards internationaux. Toutefois, il est apparu important pour le Gouvernement, au vu des consultations informelles réalisées sur le projet de réforme, de préciser que le règlement intérieur de la future autorité devrait préciser les règles propres à distinguer 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.

Un effet important de cet article est de renforcer le cadre législatif en vigueur concernant les enjeux de transparence et de participation du public, pour prendre en compte l'ensemble du champ de compétence de la nouvelle autorité : recherche, expertise, contrôle, décision. Ces dispositions s'ajoutent à la mention à l'article 1 du fait que l'ASNR participe à l'information du public et à la mise en œuvre de la transparence en matière de sûreté nucléaire dans ses domaines de compétence.

Enfin, les règles déontologiques de la future autorité sont définies dans son règlement intérieur, comme prévu par la loi organique susmentionnée. Le présent article précise que ces dispositions porteront y compris sur les activités de recherche, dans l'objectif d'encadrer le cas particulier des contrats de recherche menés en partenariat avec les exploitants nucléaires, soumis par ailleurs au contrôle de l'autorité. Ces règles particulières pourront aller jusqu'à des délégations de pouvoir dans ce domaine, ce qui nécessite d'adapter la rédaction de l'article L. 592-13 du code de l'environnement. À cette occasion, le Gouvernement propose de réarticuler de manière plus claire le champ de compétence du collège et de la commission des sanctions de la future autorité.

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.

Ainsi, cet article permet tout d'abord de renforcer le cadre en matière d'information et de transparence. Cette mesure est en lien étroit avec celle proposée à l'article 4 en matière de transparence et d'association du public.

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. Le règlement intérieur, qui sera public, sera le support approprié pour identifier précisément, en fonction de la nature des dossiers et décisions traitées par l'ASNR, la nature des documents rendus publics et le cadencement temporel de ces publications.

Ainsi, pour les dossiers présentant le plus d'enjeu, ce règlement intérieur pourra prévoir la publication des conclusions de l'expertise et de l'instruction au moment de la consultation du public sur le projet de décision, afin de contribuer à l'éclairer dans le cadre de cette participation – ce qui contribuera à renforcer l'information du public tout au long du processus de décision. Pour des dossiers techniques de longue durée et à fort enjeux, comme les expertises en matière sismique ou le suivi des phénomènes de corrosion sous contrainte, des publications régulières sur l'avancée des connaissances pourront être prévues, sans nécessairement qu'elles ne soient liées à un acte juridique particulier (ex. une décision).

À l'autre extrémité du spectre en termes de durée d'instruction, pour les modifications ponctuelles de règles d'exploitation dans une installation donnée, ou pour les quelques centaines d'autorisations délivrées chaque année pour l'exercice d'activités nucléaires par le secteur médical ou les industries classiques, il pourra être retenu d'en rendre compte de manière synthétique dans le rapport annuel de la future autorité présenté à l'OPECST, appelé par l'article L. 592-31 du code de l'environnement. Ainsi, le type d'information mis à disposition du public sera au moins équivalent à ce qu'il est dans le système actuel, voire renforcé sur les dossiers présentant le plus d'enjeux.

Elle vise ensuite à clarifier la séparation entre, d'une part, l'organisation de tous les services concourant à la préparation des rapports et analyses élaborés pour éclairer la prise de décision, actuellement élaborés par les services de l'ASN, de l'IRSN ou d'autres tiers experts, et la prise de décision, qui est de la responsabilité du collège sur les sujets majeurs. Des groupes permanents d'experts sont parfois mobilisés pour fournir un avis supplémentaire sur les dossiers à plus forts enjeux.

Afin de satisfaire l'ambition que le Gouvernement souhaite donner à cette future autorité en matière de recherche (enjeu également traité à l'article 3), en maintenant notamment les partenariats de recherche avec des entités contrôlées par l'ASNR, il prévoit les dispositions déontologiques qui seront à définir dans le règlement intérieur, qui pourront aller par exemple jusqu'à la délégation de pouvoir du collège aux services.

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, ni sur les modalités de publication des résultats des activités d'expertise et de décision de la future autorité ou encore sur les enjeux déontologiques.

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 prévoir les règles propres à distinguer le processus d'expertise et d'instruction conduit par les services de la future autorité, du processus d'avis et décisions délibérés par son collègue, ainsi que prévoir la nature et les modalités des publications qui seront réalisées par la future autorité, en fonction de l'enjeu des sujets.

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 sous pression nucléaires⁷. Il en est de même des autorisations d'exercice d'activités nucléaires délivrées au titre du code de la santé publique, qui sont instruites dans des délais souvent courts et sont nécessaires à la continuité de service des hôpitaux et cliniques, notamment pour la détection et le traitement des cancers.

⁷ 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.

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. Cela pourrait également ralentir fortement, par l'ajout d'exigences procédurales formelles, le traitement actuellement très efficace des autorisations délivrées aux hôpitaux au titre du code de la santé publique, qui sont nécessaires aux activités de détection et de traitement des cancers.

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

Concernant la prévention du risque de conflit d'intérêt dans le contexte de conclusions de partenariats de recherche de la future autorité avec des tiers contrôlés, une option aurait pu être de ne rien prévoir dans le projet de loi, en revoyant à cette dernière la prise en compte des enjeux associés, ce qui n'aurait pas été satisfaisant en terme de cadre d'actions de l'ASNR.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le dispositif proposé consiste à imposer à la future autorité de définir dans son règlement intérieur, qui sera public, les règles propres à distinguer le processus d'expertise et d'instruction conduit par ses services du processus décisionnel porté par son collègue. Cette séparation entre les processus des services et du collègue 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 collègue 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 présente disposition vise ainsi, en complément de 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 la nature et 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, comme aujourd'hui pour l'IRSN, la responsabilité d'en organiser la publicité.

Il importe que ce processus soit également 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. Le règlement intérieur sera le support approprié pour identifier précisément, en fonction de la nature des dossiers et décisions traitées par l'ASNR, la nature des documents rendus publics et le cadencement temporel de ces publications. Ainsi, pour les dossiers présentant le plus d'enjeu, ce règlement intérieur pourra prévoir la publication des conclusions de l'expertise et de l'instruction au moment de la consultation du public sur le projet de décision, afin de contribuer à l'éclairer dans le cadre de cette participation – ce qui contribuera à renforcer l'information du public tout au long du processus de décision.

Pour des dossiers techniques de longue durée et à fort enjeux, comme les expertises en matière sismique ou le suivi des phénomènes de corrosion sous contrainte, des publications régulières sur l'avancée des connaissances pourront être prévues, sans nécessairement qu'elles ne soient liées à un acte juridique particulier. À l'autre extrémité du spectre en termes de durée d'instruction, pour les modifications ponctuelles de règles d'exploitation dans une installation donnée, ou pour les quelques centaines d'autorisations délivrées chaque année pour l'exercice d'activités nucléaires par le secteur médical ou les industries classiques, il pourra être retenu d'en rendre compte de manière synthétique dans le rapport annuel de la future autorité présenté à l'OPECST, appelé par l'article L. 592-31 du code de l'environnement.

Par ailleurs, cet article permet de maintenir le niveau d'exigence actuel en matière de prise en compte du risque de conflit d'intérêt, tout en poursuivant les partenariats de recherche avec des entités contrôlées, avec le fait que le règlement intérieur de la future autorité devra prévoir les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des articles 12 à 14 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, y compris en ce qui concerne les activités d'expertise et de recherche.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Cet article modifie l'article L. 592-13 du code de l'environnement, et il y ajoute un article L. 592-13-1.

Cet article modifie également l'article L. 592-14 du code de l'environnement.

Comme elles portent sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité de sûreté nucléaire, les dispositions de l'article 2 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 distinction entre l'expertise et 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.

En termes d'information du public, le cadre réglementaire applicable actuellement à l'ASN, et qui sera étendu à l'ensemble du champ de compétence de l'ASNR, assure le respect des conventions d'Aarhus et des deux directives susmentionnées. Les dispositions proposées dans le présent projet de loi pour la future ASNR vont au-delà, en prévoyant des précisions dans le règlement intérieur de la future autorité, destinées à réaliser l'information du public suivant des modalités (nature de document, degré de détails, temporalité des publications, articulation avec les consultations du public) propres à favoriser une information pertinente et une participation effective.

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.

Ils pourront également, en lien avec les articles 1^{er} et 3, continuer les partenariats de recherche en sûreté nucléaire et radioprotection.

4.2.3. Impacts budgétaires

Le dispositif déontologique spécifique à la conclusion et au suivi de partenariats de recherche avec des cofinanceurs de l'industrie permettra le maintien de cette source de financement spécifique des activités de recherche de la future autorité.

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.

Enfin, 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, comme actuellement pour l'IRSN, que ces avis soient rendus publics dans des conditions fixées par l'administration destinataire de ces avis, afin d'organiser au mieux le travail de cette dernière. Cela constitue ainsi 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

La présente disposition 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

La présente disposition vise 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.

Il renforce par ailleurs le cadre législatif concernant la publication du résultat des activités d'expertise et d'instruction menées par la future autorité, avec des dispositions à définir dans le règlement intérieur de manière proportionnées, afin de permettre une information plus ample et régulière sur les dossiers présentant le plus d'enjeux, et un simple rendu-compte agrégé et synthétique dans les domaines faisant l'objet d'autorisations telles que celles accordées aux activités nucléaires dites « de proximité ».

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

L'article 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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition 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.

De plus, l'entrée en vigueur fixée au 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. Un décret en Conseil d'État 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 la future autorité devra traduire en modalités pratiques d'organisation et de fonctionnement les objectifs en matière de déontologie, processus décisionnels et transparence fixés au présent article.

Article 3 – Préciser les activités pouvant être exercées par 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 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.

Par ailleurs, l'existence d'un important secteur électronucléaire en France, ainsi que le recours croissant aux rayonnements ionisants dans des domaines de la recherche, de l'industrie ou de la santé conduisent à un double défi scientifique et technique actuellement pour l'IRSN :

1. disposer en son sein d'experts de haut niveau dotés de connaissances scientifiques et d'outils techniques correspondant à l'état de l'art afin de lui permettre de conduire efficacement ses missions opérationnelles et de maîtriser l'essentiel des paramètres nécessaires à une appréciation indépendante, à la fois globale et suffisamment détaillée, des choix techniques de sûreté proposés par les exploitants ;
2. être capable d'apporter une contribution significative au progrès des connaissances dans les domaines scientifiques et techniques essentiels dans le champ de ses missions. Ce progrès des connaissances conditionne en effet la capacité de l'IRSN à faire avancer la sûreté, la sécurité et la radioprotection, tant dans les activités mettant en œuvre les rayonnements ionisants, dans l'industrie, le médical ou la recherche, qu'au niveau du cadre réglementaire qui régit leur usage, dans un contexte souvent international.

L'activité de recherche à l'Institut, tout en contribuant au progrès des connaissances scientifiques et techniques dans le domaine des risques nucléaires et radiologiques, constitue le socle sur lequel l'Institut s'appuie pour développer et consolider ses facultés d'expertise, de surveillance et d'intervention en situation d'urgence.

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).

Dans ce cadre, l'IRSN 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 :

- une vision des travaux de recherche et de développement menés aux plans national et international pour la sûreté nucléaire et la radioprotection ;
- 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.

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 1994⁸ 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 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

⁸ Convention sur la sûreté nucléaire adoptée le 17 juin 1994

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 »⁹, 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

⁹ Rapport Global safety requirements Part 1 - Governmental, Legal and Regulatory Framework for Safety (Cadre gouvernemental, juridique et réglementaire en matière de sécurité)

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

Les dispositions présentées au I du présent article visent à intégrer au chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement des dispositions existantes pour l'IRSN, notamment pour la réalisation d'un grand nombre de missions, 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

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 – les attributions de l'autorité en matière de formations, d'agrément, expertise et 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 qui sera applicable à l'ASNR (article L. 592-29 du code de l'environnement, qui prévoit la saisine par le Gouvernement de la future autorité).

Cet article prévoit ainsi que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection pourra continuer à exercer des activités nucléaires au titre du code de la santé publique, mais non comme exploitant d'installations nucléaires de base, au même titre que l'IRSN actuellement.

Il précise par ailleurs que l'ASNR pourra poursuivre certaines activités spécifiques actuellement exercées par l'IRSN, telles que la formation, la certification, la gestion de bases de données, et percevoir pour ces activités des rémunérations pour services rendus.

Il reprend à droit constant les dispositions concernant les salariés actuels de l'IRSN quant à l'accès, dans le cadre de certaines expertises en radioprotection, aux données à caractère personnel, voire aux données médicales. Il prévoit enfin 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.

En cohérence avec la volonté du Gouvernement de maintenir une recherche au plus haut niveau, avec l'article 1^{er}, qui matérialise cette volonté en 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, et avec l'article 2, qui donne à l'ASNR un cadre déontologique adapté à la conclusion de partenariats de recherche avec des tiers contrôlés, il permet à l'ASNR d'être reconnue comme un établissement exerçant des missions de recherche et de bénéficier de toutes

les prérogatives attachées, notamment pour pouvoir employer les différents profils de chercheurs, doctorants, chercheurs en mission et chercheurs étrangers. Il prévoit qu'elle réalise une veille dans le domaine de la recherche et qu'elle peut s'investir au niveau international dans ces domaines, comme dans le reste de ses domaines de compétence.

S'agissant de définir les activités d'une autorité administrative indépendante, ces précisions doivent être portées au niveau législatif.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif principal de cet article est 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, certifications de personnes et d'activités, contribution à l'élaboration de la réglementation, pouvoirs de coercition et de sanction, gestion des situations d'urgence, surveillance de l'environnement.

Il apporte des précisions sur les relations entre la future autorité et le Gouvernement, et inversement.

L'article permet tout particulièrement de maintenir le continuum expertise-recherche, et de faire bénéficier à la future autorité des connaissances techniques les plus récentes et pointues. Il vient ainsi conforter l'ASNR comme un établissement réalisant de la recherche et de lui conférer toutes les prérogatives attachées à ces activités. Il lui permet également de recruter tous les statuts particuliers de contrat de travail ou équivalent lié à la recherche.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Option 1 : conserver l'organisation actuelle

Comme rappelé dans la présentation de l'article 1^{er}, le système actuel conduit à des inefficiences structurelles.

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

Toutes les activités de contrôle, d'expertise, de recherche et de formation opérées par l'ASN et par l'IRSN seront regroupées dans la future autorité. Deux situations spécifiques ne sont en revanche pas concernées, comme déjà exposées dans la présente étude d'impact. C'est également la recommandation du rapport de l'OPECST du 11 juillet 2023.

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).

Le présent article permet donc à la future autorité d'être considérée comme n'importe quel établissement réalisant de la recherche, du point de vue des programmes de recherche, des financements européens. 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, puisque la future autorité pourra recruter tous les profils particuliers liés à la recherche. Enfin, et pour matérialiser cette orientation, cet article introduit pour la future autorité deux nouvelles sous-sections : une en matière de coopération internationale et une en matière de recherche.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 3 modifie le code de l'environnement comme suit :

- après l'article L. 592-14 du code de l'environnement sont insérés trois articles L. 592-14-1 à L. 592-14-3 ;
- l'article L. 592-15 est rétabli afin d'assimiler l'ASNR aux établissements de recherche ;
- la sous-section 1 de la section 4 du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement est modifiée afin de prévoir les missions en lien avec les données

dosimétriques. Outre la modification de l'intitulé, l'article L. 592-24 est remplacé par les articles L. 592-24, L. 592-24-1, L. 592-24-2, L. 592-24-3 et L. 592-24-4 ;

- l'intitulé de la sous-section 2 de la section 4 est remplacé par l'intitulé suivant : « Attributions consultatives » ;
- après l'article L. 592-27, il est inséré la mention : « Sous-section 3 : Attributions en matière de coopération internationale », et l'article L. 592-28 est complété pour préciser le champ des attributions internationales en matière de recherche ;
- après l'article L. 592-28-1, est inséré une sous-section 4 : « Attributions en matière de recherche », composée de l'article L. 592-28-2.

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 induite 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 induite 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.

L'intégration, prévue par le présent article, de différentes actions au bénéfice des acteurs du nucléaire de proximité, tels que les formations, l'appui aux service de santé au travail, la certification de certains personnels, mais également d'équipements de travail et d'équipements de protection individuelle, la fourniture de services de mesurages et d'analyses, la pédagogie sur la réglementation et le contrôle, permettra une plus grande lisibilité et efficacité dans l'appui au secteur privé pour la mise en œuvre d'une radioprotection ambitieuse.

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 millions d'euros. 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 millions d'euros 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 millions d'euros) et dépenses associées (environ 9,5 millions d'euros) seront transférée de l'IRSN au CEA ;
- des activités commerciales, dont le bénéfice net en 2022 est d'environ 2 millions d'euros, 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 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 millions d'euros. 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 millions d'euros) 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).

Les directions de l'ASN et l'IRSN ont souhaité que soit entrepris dès maintenant, dans l'optique de la promulgation du présent projet de loi, un travail de définition des principes d'organisation et de fonctionnement de la future entité, travail auquel sera associé, le personnel des deux organismes. Ainsi des groupes de travail thématiques ont été mis en place, dont un portant sur la gestion budgétaire et comptable. Ces travaux associent la Direction du budget, la Direction générale des finances publiques et l'Agence de l'information financière de l'État.

S'agissant de la future perception des rémunérations pour service rendue prévues au présent article, il sera procédé à un interfaçage des outils comptables et budgétaires de l'IRSN avec le système de comptabilité publique des administrations (engagement des dépenses, encaissement des recettes, imputations budgétaires et comptables, certification du service fait, flux facturier).

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, 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 par ailleurs 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.

4.4.1. 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 chargé 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.

4.4.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

La diversité des voies de recrutement dont disposera la future ASNR, notamment dans le domaine de la recherche, pour choisir ses futurs agents et salariés lui permettra de proposer des conditions salariales répondant à l'objectif d'égalité entre les femmes et les hommes.

4.4.4. 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.

4.4.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.5. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

La présence d'un unique acteur public chargé 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.

4.6. 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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les mesures entrent en application le 1^{er} janvier 2025, date de création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.

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.

Par ailleurs, en tant que l'article 3 permet d'assimiler l'ASNR à un établissement réalisant de la recherche pour l'application du code de l'environnement, il conviendra de modifier deux décrets en Conseil d'État qui identifient l'IRSN dans leur champ d'application, afin d'y substituer l'ASNR :

- 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 ;
- 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.

Article 4 – Préciser des 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 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. 592-29 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 publiques les conclusions de cet examen (même article).

Par ailleurs, l’article R. 592-41 du code de l’environnement prévoit pour l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, 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.* »

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

L'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit 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* » ; cette Charte ayant valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, cons. n° 18 ; Conseil constitutionnel, décision n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014 France Hydro Électricité, cons. n° 4 ; Conseil d'Etat, Assemblée, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, req. n° 297931, Publié au recueil Lebon).

L'article 1^{er} de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux AAI et API prévoit : « *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.* »

La reprise des dispositions concernant l'IRSN pour l'information du public doit dès lors être effectuée par la loi, même si certaines des dispositions sont réglementaires ; ce changement de niveau dans la hiérarchie des normes assurant un renforcement des garanties prévues par cet article 4.

Tel est notamment le cas des dispositions de l'article R. 592-41 du code de l'environnement qui 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*

¹⁰ Cf. L. L125-37 du code de l'environnement. Le secrétariat du HCTISN est assuré par la Direction générale de la prévention des risques (DGPR).

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

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. ».

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

Cet article vise à renforcer le cadre législatif applicable en matière de transparence, au-delà des exigences constitutionnelles ou conventionnelles.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif du présent article est 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 et d'organiser la publicité des résultats des travaux de recherche.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Il a été envisagé de reprendre *a minima* les obligations déjà existantes (hors celle de publication des avis de l'IRSN sur demande de l'ASN, puisque ces derniers n'existent plus en tant que tels).

Le Gouvernement a cependant souhaité, par le présent projet, renforcer le cadre législatif applicable pour l'association du public aux sujets présentant le plus d'enjeux, et conforter le rôle de l'OPECST et du HCTSIN dans ce domaine.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue consiste à renforcer la transparence par le biais de nouvelles obligations. Cela conduit le Gouvernement à proposer de regrouper l'ensemble des obligations en matière d'information et de transparence dans une sous-section intitulée : « *Attributions en matière d'information et de transparence* »

Une de ces obligations 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 (HCTISN), qui peut émettre un avis, d'un certain nombre de sujets importants. La différence de formulation entre les deux instances s'explique par le fait que l'OPECST est un organisme parlementaire et qu'il prend ses décisions en toute indépendance du Gouvernement. En ce qui concerne le HCTISN, l'article L. 125-34 du code de l'environnement prévoit qu'il peut rendre des avis dans ces domaines.

Cette nouvelle 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. 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.

Par ailleurs, reprenant les dispositions du premier alinéa de l'article R. 592-47 du code de l'environnement, l'ASNR communiquera la nature et les principaux résultats des programmes de recherches qu'elle mène dans ses domaines de compétence, aux autorités concernées, ainsi qu'à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 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, selon leurs domaines de compétences respectifs.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Avant l'article L. 592-29 du code de l'environnement, il est inséré une sous-section 5 nommée : « Attributions en matière d'information et de transparence », à laquelle un article L. 592-29-1 est ajouté.

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. Ces dispositions seront applicables au champ de compétence plus large de l'ASNR.

Les dispositions introduites par le projet de loi dans la nouvelle sous-section 5 intitulée « *Attributions en matière d'information et de transparence* » complètent la mission de participation à la transparence en matière nucléaire assurée par l'Autorité. Elles introduisent en effet les actuelles dispositions du premier alinéa de l'article R. 592-41 du code de l'environnement 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 (OPECST) et au Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) 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* ».

Il s'agit ici d'une reprise, avec des adaptations, d'articles législatifs actuels concernant l'ASN ou l'IRSN et de certaines dispositions réglementaires concernant actuellement l'IRSN mentionnés au point 1.1 ci-dessus. La reprise de ces articles est à droit constant, moyennant quelques adaptations afin, notamment, de mettre en cohérence ces textes avec la nouvelle appellation de l'ASN (le nouveau nom étant ASNR). Il n'y a donc aucune régression dans la mise en œuvre du cadre conventionnel et international concernant l'information et la participation 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

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.).

4.5. 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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entre en vigueur 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.

De plus, l'entrée en vigueur fixée au 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. Un décret en Conseil d'État 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

Cet article n'appelle pas de mesure d'application.

Section 2 – Dispositions transitoires

Article 5 – Dispositions transitoires concernant les biens, droits et obligations et la continuité du contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Cet article de coordination a vocation à prévoir une disposition législative encadrant le transfert des biens, des obligations et des droits¹³ de l'IRSN à l'Etat (la future autorité, sans personnalité morale, et le ministère de la défense) et au CEA, à titre gratuit, en tenant compte de la répartition de leurs attributions.

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 pourrait 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 « manifestation 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

¹³ Autres que ceux mentionnés aux articles 4 et 5, liés aux contrats de travail

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 l'Etat et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, sans contrepartie, la continuité des opérations et le transfert de propriété ne peut pas être effectué, de même pour les dettes et les créances.

Concernant la continuité des mandats du collège, le principe de continuité du service public est un principe de valeur constitutionnelle (décision 79-105 DC du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1979) qui implique la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption.

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

Il est nécessaire de prévoir une disposition fiscale relative au transfert des biens, des droits et des obligations (incluant les dettes et les contrats de toutes natures), ceci devant explicitement figurer dans la loi car c'est elle qui procède à l'abrogation du cadre législatif concernant l'organisme.

Il est également nécessaire de prévoir la disposition législative encadrant le transfert des biens, des obligations et des droits de l'IRSN à l'Etat (la future autorité, sans personnalité morale, et le ministère de la défense) et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, à titre gratuit, en tenant compte de la répartition de leurs attributions. 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 pourrait 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.

Par ailleurs, il est nécessaire d'assurer la continuité dans les mandats des membres du collège de l'Autorité de sûreté nucléaire, du fait de la modification profonde apportée à la structure par les articles 1^{er} et 3 du projet de loi. Cette disposition permet ainsi d'assurer la continuité de la décision en matière de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est d'éviter que l'État ne 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 et le CEA mais serait coûteuse en gestion de ces droits.

Par ailleurs, 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. Cela a pour objectif d'assurer la continuité du 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

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'option retenue est le transfert des biens, droits et obligations de l'IRSN, autres que ceux relatifs aux contrats de travail, à l'État et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

En outre, il convient de préciser que 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.

Les mandats des membres du collège de l'actuelle ASN seront maintenus dans la future autorité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La présente disposition prévoit, sans codification, que l'État et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives sont substitués à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire dans tous ses biens, droits et obligations autres que ceux mentionnés aux articles 7 et 8 du présent projet de loi. 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.

La disposition relative au maintien des mandats des membres du collège de l'ASN, ne modifie ni n'abroge aucune disposition législative. L'effet de cette disposition est de maintenir l'existant.

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

Sans objet dans la mesure où 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

Sans objet.

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

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

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).

À ce titre, les directions de l'ASN et l'IRSN ont souhaité que soit entrepris dès maintenant, dans l'optique de la promulgation du présent projet de loi, un travail de définition des principes d'organisation et de fonctionnement de la future entité, travail auquel sera associé, le personnel des deux organismes. Ainsi des groupes de travail thématiques ont été mis en place, dont un portant sur la gestion budgétaire et comptable. Ils associent également la Direction du budget, la Direction générale des finances publiques, l'Agence de l'information financière de l'État.

S'agissant du versement des rémunérations, il est prévu un changement de comptable assignataire avec le maintien du système d'information de paie de l'IRSN. S'agissant de la reprise des écritures et de la bascule, une cartographie des engagements pluriannuels de l'IRSN va être réalisée en 2024 pour réaliser des tables de bascules et s'assurer de la complétude de la reprise des engagements, biens, droits et obligations de l'Institut par l'Etat (cf. article 5 du présent projet de loi).

S'agissant de l'interfaçage des flux comptables, financiers et budgétaires, les formats de l'interfaçage sont à définir avec un accompagnement de l'AIFE. Cela impliquera des développements informatiques à partir des outils comptables et budgétaires de l'IRSN puis d'interfacer les flux budgétaires et comptables concernés (engagement des dépenses, encaissement des recettes, imputations budgétaires et comptables, certification du service fait, flux facturiers en lien avec Chorus Pro).

S'agissant des immobilisations de l'IRSN, constituées par l'ensemble des biens matériels et immatériels de l'institut dont la valeur non amortie est d'environ 600 millions d'euros, un processus de reprise va être mis en œuvre pendant toute l'année 2025, dans la suite de la dissolution et la clôture des comptes de l'institut. En février 2025, seront pris les arrêtés de

clôture des comptes par les tutelles Etat de l'organisme. Les décrets de dissolution préciseront le dispositif de clôture.

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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;

- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 a été consulté sur la disposition prévue au II du présent article.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition 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.

De plus, l'entrée en vigueur fixée au 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. Un décret en Conseil d'État 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 conditions et 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.

CHAPITRE II – RESSOURCES HUMAINES

SECTION 1 – DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE L'ENVIRONNEMENT

Article 6 – Dispositions concernant les personnels de la future autorité et son comité social d'administration

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 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 R.592-61 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.

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 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'application¹⁴. 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.

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.

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 entrent 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 du

¹⁴ 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.

20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, elle pourrait faire l'objet d'une suppression.

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.

Les dispositions de la même loi organique 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.

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.

Cependant, le Conseil constitutionnel a déjà indiqué, à propos de l'attribution à la Commission nationale de la communication et des libertés¹⁵ 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 ».

¹⁵ Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986 « Loi relative à la liberté de communication »

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

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

Afin de donner à la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) les leviers adaptés lui permettant de maintenir et recruter les compétences dont elle a besoin pour l'exercice de ses missions, la loi précise les différents viviers de recrutement offerts à la future autorité : fonctionnaires, agents contractuels de droit public, salariés de droit privé, comme cela a été fait dans certaines API.

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 en l'état du droit actuel.

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^o 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

Cette disposition vise à conserver au profit de la future ASNR 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.

Il s'agit également, par la présente disposition, de garantir les droits des salariés et des agents publics ainsi que la représentation de l'ensemble des personnels de tous statuts au sein des instances de la future autorité.

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 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

Dans tous les scénarios envisagés, il est prévu que les salariés actuels des deux entités conservent leur emploi au sein de la future autorité. Les différentes options envisagées se distinguent donc par la faculté pour cette dernière 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 prise en compte de 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.

En ce qui concerne le CSA, 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

L'option retenue consistant à mentionner expressément les fonctionnaires, les agents contractuels de droit public et les salariés de droit privé, est celle qui permet, de manière pérenne, un recrutement mixte 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. La future autorité pourra ainsi, de manière pérenne, disposer des mêmes catégories de personnels que celles actuellement présentes à l'ASN et à l'IRSN : fonctionnaires en position normale d'activité ou en détachement, agents d'établissements publics mis à disposition auprès d'elle, agents contractuels de droit public et salariés de droit privé régis par le code du travail.

Compte tenu de la diversité des profils et des statuts des agents exerçant au sein de l'ASN et de l'IRSN, et afin de donner à la future Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) les leviers adaptés lui permettant de maintenir et recruter les compétences dont elle a besoin pour l'exercice de ses missions, il est nécessaire de préciser dans une disposition législative les différentes catégories de personnels susceptibles d'être recrutés et employés en son sein.

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 particulier, 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.

Il est à noter que les salariés pourront accéder aux postes de direction. En effet, le décret [n° 2019-1594](#) du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État a élargi l'accès des postes de direction aux agents non fonctionnaires. L'article 4 de ce décret, selon lequel « *Peuvent également être nommées dans l'un des emplois mentionnés à l'article 1^{er} [emplois de direction] les personnes qui, n'ayant pas la qualité de fonctionnaire, remplissent les conditions générales d'accès à la fonction publique prévues aux articles L. 321-1 à L. 321-3 du code général de la fonction publique et ont exercé des responsabilités d'un niveau comparable à celles dévolues aux fonctionnaires des corps et cadres d'emplois mentionnés à l'alinéa précédent.*

Pour être nommées, les personnes mentionnées aux deux alinéas précédents doivent justifier d'au moins six années d'activités professionnelles diversifiées les qualifiant particulièrement pour l'exercice de fonctions supérieures de direction, d'encadrement ou d'expertise. » présente une rédaction suffisamment large permettant l'accès des salariés à ces emplois.

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 France¹⁶ ou l'Agence nationale du contrôle du logement social¹⁷.

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 de droit privé et d'une commission des agents publics ainsi que 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

¹⁶ Article L. 4312-3-2 du code des transports.

¹⁷ Article L. 342-1 du code de la construction.

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.

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.

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 donc 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.

Durant une période transitoire, le projet de loi prévoit, jusqu'à l'organisation des élections professionnelles et au plus tard le 31 mars 2026, que le Comité social d'administration de proximité (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 mars 2026, 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.

Le cas où une administration non dotée de la personnalité morale confie la conduite de ses activités culturelles et sociales à une entité distincte juridiquement d'elle connaît certains exemples. Diverses entités ont en effet une personnalité juridique, distincte de celle de l'Etat et exercent au sein d'autorités ou ministères n'ayant pas eux-mêmes la personnalité morale.

C'est le cas notamment en matière d'action sociale.

L'article L. 733-1 du code général de la fonction publique dispose que « *L'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics y compris ceux mentionnés à l'article L. 5 peuvent confier à titre exclusif la gestion de tout ou partie des prestations dont bénéficient les agents publics à des organismes à but non lucratif ou à des associations nationales ou locales régies par la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.*

Ils peuvent participer aux organes d'administration et de surveillance de ces organismes. »

Diverses associations, ayant donc la personnalité juridique, sont chargées de l'action sociale et culturelle au sein de certains ministères. Ainsi, au sein du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, l'EPAF est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, sous convention avec les ministères Économiques et Financiers. Elle agit dans le cadre de l'action sociale du ministère. D'autres associations au sein du ministère existent : l'AGRAF pour la restauration, l'ALPAF pour le logement. Outre les associations, existent d'autres entités spécifiques, comme les cercles et foyers militaires. Régis par les articles [R. 3412-1 à R. 3412-23-1](#) du code de la défense, ces cercles et les foyers dans les armées sont des établissements publics à caractère administratif à vocation sociale et culturelle sous tutelle du ministère de la défense. Ils ont pour objet de créer et d'organiser les activités sociales et culturelles au profit de certains militaires. Ils peuvent être chargés, pour le compte de l'Etat, de prestations d'alimentation. Ils sont créés par décret ou arrêté. Ces cercles et foyers sont administrés par un conseil d'administration composé d'un président, éventuellement d'un vice-président, de cinq membres au moins et de dix membres au plus. Les membres du conseil sont élus par les membres de droit et les membres adhérents.

En outre, le transfert du CSE issu du droit du travail au sein de l'ASNR justifie la dotation de la personnalité morale du futur CSA. En effet, l'article L. 2315-23 du code du travail dispose que « *Le comité social et économique est doté de la personnalité civile et gère son patrimoine (...)* ». Doter le CSA de la personnalité civile permet ainsi de sécuriser le transfert des biens, droits et obligations, et d'assurer une même politique sociale pour l'ensemble des personnels.

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, la possibilité d'établissement de sections syndicales 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

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.

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 pour organiser le dialogue social de la future autorité.

L'article L. 592-12-3 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 pour traiter de la capacité conférée à l'ASNR d'harmoniser les primes accessoires liées à certaines sujétions communes.

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

Cette disposition permet 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), en confortant 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.

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

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.

Par ailleurs, il concourt 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 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.

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.

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

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).

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

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.

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

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.

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.

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

La diversité des voies de recrutement dont disposera la future ASNR pour choisir ses futurs agents lui permettra de proposer des conditions salariales répondant à l'objectif d'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.

Un 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.

Le CA unique permettra de mettre en œuvre un dispositif d'action culturelle et sociale unique pour tous les agents quel que soit leur statut, qui sera bien dotée et financée sur la base d'une fraction de la masse salariale de l'autorité. Celle-ci se substituera pour les agents publics aux dispositifs ministériel et interministériel au plus tard le 1^{er} janvier 2027.

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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis favorable le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Conseil supérieur de la fonction publique de l'État qui a rendu un avis favorable le 16 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entre en vigueur au 1^{er} janvier 2025. En outre, les dispositions du troisième alinéa du IV de l'article L. 592-12-1 du code de l'environnement, créées par le présent article, entrent en vigueur à compter de la date à laquelle les agents publics bénéficient de plein droit du dispositif d'activités sociales et culturelles géré par le comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection et au plus tard le 1^{er} juillet 2027.

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.

De plus, l'entrée en vigueur fixée au 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. Un décret en Conseil d'État 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.

Le présent article prévoit également que 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 créées 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.

SECTION 2 – DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 7 – Transfert des personnels

Article 8 – Conventions collectives

Article 9 – 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 salariés¹⁸ sont régis par le droit du travail. La future autorité sera une autorité administrative indépendante, 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 dans le présent projet de loi de déroger 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, sans autre modification, 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

¹⁸ 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>)

formation, l'entretien annuel, la qualité de vie au travail. Ces articles prévoient que l'accord d'entreprise de l'IRSN a vocation à être mis 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 30 mois tandis que cette durée est fixée à un an dans le code du travail.

Il est également prévu 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 XXI^e 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 salariés de la DEND seront, après le transfert de leurs contrats au CEA, mis d'office à la disposition du ministre de la défense (DSND) pour y exercer leur mission, pour une durée minimale de trois ans, puis renouvelable de plein droit à leur demande. Tant la mise à disposition que la durée minimale de trois ans prévues par le dispositif revêtent un caractère obligatoire pour le salarié, car la seule modification de son contrat de travail portera sur le changement de son employeur (cf. *a contrario* Cour de cassation, civ, ch Soc. 17 avril 2019). La loi prévoit que ces mises à disposition sont régies par les dispositions de l'article L. 334-1 du code général de la fonction publique et non par le code du travail. Par conséquent le décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 (qui prévoit notamment le principe d'une convention de mise à disposition, le fait qu'elle puisse concerner l'ensemble des agents, l'obligation pour les salariés de respecter les règles d'organisation et de fonctionnement du service ainsi que les obligations qui s'imposent aux fonctionnaires) sera applicable, sous réserve des stricts ajustements impliqués par le transfert tel que prévu par le présent projet de loi (caractère automatique de la mise à disposition, durée minimale de trois ans de cette dernière, possibilité pour le salarié de renouveler de plein droit

celle-ci). Un décret en Conseil d'État procédera à l'ajustement, ainsi rendu nécessaire, du cadre réglementaire applicable.

À l'issue de la durée minimale prévue par le projet de loi, les salariés ne demandant pas le renouvellement de leur mise à disposition auprès du DSND seront affectés au CEA, dans un poste correspondant à leur qualification et sans perte de rémunération.

S'agissant des salariés ainsi transférés au CEA ou à une de ses filiales, le projet de loi prévoit l'application du régime de droit commun prévu à la section 6 de du chapitre I^{er} du titre VI du livre II de la deuxième partie du code du travail, relatif aux règles de mise en cause des conventions collectives et accords en cas de modification de la situation juridique de l'employeur (en cas de fusion, cession, scission ou changement d'activité d'une entreprise). Ainsi, les accords et conventions collectifs applicables à l'IRSN continueront de produire leurs effets jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouvel accord ou d'une nouvelle convention s'y substituant, ou à défaut, pendant une durée d'un an à compter de l'expiration du délai de préavis de trois mois prévu à l'article L. 2261-9 du code du travail (délai issu de l'article L. 2261-14 du code du travail).

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).

Le transfert au CEA des agents de la DEND et leur mise à disposition d'office au ministère des armées affecte la liberté contractuelle, qui bénéficie d'une protection constitutionnelle (Cons. const., 13 juin 2013, n° 2013-672 DC), des salariés concernés : leur employeur sera modifié unilatéralement, de même qu'ils seront unilatéralement mis à disposition du ministère de la défense (DSND) pendant trois ans.

Toutefois, dans la décision susmentionnée, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle qui découlent de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, sous réserve qu'il n'en résulte pas des atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi (considérant 6).

En l'espèce, outre que cette atteinte à la liberté contractuelle est limitée dans sa portée (la nature des missions comme les conditions d'emploi des salariés concernés demeurant inchangées) et dans le temps (la mise à disposition d'office des salariés a une durée de trois ans, avec la possibilité pour les salariés, à l'issue de cette durée, de renouveler ou non la mise à disposition, mais également d'obtenir un poste correspondant ses qualifications au sein du CEA en cas de refus, et ainsi bénéficier des perspectives de carrières diversifiées que propose le CEA), elle est pleinement justifiée par la préservation des intérêts de la défense nationale, exigence de nature constitutionnelle. Celle-ci suppose en effet que les moyens, y compris humains, alloués au contrôle de la dissuasion nucléaire demeurent à disposition du pouvoir exécutif. Elle est pleinement justifiée par le principe de continuité du service public, qui justifie le transfert légal des contrats au CEA et la mise à disposition d'office pour une durée de trois ans des salariés de la DEND auprès du DSND.

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 situations 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 les II et III (dosimétrie passive et DEND), 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 mobilisable, 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.

Il est donc nécessaire de prévoir dans la loi, par une disposition spécifique, le transfert des contrats de travail des salariés concernés par ces deux activités vers le CEA. Ce transfert s'imposera aux salariés, le transfert de contrat n'entraînant aucune modification du contrat autre que le changement d'employeur.

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, sans autre modification, seront de manière concomitante et de plein droit mis à disposition du ministère de la défense pour y exercer leur mission, ces dernières étant par ailleurs transférées par voie réglementaire¹⁹. Une disposition législative est nécessaire dans la mesure où le régime de droit commun de la mise à disposition suppose l'accord de l'intéressé et de l'organisme d'accueil, ce qui n'est pas requis dans le présent dispositif, où la mise à disposition est une composante du transfert de contrats au CEA.

Même si les dispositions de l'article L. 8241-2 du code du travail relatives au prêt de main d'œuvre, sont inapplicables en l'espèce, comme le juge expressément un arrêt récent du Conseil d'État (Cf. CE, 10 février 2023, n° 448745, conclusions M.-G. MERLOZ), le projet de loi dissipe toute ambiguïté en disposant expressément que cette mise à disposition est régie par les dispositions de l'article L. 334-1 du code général de la fonction publique (CGFP), réserves faites des adaptations rendues nécessaires par la mise en œuvre du dispositif, prévue par la loi

¹⁹ 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.

elle-même. Ce double transfert (transfert au CEA puis mise à disposition automatique) est indispensable pour assurer la continuité du service public assuré par la DEND dès lors que les missions seront transférées par voie réglementaire au ministère de la défense et non au CEA.

Pour ce qui concerne les salariés transférés au CEA, ou à une de ses filiales, le projet de loi renvoie au régime de droit commun de la procédure de mise en cause des accords et conventions collectifs, codifié à la section 6 du chapitre I^{er} du titre VI du livre II de la deuxième partie du code du travail. Afin d'éviter toute ambiguïté et de garantir l'intelligibilité de la loi, il convient en effet de mentionner expressément l'application des dispositions du code du travail dans la loi pour ces salariés, au regard des dispositions applicables aux salariés transférés à l'ASNR, qui sont quant eux soumis à un régime dérogatoire au droit commun.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de ces articles est d'assurer le transfert des salariés de l'IRSN vers leur nouvel employeur dans la plus grande continuité possible.

Ces dispositions permettent d'assurer la pérennité 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, permettant ainsi de contribuer positivement à l'objectif d'attractivité de la future autorité pour les personnels existants.

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, sans aucune perte au titre de leur contrat de travail.

Les dispositions relatives au caractère obligatoire de la mise à disposition au ministère de la défense poursuivent un objectif de continuité du service public pour des missions essentielles à la défense et à la sécurité nationale. Cette contrainte est justifiée au regard de l'intérêt général, et assortie de garanties ouvrant aux intéressés, à l'issue de leur mise à disposition, des perspectives professionnelles diversifiées au sein du CEA.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

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 pas 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, qui relèvent du 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 ce concours a été clairement identifié, dans le cadre des consultations menées, comme une opportunité et un facteur d'attractivité, la possibilité donnée aux agents contractuels publics ou salariés privés 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 nucléaire²⁰. 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 civil²¹.

Les mêmes raisons ont fait obstacle à la solution consistant à faire transiter les salariés de la DEND par l'ANSR en envisageant que ceux-ci soient mis à disposition.

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 concernés²². Toutefois, 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 réglementaire, ce qui est une situation inédite au sein d'une administration centrale de l'État susceptible d'induire des

²⁰ Article R*. 1411-11-21, R*. 1411-11-23, R*. 1411-11-32 et R*. 1411-11-33 du code de la défense.

²¹ Article L. 592-19 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.

²² 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

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, et de maintien des compétences alors qu'ils représentent par ailleurs des personnels hautement qualifiés œuvrant pour des missions régaliennes stratégiques.

Concernant la situation relative aux conventions et accords des salariés transférés au CEA ou à une de ses filiales, deux options ont été envisagées :

Option 1 : Il a été envisagé de prévoir une clause dite du « grand-père », permettant aux salariés dont les contrats de travail seront transférés au CEA et qui seront mis à disposition du ministère de la défense de continuer à bénéficier, pendant un délai qu'aurait fixé le projet de loi, des effets des conventions et accords collectifs ainsi que des engagements unilatéraux applicables au sein de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, à l'instar de ce que prévoit le projet de loi pour les salariés transférés à l'ASNR.

L'inscription d'une telle clause n'a cependant pas été retenue, cette dernière n'ayant pas été jugée plus favorable aux salariés que le recours au droit commun issu du code du travail et une telle clause pouvant conduire à priver ces salariés du bénéfice d'accords ou conventions potentiellement plus favorables signés à court ou moyen terme au sein du CEA. La comparaison des dispositifs conventionnels du CEA et de l'IRSN conduit en effet, au constat qu'ils présentent pour les intéressés des similitudes importantes et des niveaux de protection et d'avantages très comparables. En outre, la cristallisation durable d'une convention collective paraît difficilement envisageable et à long terme désavantageux pour les salariés qui en bénéficieraient, d'autant que les salariés peuvent souhaiter, à l'issue de leur mise à disposition, être affectés au CEA dans un poste correspondant à leur qualification.

Option 2 : Il a également été envisagé de prévoir le bénéfice d'une nouvelle convention collective applicable aux seuls salariés affectés aux missions de la DEND ainsi transférées ou aux missions de commercialisation et lecture de dosimètres à lecture différée. Néanmoins, cette alternative a été écartée comme présentant l'inconvénient de faire coexister deux dispositifs de conventions et accords collectifs, au sein d'une même structure (CEA), exposant cette dernière

à des difficultés de gestion jugées disproportionnées, à des risques sociaux et à de possibles demandes reconventionnelles.

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 transférés auprès de l'ASNR continuera à produire ses effets pendant deux ans et demi 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 la flexibilité des choix de carrière, 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 abordé dans les 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, sans autre modification, au CEA et la mise à disposition d'office des salariés concernés au ministère de la défense (DSND), pour une durée de trois ans renouvelable à leur demande, dans les conditions prévues à l'article L. 334-1 du code général de la fonction publique et par les articles 7 et 8 du projet de loi. 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, la mise en place d'un dispositif, obligatoire à double titre, de transfert des contrats et de mise à disposition des salariés est justifiée par la nécessité de maintenir la continuité du service public, en donnant de la visibilité aux salariés d'une filière sensible par sa nature et par l'intérêt de ses missions pour la défense nationale mais également par le fait de définir un cadre clair pour les salariés concernés. L'affirmation du maintien des contrats et la continuité des missions permet de limiter l'atteinte à la liberté d'entreprendre et à la liberté contractuelle du salarié, causée par ce transfert d'employeur, justifié par l'objectif d'intérêt général et de protection des intérêts de la défense nationale.

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.

Concernant la situation relative aux conventions et accords des salariés de l'IRSN transférés au CEA ou à une de ses filiales, l'option retenue est donc l'application du régime de droit commun prévu à la section 6 du chapitre I^{er} du titre VI du livre II de la deuxième partie du code du travail. Ce dispositif de droit commun encadrant le sort des conventions collectives est prévu aux articles L. 2261-14 et suivants du code du travail. En effet, la modification de la situation juridique de l'employeur entraîne une mise en cause du statut collectif.

Il prévoit un délai de préavis de 3 mois au cours duquel les accords en vigueur au sein de l'entité absorbée continueront à s'appliquer au sein de l'entité absorbante. A l'issue de ce délai de 3 mois et en l'absence d'accord de substitution conclu, un délai de 12 mois commence à courir, au cours duquel les accords en vigueur au sein de l'entité absorbée continuent de s'appliquer. Plus précisément, pendant cette période, les salariés transférés pourront se prévaloir du dispositif le plus favorable entre celui de l'entité absorbante et celui de l'entité absorbée. En l'absence d'accord de substitution conclu dans le délai de 15 mois, les salariés transférés bénéficient d'une garantie de rémunération.

Dans ce schéma, une négociation postérieure au transfert des salariés doit s'engager, à la demande d'une des parties intéressées, dans les 3 mois qui suivent la mise en cause des accords. Cette négociation se déroule entre le nouvel employeur et les organisations syndicales représentatives de l'entité absorbée et absorbante.

Le code du travail prévoit deux autres dispositifs permettant d'anticiper le sort du statut collectif des salariés transférés avant l'opération :

- la négociation d'un accord d'adaptation (art L. 2261-14-3 du code du travail), négocié en amont et destiné à anticiper l'harmonisation des statuts collectifs applicables en se substituant aux accords collectifs mis en cause dans l'entité absorbée et en révisant ceux en vigueur au sein de l'entité absorbante ;

- la négociation d'un accord de transition (art L. 2261-14-2 du code du travail) permettant d'assurer la transition avec le statut collectif du nouvel employeur pendant une durée maximale de trois ans, applicable aux seuls salariés transférés. Cet accord est négocié entre les employeurs des entités concernées et les organisations syndicales représentatives de l'entité employant les salariés qui vont être transférés.

Ce renvoi au droit commun des dispositions du code du travail lorsqu'il y a concurrence de conventions collectives permet de régler le sort de celles-ci en s'appuyant sur le dialogue social et les besoins exprimés par les salariés au regard de l'analyse comparée des deux conventions.

Ce régime prévoit également une garantie de rémunération pour les salariés, dans l'éventualité où la convention ou l'accord n'a pas été remplacé dans le délai mentionné. Le montant annuel de cette garantie de rémunération, pour une durée de travail équivalente à celle prévue par leur contrat de travail, ne peut être inférieur à la rémunération versée, en application de la convention ou de l'accord mis en cause, lors des douze derniers mois

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les présents articles ne modifient ni n'abrogent aucune disposition législative. Il déroge à l'article L. 1224-3 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. Cette disposition est une dérogation à l'article L. 325-1 du CGFP.

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

Ces articles permettent 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 coût supplémentaire pourrait résider notamment dans le surcoût des cotisations employeurs à raison des régimes de pension des fonctionnaires. L'organisation en tant que telle du concours s'intégrera aux concours préexistant de recrutement dans les corps de la fonction publique et présentera donc un coût 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

Les présents articles, en maintenant la situation des agents, assurent la stabilité des conditions de travail, comme celle des avantages sociaux ou de la rémunération.

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

Les présents articles, en maintenant la situation des agents, assurent 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

Les présents articles, en maintenant la situation des agents, assurent 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

Ces articles n'ont 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

Les dispositions des présents articles du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Conseil supérieur de la fonction publique de l'État qui a rendu un avis favorable le 16 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présentes dispositions entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2025.

En effet, 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.

De plus, l'entrée en vigueur fixée au 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. Un décret en Conseil d'État 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'Etat précise les modalités des transferts et mises à disposition, ainsi que de l'appui technique apporté aux autorités de l'État compétentes, prévus à l'article 7 du présent projet de loi.

Un décret simple pourrait conduire à désigner une filiale du CEA pour la reprise de l'activité de fourniture et de lecture de dosimètres à lecture différée, qui deviendrait l'employeur des salariés exerçant cette activité.

Un décret en Conseil d'Etat devra prévoir les modalités d'organisation des concours réservés au titre du ou des corps de la fonction publique concernés, prévus à l'article 9 du présent projet de loi.

Article 10 - Préciser les dispositions transitoires pour les instances sociales 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 (cf. article 6 du présent projet de loi).

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

Néant.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent projet de loi propose de créer 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 (cf. article 6 du présent projet de loi).

Il convient donc de légiférer afin de gérer la période transitoire allant de la création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection jusqu'à la constitution de son comité social d'administration.

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 de la future autorité.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Étant donné que le choix de créer 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, deux options ont été envisagées.

La première option consiste à imposer la constitution du comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dès la promulgation du projet de loi.

La seconde option est de prévoir des dispositions temporaires jusqu'à la constitution du comité social d'administration de l'ASNR.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Après de nombreux échanges avec les représentations syndicales de l'ASN et de l'IRSN, le dispositif retenu est de prévoir des dispositions temporaires jusqu'à la constitution du comité social d'administration de l'ASNR. La date retenue pour la constitution du comité social d'administration de l'ASNR est le 31 mars 2026.

Ce dispositif permet ainsi de maintenir une représentation sociale pour l'ensemble du personnel, indépendamment de son statut. Il concourt également à instaurer un cadre de confiance avec le personnel de l'ASNR et permettre une adaptation sereine au nouveau cadre.

A ce titre, les directions de l'ASN et l'IRSN ont souhaité que soit entrepris dès maintenant, dans l'éventualité de la promulgation du présent projet de loi, un travail de définition des principes d'organisation et de fonctionnement de la future entité, travail auquel sera associé, le personnel des deux organismes. Ainsi des groupes de travail thématiques ont été mis en place, dont un portant sur le dialogue social.

Ainsi, les personnels de l'ASN et de l'IRSN sont régulièrement tenus informés de l'avancement de ces travaux. Ils pourront s'exprimer, contribuer et réagir sur les orientations envisagées. Les informations relatives aux travaux des groupes sont accessibles de manière coordonnée sur les intranets respectifs de l'ASN et de l'IRSN. Une plateforme d'accès commun au personnel de l'ASN et de l'IRSN va être mise en service à compter de la mi-janvier 2024 afin d'offrir un espace d'information unique sur les avancées des travaux de rapprochement des deux entités. S'agissant du dialogue social, outre les instances existantes, un accord de concertation quadripartite regroupant les directions de l'ASN et de l'IRSN et les représentants élus des deux organismes a été signé le 14 décembre 2023, créant une commission de concertation relative au projet de rapprochement entre les deux entités (CCPF). La CCPF met à l'ordre du jour les thématiques comme l'état d'avancement et résultats des travaux des groupes de travail institués dans la cadre de la préparation de la mise en œuvre de l'ASNR ou bien encore, lorsque celui-ci sera prêt, le schéma organisationnel de la future structure ainsi que les impacts dans les organisations et sur les personnels des entités

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article porte une dérogation aux dispositions de l'article L. 2143-10 du code du travail en ce que les mandats des délégués syndicaux désignés au sein de l'IRSN subsistent au sein de la nouvelle autorité.

Les présentes dispositions ne modifient ni n'abrogent aucune disposition législative.

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 des dispositions temporaires jusqu'à la constitution du comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, afin d'assurer la continuité de la représentation des salariés et du dialogue social.

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

Cet article n'a pas d'impact direct sur le budget étant donné qu'il permet le maintien des dispositions antérieures.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Sans objet.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cet article n'a pas d'impact direct sur les services administratifs étant donné qu'il permet le maintien des dispositions antérieures.

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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil supérieur de la fonction publique de l'État qui a rendu un avis favorable le 16 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présentes dispositions entreront en vigueur 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. Un décret en Conseil d'État 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

Les modalités de l'application du présent article sont précisées par un décret en Conseil d'Etat.

Article 11 – 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

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 2023²³ pour créer une grande autorité indépendante de la sûreté nucléaire et de la radioprotection dont les moyens financiers et humains seraient renforcés.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

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.* ».

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

²³ 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.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

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 de renforcer l'attractivité de la future autorité en engageant, dès 2024, un rééquilibrage inédit des rémunérations des entités publiques œuvrant au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection à travers l'octroi d'une enveloppe spécifique destinées à réévaluer les salaires des contractuels de l'ASN et de l'IRSN à l'issue de la promulgation de la loi.

L'enjeu est donc bien 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.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

La première option envisagée était de ne prévoir aucune disposition permettant d'adapter les salaires des métiers en tension mais cela ne concourrait pas aux objectifs de la présente réforme.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Il est 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 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. En parallèle de ces dispositions, le Gouvernement porte une réflexion visant à accroître les enjeux d'attractivité pour les fonctionnaires de la future autorité, en veillant à maintenir un nécessaire équilibre, pour chacun des corps de rattachement, entre les différentes affectations.

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.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Les présentes dispositions ne modifient ni n'abrogent aucune disposition législative.

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. 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.

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, 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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;

- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025, à l'exception de celles des I et II.

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 présente mesure ne nécessite aucun texte d'application.

CHAPITRE III – LE HAUT- COMMISSAIRE A L’ENERGIE ATOMIQUE

Article 12 – Modification du 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 codifiée 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, il est prévu de placer 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. DISPOSITIF RETENU

Il est proposé d'abroger l'article L. 332-4 du code de la recherche.

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.

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.

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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les présentes dispositions entrent en vigueur le lendemain de la publication du présent projet de loi au *Journal officiel* de la République française.

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 Barthélémy	Application de plein droit
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Application de plein droit pour les TAAF Dispositions non applicables pour les autres Collectivités d'Outre-mer

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.

CHAPITRE IV – DISPOSITIONS DE COORDINATION ET FINALES

Article 13 – Dispositions de coordination et soumission de la recherche de l'ASNR à l'évaluation du HCERES

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Cet article de coordination a vocation à permettre la mise à jour d'un certain nombre de références.

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 (cet article prévoyant que « *Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète* ») 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.

La constitution de l'ASNR conduit également à une modification de la composition du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN). Il est donc nécessaire de modifier l'article L. 125-37 du code de l'environnement relatif à la composition du HCTISN.

La future autorité se verra confier 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 (article L. 114-3-1 du code de la recherche).

Dans ce même code, l'abrogation des dispositions de l'article L. 332-4 relatif au haut-commissaire à l'énergie atomique conduit à une mise en cohérence des articles L. 365-1, L. 366-1 et L. 367-1 du même code.

Enfin, la constitution de l'ASRN conduit également à plusieurs modifications du code de la santé publique : supprimer la référence à l'IRSN à l'article L. 1411-5-1 concernant la coordination de l'exercice de ces missions par l'Etat ; supprimer la référence à l'IRSN à l'article L. 1451-1 qui 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.

Enfin, il repositionne la section finale relative aux mesures d'application du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement, en abrogeant les dispositions législatives relatives à l'IRSN.

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 ».

Il convient donc de prévoir les dispositions de coordination nécessaires pour la clarté et l'intelligibilité du droit.

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 constitution de l'ASNR conduit à modifier les dispositions faisant référence à l'IRSN et l'ASN.

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 (cet article prévoyant que « *Sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète* ») 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.

La constitution de l'ASNR conduit également à une modification de la composition du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN). Il est donc nécessaire de modifier l'article L. 125-37 du code de l'environnement relatif à la composition du HCTISN.

La future autorité se verra confier 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 (article L. 114-3-1 du code de la recherche).

Dans ce même code, l'abrogation des dispositions de l'article L. 332-4 relatif au haut-commissaire à l'énergie atomique conduit à une mise en cohérence des articles L. 365-1, L. 366-1 et L. 367-1 du même code.

Enfin, la constitution de l'ASRN conduit également à plusieurs modifications du code de la santé publique : supprimer la référence à l'IRSN à l'article L. 1411-5-1 concernant la coordination de l'exercice de ces missions par l'Etat ; supprimer la référence à l'IRSN à l'article L. 1451-1 qui 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.

Enfin, il convient de repositionner la section finale relative aux mesures d'application du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement, en abrogeant les dispositions législatives relatives à l'IRSN.

Tenant compte des modifications introduites par le projet de loi, il convient d'apporter des coordinations juridiques à certains articles du code de l'environnement (L. 592-34, L. 592-45, L. 592-14-2, L. 592-38).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif est de rendre cohérentes les dispositions prévues aux code de l'environnement, code de la recherche, code de la santé publique et code de la consommation avec l'institution de l'ASNR et ainsi de respecter les principes d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option n'a été envisagée.

3.2. DISPOSITIF RETENU

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, et de ne pas laisser dans le droit positif de dispositions devenues obsolètes, le présent projet loi modifie divers codes comme suit :

- Le 1° de l'article L. 512-20 du code de la consommation afin d'identifier les agents de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection en lieu et place des agents de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ;
- Le 7° du I. de l'article L. 125-37 du code de l'environnement afin de remplacer l'Autorité de sûreté nucléaire et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans les membres qui composent Le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) ;
- L'article L. 592-31-1 du code de l'environnement est abrogé ;
- La sous-section 3 de la section 4 du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement devient une sous-section 6 ;

- L'article L. 592-34 du code de l'environnement est abrogé ;
- L'article L. 592-38 du code de l'environnement est modifié afin de supprimer une référence à l'IRSN ;
- La section 7 du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement est modifiée (remplacée par un article L.592-45) pour préciser les conditions dans lesquelles les services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection peuvent exercer les activités mentionnées à l'article L. 592-14-2 (formations, agréments...) et les procédures d'homologation des décisions prévues à l'article L. 592-20 ;
- L'article L. 114-3-1 du code de la recherche est complété afin que le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES) puisse évaluer l'Autorité de sûreté nucléaire sur ses activités de recherche ;
- Les articles L. 365-1, L. 366-1 et L. 367-1 du code de la recherche sont modifiés afin de rendre applicable l'abrogation de l'article L. 332-4 du code de la recherche dans les trois collectivités d'outre-mer ;
- Les articles L. 1411-5-1 et L. 1451-1 du code de la santé publique (suppression du renvoi à l'article L. 592-45 du code de l'environnement prévoyant l'existence de l'IRSN, de son statut d'EPIC, de ses missions et de son conseil d'administration).

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 budgétaires

Sans objet.

4.2.3. Impacts sur les entreprises

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

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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 concernant la disposition relative au HCERES ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023.
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023 ;
- Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

En effet, 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.

De plus, l'entrée en vigueur fixée au 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. Un décret en Conseil d'Etat 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 présente disposition nécessitera de prendre un décret en Conseil d'Etat. En effet, l'article 13 repositionne la section d'application du chapitre II du titre IX du titre V du code de l'environnement. A ce titre, il est nécessaire de mettre à jour par décret en Conseil d'Etat le chapitre correspondant de la partie réglementaire de ce même code.

Article 14 –Actualisation de références législatives

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.

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.* »

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 ».

Il appartient donc à la loi de rendre la loi intelligible et accessible en assurant notamment son toilettage.

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

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.

Du fait du rapprochement entre les deux personnes publiques, cet article remplace la référence à l'Autorité de sûreté nucléaire et à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire dans toutes les dispositions législatives en vigueur, c'est à dire dans les différents codes concernés (environnement, recherche, consommation, travail...) et textes, par la référence à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Assurer le respect des exigences constitutionnelles relatives à l'accessibilité et l'intelligibilité de la norme et la continuité du service public.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Aucune autre option a été envisagée.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Cet article de coordination a vocation à apporter les ajustements juridiques à toutes les références à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour les remplacer par la mention de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection. La création d'une nouvelle autorité nécessite par ailleurs de procéder aux ajustements de coordination dans la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010.

En effet, la présidence de la future Autorité sera confiée à une personne qui sera nommée par décret du président de la République.

Le cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution dispose que : « *Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.* »

La loi organique du 23 juillet 2010 susmentionnée liste dans son annexe les emplois et fonctions qui font l'objet des avis des commissions compétentes de chaque assemblée. Les fonctions de président de l'Autorité de sûreté nucléaire et de directeur général de l'Institut de la radioprotection et de la sûreté nucléaire y figurent.

Il est donc proposé de modifier l'annexe à la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution pour mentionner dans cette liste la fonction de président de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection et de supprimer celle de directeur général de l'Institut de la radioprotection et de la sûreté nucléaire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

La référence à l'ASN et l'IRSN est remplacée par celle de l'ASNR dans tous les textes qui suivent :

- Article L. 1332-2 du code de la défense ;
- Articles L. 125-10, L. 125-20, L. 125-24, L. 125-26, L. 125-27, L. 125-35, L. 221-7, L. 229-6, L. 229-7, L. 229-10, L. 501-1, L. 521-12, L. 542-3, L. 542-10-1, L. 542-12, L. 542-13-2, L. 591-6 à L. 591-8, premier alinéa de l'article L. 592-1, articles L. 592-2, L. 592-3, L. 592-8 à L. 592-11, L. 592-16 à L. 592-31, L. 592-32, L. 592-33, L. 592-35, L. 592-36, L. 592-41, L. 592-44, L. 593-5, L. 593-8 à L. 593- 13, L. 593-19 à L. 593-24, L. 593-26 à L. 593- 33, L. 593-35 et L. 593- 37, L. 595-1, L. 595-2, L. 596-1, L. 596-2, L. 596-4, L. 596-4-1, L. 596-7 à L. 596-10, L. 596-12 à L. 596-14 du code de l'environnement ;
- Articles L. 1333-8 à L. 1333-10, L. 1333-13, L. 1333-24, L. 1333-26, L. 1333-29 à L. 1333-31, L. 1523-6 et L. 1533-1 du code de la santé publique ;
- Article L. 4526-1 du code du travail ;

- Article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
- Article 11 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 ;
- Article L.221-6 du code de l'environnement ;
- Tableau annexé à la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;
- Tableau annexé à la loi n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

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

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

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

Ces dispositions de coordination visent à rendre la loi claire et intelligible.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du :

- Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a rendu un avis le 22 novembre 2023 ;
- Conseil d'orientation des conditions de travail qui a rendu un avis le 29 novembre 2023 ;
- Comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 29 novembre 2023.
- Comité social et économique (CSE) de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire qui a rendu un avis le 28 novembre 2023 ;

- Comité social et économique (CSE) du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives.

Elles ont été présentées à titre facultatif aux instances suivantes :

- Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023 ;
- Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire qui a rendu un avis le 3 décembre 2023.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La présente disposition ainsi que le projet de loi organique entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025, date de création de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.

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 présente mesure ne nécessite aucune mesure d'application.

Article 15 – Entrée en vigueur

Le présent article précise les dates d'entrée en vigueur des articles du présent projet de loi.

Ces dates sont mentionnées dans la présente étude d'impact, pour chaque article du projet de loi, dans les rubriques « Application dans le temps » (5.2.1.).

Les dispositions du titre I^{er} entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2025, à l'exception de celles des I et II de l'article 11 et de celles de l'article 12, qui entrent en vigueur à la date de la promulgation de la loi.

En outre, les dispositions du troisième alinéa du IV de l'article L. 592-12-1 du code de l'environnement (issu de l'article 6 du présent projet de loi) entrent en vigueur à compter de la date à laquelle les agents publics bénéficient de plein droit du dispositif d'activités sociales et culturelles géré par le comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, et au plus tard le 1^{er} juillet 2027.

TITRE II – ADAPTATION DES REGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE AUX PROJETS NUCLEAIRES

CHAPITRE I^{ER} – SECURISATION DES PROCEDURES RELATIVES A LA COMMANDE PUBLIQUE POUR LES PORTEURS DE PROJETS NUCLEAIRE

Article 16– 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 2023²⁴, 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 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 réapproprier 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. Cela a notamment été documenté dans le [rapport de la Cour des comptes](#) de 2021 sur la gestion du CEA et ses grands projets.

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 longue²⁵ 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.

²⁴ Le site du débat public est accessible au lien suivant : [Le débat sur les nouveaux réacteurs nucléaires EPR2 - Site du débat Penly \(debatpublic.fr\)](#)

²⁵ <https://www.cigeo.gouv.fr/>.

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.

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.

La seule exception véritablement mobilisable dans le cas des projets nucléaires est donc généralement celle sur le « risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations ».

Cette exception a cependant été interprétée restrictivement par le Conseil d'Etat qui a censuré le choix d'un marché non alloti au motif qu'une économie de moins de 2% « ne saurait justifier une absence de dévolution en lots séparés »²⁶. Il n'existe pas de jurisprudence du Conseil d'Etat fixant le pourcentage à partir duquel le recours à l'exception deviendrait acceptable.

Il peut également être difficile d'apprécier ce qu'il convient d'entendre par « l'exécution des prestations » qui deviennent plus coûteuses. Il n'est pas certain, par exemple, que l'on puisse prendre en compte l'ensemble du programme concerné. Les « prestations » renvoient, dans le code de la commande publique, à « l'objet du marché ». Mais pour prendre l'exemple d'un

²⁶ CE, 11 août 2009, Communauté urbaine Nantes métropole, n°319949.

EPR, plusieurs centaines de marchés peuvent être conclus, ce qui crée un doute sur le périmètre auquel effectuer cette analyse.

Il peut par ailleurs y avoir des cas de retard où le coût des prestations reste inchangé, mais où le coût du programme augmente parce que les intérêts sur la dette courent alors que le projet prend du retard (même si ce retard n'a pas nécessairement d'impact sur le coût des prestations objet des marchés en eux-mêmes). 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 destinées à assurer des activités de recherche relatives aux utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire ou à la maîtrise de ses effets, à condition que ces installations relèvent du régime des installations nucléaires de base ou celui des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation ou à enregistrement. , 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, et plus globalement des nouvelles infrastructures contribuant à la recherche liée à la relance du nucléaire, sous réserve des décisions qui seront prises le moment venu par les pouvoirs publics.

De plus, elle vise les installations destinées à assurer des activités de gestion des déchets radioactifs ou des combustibles usés issus d'installations nucléaires de base, à condition que ces installations relèvent du régime des installations nucléaires de base ou celui des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, ainsi que les installations mentionnées à l'article L. 542-4 du code de l'environnement.

En outre, elle vise les opérations de démantèlement d'installations nucléaires de base 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 ainsi que celles relatives à des installations nucléaires de base secrètes au sens de l'article L. 1333-15 du code de la défense.

Enfin, elle vise les opérations de réhabilitation du site après arrêt définitif d'une installation classée pour la protection de l'environnement, lorsque l'installation abrite ou a abrité des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation ou déclaration en application de l'article L. 1333 2 du code de la défense.

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 et de pouvoirs adjudicateurs pour les marchés nécessaires aux projets mentionnés au 2.2.

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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023.

Ces dispositions ont été présentées à titre facultatif au Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023.

Elles ont également été présentées à titre facultatif au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

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 17 – 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 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.

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.

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://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. Cela a notamment été documenté dans le [rapport de la Cour des comptes](#) de 2021 sur la gestion du CEA et ses grands projets.

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. 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.

²⁸ <https://www.cigeo.gouv.fr/>.

Les mêmes considérations peuvent concerner les projets portés par le CEA et l'ANDRA, pour lesquels, aux termes des dispositions de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique, la durée maximale est de quatre ans s'agissant de pouvoirs adjudicateurs, avec des possibilités de dérogation équivalentes.

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.

1.2. 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 perpétuel²⁹ et que la liberté d'accès à la commande publique ne soit pas privée de garanties légales³⁰.

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 économique³¹.

1.3. 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* ».

²⁹ en ce sens Conseil constitutionnel, décision du 9 novembre 1999, n°99-419 DC, §61 et 62

³⁰ en ce sens Conseil constitutionnel, décision du 9 novembre 1999, n°99-419 DC, §61 et 62

³¹ 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.

1.4. 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 la possibilité de recourir à la dérogation à la durée maximale pour 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.

L'enjeu principal de ces accords-cadres pour EDF n'est pas l'achat groupé ou massifié de matériels courants (pour lesquels la durée de 8 ans semble suffisante), mais un objectif de standardisation d'équipements industriels complexes, produits dans l'industrie nucléaire en petites séries (par opposition à l'aéronautique et à l'automobile où on peut commander par centaines ou milliers des équipements comme les trains d'atterrissage ou les moteurs).

Dans ce contexte, un accord cadre de longue durée apporte deux bénéfices :

- La garantie que le même équipement sera installé sur toutes les installations du programme avec les gains en exploitation et en maintenance (pièces de rechange par exemple) qui en découlent ;
- La possibilité pour un industriel d'engager une fabrication en « mini-série » qu'il peut automatiser, sécuriser en qualité et rentabiliser au mieux induisant des coûts moins élevés.

Les équipements visés peuvent être par exemple de la robinetterie, des pompes, des vannes ou électrovannes, de la tuyauterie, des servomoteurs, etc. Dans chaque cas, il peut exister, même pour les EPR futurs, des dizaines voire des centaines de références (par exemple 571 modèles différents de robinets, 351 modèles d'électrovannes ou 91 modèles de portes).

S'agissant du CEA, l'enjeu du recours aux accords-cadres est majeur, notamment pour des prestations d'ingénierie dans le cadre de la réalisation d'ouvrages destinés à la recherche et au développement dans le domaine nucléaire. Ces accords-cadres ont notamment pour avantage de massifier des prestations des différents domaines de l'ingénierie du CEA, de développer des référentiels et pratiques métiers indispensables à la professionnalisation des acteurs et de bénéficier de l'investissement des parties prenantes bénéficiant d'une stabilité contractuelle et d'une visibilité adaptées aux activités. Les enjeux pour un projet comme le RJH se comptent donc en années et en centaines de millions d'euros.

S'agissant de l'Andra, l'agence utilise actuellement le mécanisme d'accords-cadres pour les travaux souterrains au laboratoire souterrain et doit conclure des avenants pour assurer la continuité de chantier et des études de maîtrise d'œuvre. C'est en particulier le cas lorsque le programme se définit en fonction de l'avancée d'expérimentations, ou de réponses administratives attendues. L'accord-cadre de maîtrise d'œuvre qui y est associé ne peut être découpé sans risques pour le suivi de la prestation. Des enjeux similaires apparaîtront pour le projet Cigéo. Pour de la fourniture, l'enjeu d'accord-cadre adapté à la durée de réalisation est d'éviter d'avoir plusieurs fournisseurs successifs pour une même fonction de pièce très spécifique en raison des spécificités des projets nucléaires.

Ainsi, l'objectif est 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 sécuriser le recours à des accords-cadres de plus de huit ans lorsqu'ils concernent un ou plusieurs projets mentionnés 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 à certaines installations de recherche, certaines installations de gestion de déchets radioactifs ou de 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 sans pouvoir excéder la durée du projet ou du programme concerné, fixée en tenant compte des aléas inhérents à sa réalisation.

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.

Le fait que la durée puisse être longue est déjà admis dans son principe par le droit de l'Union.

Le considérant 72 de la directive 2014/25 dit par exemple que « *dans le contexte particulier des services d'utilité publique fournissant des services essentiels au public, il se peut qu'il soit nécessaire, dans certains cas, que la durée des accords-cadres ainsi que celle des différents marchés soit plus longue, par exemple lorsqu'il s'agit d'accords-cadres visant à assurer la maintenance ordinaire et extraordinaire de réseaux pouvant nécessiter des équipements coûteux destinés à être utilisés par un personnel qui a reçu une formation ad hoc hautement spécialisée, afin d'assurer la continuité des services et de réduire autant que possible les interruptions éventuelles* ».

La logique de recourir à des accords-cadres de longue durée dans le cadre des projets nucléaires est du même ordre : il est nécessaire de s'assurer de la standardisation des équipements pour des raisons de sûreté (à la fois pour ne pas avoir à renouveler la démonstration de sûreté à la future ASNR à chaque réacteur, mais également pour maximiser la sûreté de l'exploitation et la formation des opérateurs qui serait particulièrement complexe à défaut de standardisation).

La même logique se retrouve également dans la disposition équivalente pour les marchés de défense. L'article 29 de la directive 2009/81 dispose en effet que la durée des accords-cadres pour les marchés de défense est en principe de 7 ans « *sauf dans des circonstances exceptionnelles déterminées en tenant compte de la durée de vie prévue des objets, installations ou systèmes livrés, ainsi que des difficultés techniques que peut occasionner un changement de fournisseur* »).

Les acheteurs resteront par ailleurs soumis à la règle qui leur interdit de recourir aux accords-cadres « *de façon abusive ou de manière à empêcher, à restreindre ou à fausser la concurrence* » (cf. article 51 de la directive 2014/25).

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 relance nucléaire et donc 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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023.

Ces dispositions ont été présentées à titre facultatif au Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023.

Elles ont également été présentées à titre facultatif au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

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 nécessite aucun texte d'application.

CHAPITRE II – MESURES DESTINEES A RENFORCER LA PROTECTION DES INTERETS FONDAMENTAUX DE LA NATION EN MATIERE NUCLEAIRE

Article 18 – 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 2022/1031³² 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 2014/24³³ pour les pouvoirs adjudicateurs et de l'article 24 de la directive 2014/25³⁴ 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.

³² 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).

³³ 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.

³⁴ 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 constitutionnelle³⁵.

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'OMC³⁶ 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,

³⁵ Voir notamment Conseil constitutionnel, décision n°2003-473 DC du 26 juin 2003

³⁶ 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.

La possibilité d'attribution directe est conforme à la jurisprudence de la Cour, qui reconnaît qu'il peut être dérogé au principe de transparence pour des raisons impérieuses d'intérêt général³⁷; pour un motif énoncé à l'article 52 du TFUE (qui vise notamment la sécurité publique³⁸) ou, plus largement, pour des « considérations prises en compte par le droit de l'Union »³⁹.

En droit interne, la position du Conseil d'Etat sur les services juridiques va dans le même sens puisqu'elle évoque une « dérogation » aux principes dégagés par le Conseil constitutionnel⁴⁰. Le Conseil constitutionnel a également admis la constitutionnalité des dispositions du code de la commande publique qui permettent de conclure des contrats sans publicité ni mise en concurrence lorsqu'un motif d'intérêt général le justifie (au sujet de l'article L. 2122-1 du code de la commande publique qui permet notamment de prévoir une procédure sans publicité ni mise en concurrence à raison de l'objet du marché quand le respect d'une telle procédure est contraire à un motif d'intérêt général)⁴¹. Or la sauvegarde du potentiel économique de la Nation est déjà reconnue comme un principe de valeur constitutionnelle⁴².

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).

La Hongrie a utilisé l'exception fondée sur l'absence de concurrence pour des raisons techniques pour confier l'intégralité du projet Paks II de gré à gré à Rosatom. La Commission avait ouvert une procédure en manquement, mais qui a été close peu après⁴³.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

³⁷ CJUE, 14 novembre 2013, Belgacom, aff. C-221/12, §38; CJCE, 13 septembre 2007, Commission c. Italie, aff. C-260/04, §26. Certaines décisions visent des « circonstances objectives » (CJCE, 21 février 2008, aff C-412/04, commission c. Italie, §66 ; CJUE 21 mars 2019, Unareti, aff. C-702/17, §29), mais circonstances objectives et raisons impérieuses d'intérêt général sont en fait une seule et même chose, comme l'a clarifié la CJUE (CJUE, 14 novembre 2013, Belgacom, aff. C-221/12, §38).

³⁸ CJUE, 14 novembre 2013, Belgacom, aff. C-221/12, §38

³⁹ CJUE 28 janvier 2016, CASTA, aff. C-50/14, §51 et s

⁴⁰ CE, avis n°395785 du 27 septembre 2018, §19 : « le Conseil d'État estime que la spécificité de ces services juridiques peut autoriser, en raison d'un motif d'intérêt général directement lié à la nécessité de tenir compte des caractéristiques propres à de tels services eu égard notamment au principe de libre choix de l'avocat et à l'importance de l'intuitu personae en la matière, une dérogation aux principes fondamentaux de la commande publique que le Conseil constitutionnel a dégagés dans sa décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003. La modification proposée ne se heurte donc à aucun obstacle constitutionnel »).

⁴¹ CC, décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, §40 à 45. Il est particulièrement intéressant de noter à cet égard que le §44 de sa décision rappelle les exigences d'égalité et de bon usage des deniers publics mentionnées à l'article L.3 du code, mais pas celles de transparence et de liberté d'accès (qui figurent également à l'article L.3).

⁴² CC, décision n°2022-843 DC du 12 août 2022, §11 ; CC, décision n°2023-851 DC du 21 juin 2023, §28.

⁴³ [Décision de clôture de la procédure de manquement INFR\(2015\)4231](#).

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 les éléments qui contribuent 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 parce qu'il importe que l'État définisse lui-même ce qui apparaît essentiel à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation et le niveau de protection à atteindre.

Une mise en concurrence à des conditions définies par l'acheteur permettant la consultation d'opérateurs fiables demeurera toutefois possible dans la mesure compatible avec la protection de nos intérêts essentiels. Il est en effet utile et nécessaire de continuer à faire jouer la concurrence au sein de la filière, qui fait intervenir plusieurs milliers d'entreprises, issues en grande partie de France, mais également de nos partenaires européens et de nos alliés.

L'option consistant à soumettre l'intégralité des intervenants au régime d'habilitation au titre du secret de la défense nationale a été envisagée et écartée. Cette procédure créerait une charge administrative disproportionnée et incompatible avec le fonctionnement au quotidien de l'activité. Au demeurant, tous les intervenants n'ont pas nécessairement accès au secret de la

défense nationale dans le cadre de l'exécution de leur marché, et la mesure vise plus à prévenir le risque d'actes hostiles qu'à renforcer la protection du secret défense, déjà assurée par d'autres régimes.

L'option d'exclure l'ensemble des bâtiments des installations abritant ou ayant vocation à abriter des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation en application de l'article L. 1333-2 du code de la défense n'a pas été retenue : au sein d'une installation, tous les éléments ne revêtent pas le même niveau de sensibilité, et il est apparu adéquat de cantonner ce dispositif à la partie la plus sensible des installations, même si la Commission ou la jurisprudence européenne ont déjà admis par le passé une application des exceptions à la totalité de centrales sans distinguer entre leurs différents éléments.

L'option de fixer une liste d'achats courants exclus du dispositif a été envisagée mais écartée : la nécessité d'interpréter la mesure de manière à assurer sa conformité au droit de l'Union a été vue comme suffisante pour éviter qu'elle soit utilisée pour des marchés dépourvus de tout lien avec la protection des intérêts essentiels de l'État (par exemple ceux portant sur des fournitures usuelles sans spécificité, contribution à la sécurité, ni intégration à l'installation).

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.

Elle prévoira l'application du titre II du livre V de la deuxième partie de la commande publique, qui correspond au régime des contrats qui étaient exclus du champ d'application du code des marchés publics (ou des ordonnances équivalentes) dans l'état du droit antérieur à la codification du droit de la commande publique.

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 éléments contribuant à la protection contre les actes de malveillance ou à la sûreté nucléaire telle que définie à l'article L. 591-1 du code de l'environnement (structures, équipements, systèmes, matériels, composants, logiciels ou systèmes d'information).

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

Les dispositions du présent article du projet de loi ont été soumises à la consultation du Conseil national de la transition écologique qui a rendu un avis le 29 novembre 2023.

Ces dispositions ont été présentées à titre facultatif au Conseil supérieur de l'énergie qui a rendu un avis le 14 novembre 2023.

Elles ont également été présentées à titre facultatif au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique qui a rendu un avis le 28 novembre 2023.

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.