



...le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire et le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution

ADAPTER LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE AUX ENJEUX DE NOTRE DÉCENNIE ET CELLES À VENIR

Le **31 janvier**, la **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**, suivant son rapporteur Pascal Martin, a adopté le **projet de loi** relatif à l'organisation de la **gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection** et le **projet de loi organique conjoint**, sous le bénéfice de substantielles améliorations.

Le **13 février 2024**, le Sénat a adopté ces deux textes, **faisant siens les nombreux apports de la commission**.

Le **19 mars 2024**, l'**Assemblée nationale** a adopté ces projets de loi avec des modifications.

Le **3 avril 2024**, la **commission mixte paritaire (CMP)** est parvenue à un accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale. Un texte conclusif a donc été définitivement adopté à l'Assemblée nationale, puis au Sénat le même jour (**9 avril 2024**).

Pour l'examen de ces textes, la commission a mené ses travaux avec une **priorité** essentielle : **maintenir notre sûreté nucléaire au niveau d'exigence le plus élevé possible, en l'adaptant aux enjeux de notre décennie et de celles à venir**. Elle a en effet considéré qu'un **système de sûreté irréprochable** et une **transparence préservée, voire accrue**, étaient des **conditions sine qua non de l'acceptabilité sociale du nucléaire**, sans laquelle la relance de la filière ne pourrait pas se faire.

Estimant que le projet du gouvernement de fusion entre l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'Institut de radioprotection de sûreté nucléaire (IRSN) peut permettre de **renforcer le système de sûreté français dans un contexte « hors normes » marqué par la relance de la filière nucléaire**, la commission a toutefois considéré que le texte qui lui était soumis présentait, en l'état, certains **risques appelant à des ajustements de plusieurs ordres**. Elle a ainsi adopté, principalement sur la proposition du rapporteur et du rapporteur pour avis, 51 amendements pour :

- **préserver la distinction entre expertise et décision**, tout en **renforçant l'expertise tierce et plurielle** par la consécration des groupes permanents d'experts ;
- **garantir un niveau de transparence élevé** ;
- **prévenir les conflits d'intérêts**, notamment pour préserver les capacités de recherche ;
- **mieux associer le Parlement et la société civile**.

En séance publique, ces apports ont été confortés par les sénateurs, qui n'ont modifié qu'à la marge le texte de la commission.

1. UN TEXTE PRÉSENTANT DES AVANTAGES CERTAINS DANS UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LA RELANCE DE LA FILIÈRE NUCLÉAIRE

A. UN PROJET DE LOI VISANT À RENFORCER LE SYSTÈME DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE FRANÇAIS POUR ACCOMPAGNER UN CHANTIER D'UNE AMPLEUR INÉDITE



Une sûreté nucléaire française duale actuellement structurée autour de l'ASN et de l'IRSN

En France, la **sûreté nucléaire**¹, assurée à titre principal par l'exploitant, est **contrôlée par deux acteurs distincts** :

- l'**Autorité de sûreté nucléaire (ASN)**, une autorité administrative indépendante (AAI) chargée de prendre les **décisions individuelles et réglementaires** ;
- l'**Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**, un établissement public industriel et commercial (EPIC) qui exerce des **missions d'expertise et de recherche dans le domaine de la sûreté**, mais aussi de la **sécurité des installations** (prévention et lutte contre la malveillance) et de la **radioprotection** (prévention contre les effets néfastes que peuvent provoquer les rayonnements ionisants).

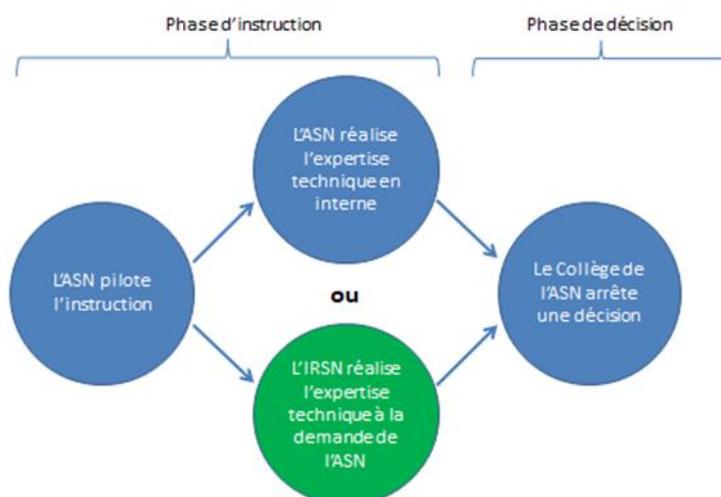
Les quatre piliers de la sûreté nucléaire



Il existe une **séparation fonctionnelle claire entre les deux entités**. L'ASN est chargée de la décision ; pour la plupart des dossiers nécessitant une expertise (environ 300 par an), **elle s'appuie sur l'IRSN qui dispose de l'essentiel de l'expertise, soutenue par ses activités de recherche**. Cette séparation fonctionnelle **n'empêche pas une concertation permanente** entre expertise et décision.

Fruit d'une longue histoire, ce **système est internationalement reconnu** pour sa **qualité technique**, son **indépendance** et sa **capacité à rendre compte** au public de manière transparente.

Processus de décision classique de l'ASN



¹ La sûreté nucléaire désigne les mesures prises en vue de prévenir les accidents nucléaires ou d'en limiter les effets.



Un projet visant à adapter la gouvernance de la sûreté pour faire face à une charge de travail inédite

À la surprise générale, la **fusion** entre l'ASN et l'IRSN avait été **proposée par le Gouvernement** dans le cadre de l'examen du projet de loi « accélération du nucléaire » à l'Assemblée nationale, début 2023. Cette **proposition avait été rejetée par les députés**. Malmené, le Parlement avait réagi le 25 avril 2023 par une **saisine de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques (Opecst)**. Les conclusions du rapport de l'Office, publié en juillet dernier, ont alimenté le projet de loi déposé par le Gouvernement en décembre 2023.

Ce projet de loi prévoit le **démantèlement de l'IRSN, à compter du 1^{er} janvier 2025**. L'essentiel de ses **missions et salariés** (1 600 environ) serait transféré vers l'ASN, qui **deviendrait l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)**, gardant le **statut d'AAI**. L'ASNR emploierait des **salariés de droit privé** issus de l'IRSN et des **fonctionnaires et contractuels** issus de l'ASN.

Les activités commerciales relatives aux **dosimètres passifs** seraient transférées au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) (environ 40 salariés) ; quant à l'expertise en matière de **sûreté des installations de défense et de sécurité des installations civiles**, elles seraient exercées par le **ministère des Armées** (environ 140 salariés).

L'objectif de la réforme affiché par le Gouvernement est d'**adapter le système de sûreté à un contexte « hors normes », inédit dans l'histoire du nucléaire français**.

Dosimètre à lecture différée

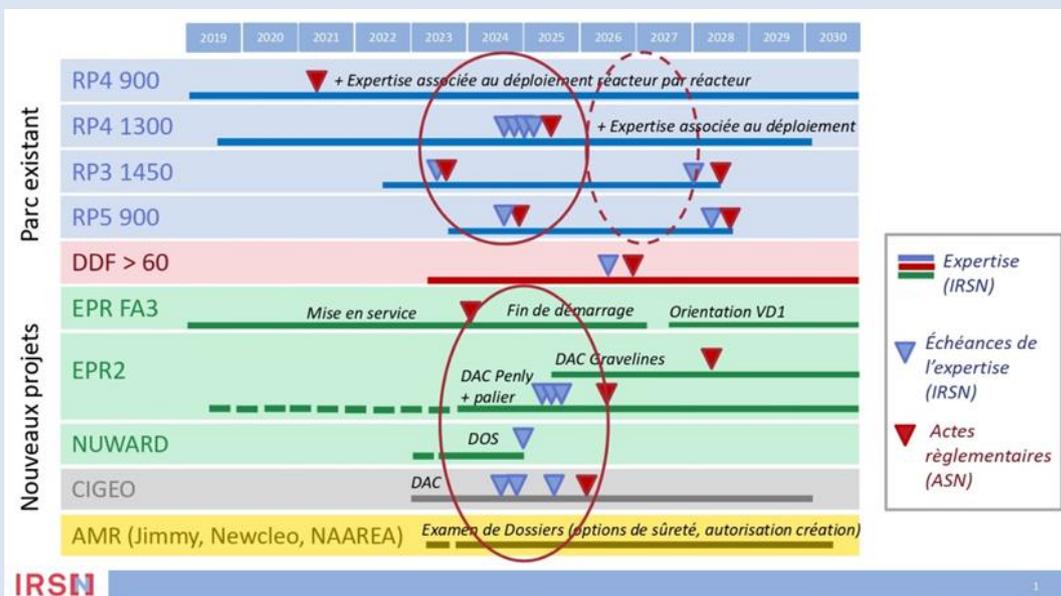


Source : IRSN

Notre système de sûreté fait face au chantier inédit du programme nucléaire gouvernemental

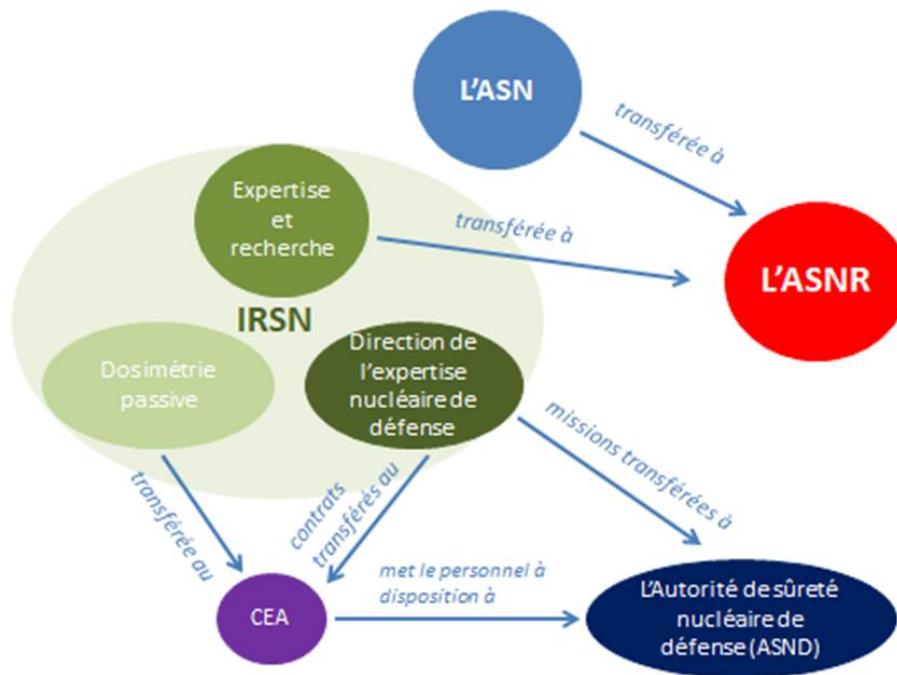
- poursuite de l'exploitation du parc nucléaire existant au-delà de 50 ans voire de 60 ans ;
- lancement d'un programme de construction de trois paires de réacteurs EPR2 et mise à l'étude de huit réacteurs supplémentaires ;
- soutien à la recherche et à l'innovation dans les technologies nucléaires (notamment les petits réacteurs modulaires (SMR)) ;
- projet Cigéo (stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde) et projet de piscine d'entreposage centralisé d'EDF ;
- prévention des risques liés notamment au changement climatique.

Prochaines échéances d'expertise et de décision pour l'ASN et l'IRSN



Source : IRSN

Schéma de répartition globale proposée par le projet de loi des activités de l'ASN et de l'IRSN



B. LES AVANTAGES ATTENDUS DE LA RÉFORME

Dans le cadre des consultations engagées, le rapporteur a souhaité effectuer une **instruction**, « à charge et à décharge », qui l'a conduit à identifier **plusieurs avantages à la refonte proposée**.



Une efficacité accrue des procédures, dans un environnement caractérisé par une pénurie des compétences et dans un contexte industriel inédit

Les frictions dans les échanges entre l'ASN et l'IRSN et les différences de priorisation entre les deux instances génèrent aujourd'hui des **délais supplémentaires dans la prise de décision**. L'organisation actuelle pourrait donc **limiter la capacité à faire face aux flux de demandes**. Sans réforme, le **maintien de notre système de sûreté nucléaire au niveau exemplaire qui est actuellement le sien ne serait donc pas garanti**.

Dans un contexte de tension sur les ressources humaines, la nouvelle organisation va permettre d'**éviter la dispersion des compétences techniques et scientifiques rares**, ce que des mesures budgétaires et salariales ne pourront pas faire seules.



Une adaptation aux enjeux contemporains de la sûreté nucléaire

Un foisonnement technologique inédit dans l'histoire de la filière : les *start-ups* françaises devront être accompagnées pour **élaborer les référentiels de sûreté des petits réacteurs (SMR) et espérer remporter la course technologique** engagée contre les autres puissances nucléaires. La fusion des deux entités contribuera à la rationalisation des compétences critiques et simplifiera la relation avec les *start-ups* (interlocuteur unique). Enfin, une Autorité unifiée disposera d'un **plus grand pouvoir d'influence dans les instances internationales** pour défendre une vision française de la sûreté et offrir, par là même, un avantage compétitif à la filière nationale par rapport aux rivales étrangères.

Les menaces induites par le réchauffement climatique : le **grand défi du siècle**, en matière de sûreté nucléaire, sera **l'adaptation des parcs existants et à venir au réchauffement climatique**. Regrouper l'ensemble des savoir-faire nécessaires, actuellement dispersés au sein de l'ASN et de l'IRSN, contribuera à **armer notre pays face à ce défi**.



Une amélioration de la lisibilité et de l'opérationnalité de la réponse en cas de crise

Pour assurer leurs missions en cas de crise, l'IRSN et l'ASN disposent chacun d'un **centre de crise**, d'une organisation spécifique et de moyens propres. **Deux principaux bénéfices** peuvent être attendus de la fusion à cet égard :

- la mise en place d'un **interlocuteur unique**, identifié par les services de l'État comme expert dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ;
- la **fluidification des échanges entre les équipes** en charge de l'expertise et celles chargées de proposer des actions de protection de la population aux autorités.



Une clarification de la communication

Émanant de deux institutions différentes, la communication a pu donner lieu, par le passé, à des **confusions préjudiciables**. La réforme permettra à la nouvelle Autorité de **parler d'une « voix commune »** et partant, facilitera l'identification par le public de l'autorité décisionnaire.



Un renforcement potentiel de l'attractivité des instances de sûreté nucléaire

Possibilité d'être **recruté sous différents statuts**, d'en changer, avec par exemple la mise en place d'un concours réservé ; renforcement des opportunités de mobilité professionnelle, y compris géographique, au sein de l'Autorité : les paramètres retenus par le Gouvernement constitueront des **opportunités pour rendre la future Autorité plus attractive**.

Toutefois, les incertitudes causées par le projet de loi ont malheureusement d'ores et déjà provoqué des départs. Des **réponses doivent donc être rapidement apportées aux salariés**, ainsi qu'aux **agents de l'ASN**, pour leur permettre de **se projeter dans la nouvelle organisation**.

En tout état de cause, une part de la réaction face au déficit d'attractivité des instances de sûreté réside dans **l'augmentation des rémunérations et des moyens humains**, sujet à inscrire dans la durée que le Gouvernement n'a pas, à ce jour, voulu prendre suffisamment au sérieux, en dépit des nombreuses alertes parlementaires.

La relance de la filière et la prolongation de la durée de vie du parc actuel conduisent déjà à accroître la charge de travail des instances de sûreté : il serait donc tentant de renoncer à la réforme, pour ne pas déstabiliser le système. Mais la pression continuera de s'amplifier dans les années à venir et il sera alors trop tard pour bénéficier des avantages attendus de la réforme. Comme l'a noté le rapport précité de l'Opecst, au regard du calendrier de travail, une **fenêtre d'opportunité s'offre au législateur**, mais pourrait rapidement se refermer : **s'il faut agir, il faut le faire dès à présent**.

2. DISTINCTION EXPERTISE-DÉCISION, TRANSPARENCE, MAINTIEN DES ACTIVITÉS DE RECHERCHE, ASSOCIATION DU PARLEMENT : DES CRAINTES QUI APPELLENT DES AJUSTEMENTS

Estimant que le projet de fusion entre l'ASN et l'IRSN pourrait permettre de renforcer le système de sûreté français dans un contexte « hors normes », la commission a toutefois considéré que le projet de loi présentait, en l'état, certains **risques appelant à des ajustements de plusieurs ordres**.

A. DISTINCTION EXPERTISE-DÉCISION : UN RISQUE DE REcul NÉCESSITANT UN AJUSTEMENT DU TEXTE



Distinction expertise-décision : un recul affaiblissant le système de sûreté

La **distinction expertise-décision** est au **cœur de la qualité et de la crédibilité** du système de sûreté :

- d'une part, car une **séparation insuffisante risque de placer l'expertise sous l'influence de la décision** – les conclusions de l'expertise seraient orientées dans le sens de la

décision – **ou inversement** – la décision, censée tenir compte de l'expertise mais également d'enjeux extrinsèques comme l'approvisionnement en électricité du pays, pourrait ne pas s'autonomiser suffisamment des avis scientifiques qui lui sont présentés.

- D'autre part, car **démontrer la sûreté, c'est confronter le doute** : ce n'est pas l'affirmation de certitudes qui rassure le public sur l'état de la sûreté nucléaire, mais la **transparence** sur les débats internes au système de sécurité nucléaire.

À cet égard, le projet de loi présente le risque, en l'état d'un **recul, d'abord sur la méthode**, en renvoyant le sujet au règlement intérieur de la future Autorité, **et surtout sur le fond**, en prévoyant une **distinction des « processus »** d'expertise et de décision uniquement dans le cas d'une prise de **décision par le collège** (soit 30 dossiers par an, contre 300 dossiers aujourd'hui).



Une distinction préservée, ainsi qu'une expertise tierce et plurielle renforcée par la consécration des groupes permanents d'experts

La commission a donc adopté un **amendement [COM-11](#) rééquilibrant le projet**, tout en **préservant la fluidité permise par la fusion des deux entités**. Cet amendement :

- **étend le champ de la distinction à l'ensemble des dossiers faisant l'objet d'une expertise**, soit environ **300 dossiers par an** (y compris le redémarrage des centrales nucléaires, qui auraient été exclues du champ d'application dans le texte initial) ;
- propose une **distinction des « responsabilités », plutôt que des « processus »** : la personne responsable de l'expertise devra être distincte de la personne ou des personnes responsables de l'élaboration de la décision et de la prise de décision. Les modalités organisationnelles de distinction et d'interaction des personnels en charge de l'expertise et de la décision seront fixées par le règlement intérieur.

La commission a également souhaité **donner aux groupes permanents d'experts (GPE) une assise juridique forte** (amendements [COM-5](#) et [COM-85](#)), afin de **renforcer leur rôle dans la future ASNR**. Ces groupes sont constitués de **spécialistes nommés en raison de leurs compétences** et de leur **expérience** professionnelle. Ils contribuent au processus d'expertise en apportant un regard critique et des compétences spécialisées : ce croisement d'expertises garantit une **évaluation impartiale** ainsi qu'une prise de décision fondée sur les meilleures pratiques et les connaissances les plus récentes. Le développement d'une expertise tierce et plurielle par la constitution de **comités consultatifs** constitue au demeurant **une tendance partagée par d'autres modèles étrangers** (États-Unis, Finlande et Royaume-Uni) examinés par l'étude de législation comparée du Sénat, réalisée à la demande du rapporteur.

B. TRANSPARENCE DE LA NOUVELLE AUTORITÉ : UNE EXIGENCE À MAINTENIR

Transparence de la nouvelle Autorité : un manque de garanties qui interpelle

Depuis l'accident nucléaire de Tchernobyl, les crises sanitaires des années 1990 et, plus récemment, la pandémie de Covid-19, la **reddition des comptes** concernant l'expertise scientifique mise à disposition des autorités politiques et administratives est **essentielle** ; elle conditionne la confiance du public envers les institutions chargées d'assurer leur protection et celle de leur environnement. La crédibilité du système de sûreté nucléaire repose également sur cette exigence de transparence, qui apparaît indispensable pour assurer l'acceptabilité de la relance de l'atome dans notre pays.

En **renvoyant au règlement intérieur** les modalités de publication des résultats des activités d'expertise de la nouvelle ASNR, le projet de loi présente pourtant des **risques de recul en la matière**, puisqu'il n'est pas certain que le degré d'exigence publication sera conservé, et encore moins qu'il sera renforcé.

Un niveau exigeant de transparence garanti

La commission a adopté un amendement [COM-4](#) intégrant à la loi le **principe de publication des résultats d'expertise de l'ASNR**. Cette publication concernera également les **avis des GPE**, comme le veut la pratique actuelle. La consécration législative du principe de publication de l'expertise conduira à maintenir un niveau de transparence équivalent à celui atteint par le système actuel.

C. ACTIVITÉS DE RECHERCHE : DES RISQUES DE CONFLITS D'INTÉRÊTS À PRÉVENIR POUR MAINTENIR LES CAPACITÉS DE LA FUTURE AUTORITÉ

Activités de recherche : un risque d'affaiblissement de la future Autorité ?

Le projet de loi comporte des risques pour la conduite des activités de recherche de la future ASNR, activités qui sont le socle de l'expertise en matière de sûreté et de radioprotection. Les acquis de l'IRSN – sa notoriété et sa visibilité dans le monde de la recherche – devront être préservés. En particulier, l'ASNR devra poursuivre la collaboration engagée par l'IRSN avec les industriels du secteur nucléaire, indispensable à la recherche en sûreté nucléaire. Ce n'est pas chose évidente car l'Autorité sera également en charge de contrôler ces exploitants...



Prévenir les conflits d'intérêts pour préserver les capacités de recherche

Pour prévenir ces conflits d'intérêts, et préserver la capacité de la future Autorité à **conclure les partenariats** indispensables à la bonne conduite des activités de recherche, la commission a adopté un amendement [COM-13](#) permettant à son président, membre du collège décisionnaire, de donner **délégation de pouvoirs** aux services de l'Autorité pour la signature de conventions, afin de faciliter son départ sur les conventions signées avec les industriels.

Des amendements [COM-25](#), [COM-32 rect.](#), et [COM-78](#) prévoient par ailleurs la création d'une **commission de déontologie** : elle sera chargée de **prévenir ces conflits d'intérêts**, ainsi que ceux pouvant découler du rapatriement d'activités commerciales au sein de l'ASNR. La commission de déontologie veillera également au respect du principe de distinction expertise/décision et à la transparence des publications (voir *supra*).

D. ASSOCIER LE PARLEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

De **nombreux sujets majeurs seraient renvoyés au règlement intérieur** de la future Autorité. Ce choix du gouvernement est justifié par la **nécessité d'assurer une plus grande souplesse** dans le fonctionnement de l'Autorité, qui doit disposer d'une autonomie dans l'organisation de ses services. Une **reddition des comptes** sera cependant **nécessaire**, pour assurer que la lettre du règlement soit conforme à l'intention du législateur.

C'est l'objectif des amendements [COM-17](#) et [COM-83](#) qui prévoient que le **projet de règlement intérieur sera présenté et que les projets de modification seront transmis** à l'Opecst, qui dispose d'une expertise reconnue dans le domaine de la sûreté nucléaire, au Haut Comité pour la transparence et la sécurité nucléaire (HCTISN), qui rassemble l'ensemble des parties prenantes du nucléaire, et à l'Ancli, l'association nationale des comités et commissions locales d'information, qui a pour mission d'assurer l'information du public et la concertation en matière nucléaire.



EN SÉANCE

Le Sénat a adopté un amendement [n° 91 rect.](#) de Stéphane Piednoir modifiant à la marge la dénomination de l'autorité pour en souligner le caractère **indépendant**, reprenant une recommandation de l'Opecst (article 1^{er}).

Deux amendements de Stéphane Piednoir ont permis de renforcer le rôle de l'Opecst en proposant une réforme la **commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets radioactifs** (amendement [n° 4 rect. bis](#)), et la **transmission à l'Opecst du rapport annuel de l'ASN** avant sa publication (amendement [n° 3 rect. bis](#)).

À l'initiative du rapporteur pour avis Patrick Chaize, l'amendement [n° 92 rect.](#) rappelle enfin que le **personnel de l'ASNR de nationalité étrangère ou apatride** ne pourra pas être recruté pour pourvoir certains emplois régaliens (article 6).



LA SUITE DE LA NAVETTE

À l'issue de la **commission mixte paritaire (CMP)** réunie le **3 avril 2024**, la **plupart des apports du Sénat** ont été conservés par les députés et les sénateurs.

La **distinction** entre les personnels chargés de l'**expertise** et les personnels chargés de la décision ou de la proposition de **décision**, au cœur de la crédibilité du système de sûreté nucléaire, a été **préservée** au bénéfice de **précisions rédactionnelles** sur le **champ d'application** de cette distinction.

Concernant la **publication des travaux**, l'inscription dans la loi du principe de publication des résultats d'expertise ainsi que des avis des GPE a été maintenue.

S'agissant de la **prévention des conflits d'intérêts**, la **création d'une commission de déontologie** a été conservée, tout comme la possibilité pour le président de l'ASNR de donner **délégation de pouvoirs** pour la signature de conventions, afin de faciliter ses départs.

Concernant l'**association du Parlement**, la précision selon laquelle l'ASNR contribue à l'information de l'Opecst et des différentes commissions parlementaires compétentes a été maintenue. La **présentation du projet de règlement intérieur** et la transmission des **projets de modification** à l'Opecst sont également restées dans le texte. La réforme de la commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets radioactifs (**CNE2**) a été maintenue, moyennant la suppression de la référence au haut-commissaire à l'énergie atomique, tout comme la **transmission à l'Opecst du rapport annuel de l'ASN** avant sa publication.

Enfin, la **consécration juridique des groupes permanents d'experts (GPE)** a également été retenue, tout comme la **clarification des règles de parité au sein du collège de la nouvelle autorité** et le rappel de l' pour pourvoir certains emplois régaliens.

Quelques apports sénatoriaux n'ont toutefois **pas été retenus** : le terme « **indépendant** » a **ainsi été retiré de l'intitulé de l'ASNR**, la disposition prévoyant que le rapport annuel d'activité de l'ASNR comprend un **compte rendu de l'activité de la commission des sanctions** a été supprimée et la **transmission du projet de règlement intérieur et des projets de modification ultérieurs à l'Ancli et au HCTISN** a été retirée.

Des apports de l'Assemblée nationale ont également été confirmés, relatifs à la **création d'un Conseil scientifique au sein de l'ASNR**, à la **publication concomitante des résultats d'expertise et des décisions**, à la garantie du maintien sous le **contrôle direct ou indirect de l'État** des missions relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres et à l'établissement d'une **convention entre l'ASNR et le ministère chargé de la défense**.

POUR EN SAVOIR +

Le dossier législatif de la loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes

Le rapport d'information de l'Opecst sur les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques et technologiques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection

L'avis présenté au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi de finances 2024 – Tome III ENVIRONNEMENT



Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Pascal Martin

Rapporteur

Sénateur de la Seine-Maritime
(Union centriste)

[Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-229.html>





...le projet de loi

SÛRETÉ NUCLÉAIRE



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

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

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

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

La commission constate que le nouveau projet de réforme est plus abouti : il est le fruit des travaux préalables de l'Opecst, d'une dizaine de consultations formelles et d'un an de concertation sociale. Il arrive à un moment crucial pour la filière française du nucléaire, à l'heure où le Gouvernement entend proposer de nouvelles régulation et programmation énergétiques, dans les textes relatifs à la « Souveraineté énergétique » et à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Ces textes doivent constituer les déclinaisons concrètes du discours de Belfort, du 10 janvier 2022, au cours duquel le Président de la République a annoncé la construction de 6 EPR2 et d'1 SMR et l'étude de 8 autres EPR2.

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

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

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

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

A. DES PROJETS DE LOI ESSENTIELLEMENT TECHNIQUES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- **le deuxième porte sur l'exigence de maintenir un niveau inchangé de sûreté et de sécurité nucléaires**, de même que d'information et de transparence, de manière à ce que la nouvelle autorité soit adaptée aux attentes des acteurs ;
- **le dernier a trait au besoin de maintenir un niveau élevé de compétences, en évitant des départs de personnel ou des pertes d'expertise**, la relance de la filière française du nucléaire nécessitant une augmentation des personnels en charge de l'instruction comme du contrôle.

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

C. UNE RÉFORME DES MARCHÉS ET DE LA GOUVERNANCE ATTENDUE

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans la loi « Énergie-Climat » de 2019, elle a décalé de 10 ans, de 2025 à 2035, l'objectif de réduction de 50 % de cette énergie. Dans la loi « ASAP » de 2020, elle a maintenu et consolidé la commission en charge du contrôle des charges de démantèlement des INB, en lui permettant de consulter l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Dans la loi « Climat-Résilience » de 2021, elle a conditionné toute fermeture de réacteurs à la prise en compte de son impact sur la sûreté nucléaire, la sécurité d'approvisionnement et les émissions de gaz à effet de serre (GES). Dans la loi « Nouveau Nucléaire », elle a supprimé les 3 verrous posés à la relance du nucléaire, issus de la loi « Transition énergétique » de 2015 : l'objectif de réduction de 50 %, le plafond de 62,3 gigawatts (GW) et la trajectoire de fermeture de 14 réacteurs figurant dans la PPE. Elle a aussi conforté la sûreté nucléaire en prévoyant la prise en compte de la résilience au changement climatique dans la démonstration de sûreté,

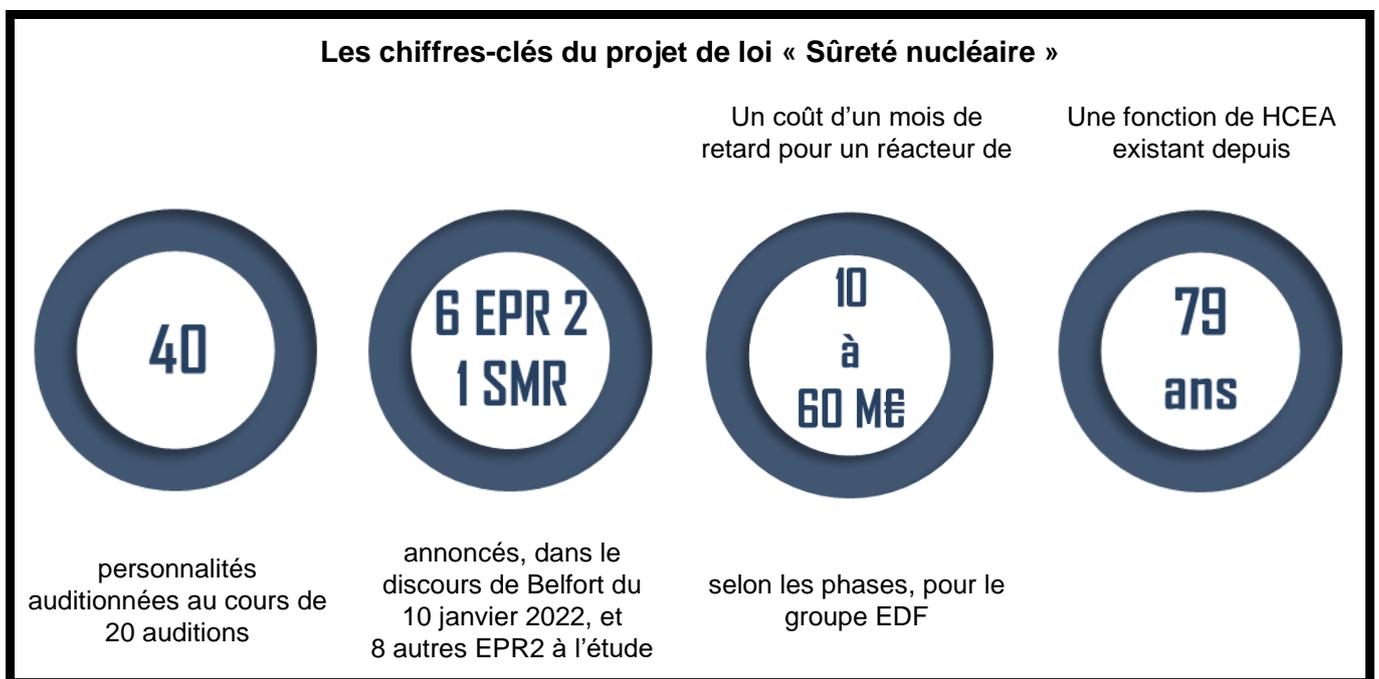
et de la cyberrésilience dans la protection contre les actes de malveillance. Ce faisant, la commission s'est positionnée avant et, bien souvent, contre le Gouvernement.

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

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

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

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



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

En déposant 37 amendements, dont 9 déposés à l'identique avec le rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (CATDD), le rapporteur a entendu compléter les projets de loi ordinaire et organique proposés par le Gouvernement. 25 de ces amendements ont été adoptés au stade de la commission.

A. CONSOLIDER LA GOUVERNANCE DE LA RELANCE DU NUCLÉAIRE

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

D'une part, le rapporteur a renforcé les attributions du Haut-commissaire. Il a prévu que le HCEA conseille le Gouvernement, en matière scientifique et technique, dans le domaine de l'énergie nucléaire. À cette fin, ce dernier doit pouvoir saisir le comité de l'énergie atomique et

le conseil scientifique du CEA et préparer, par délégation, le CPN. En outre, il doit pouvoir être saisi par l'administrateur général du CEA d'une demande de conseil scientifique et technique, et par le Gouvernement ou le Parlement d'un avis sur un texte ou une question. Sa saisine pour avis doit être automatique sur la loi quinquennale sur l'énergie et la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), et facultative sur la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) et le plan national intégré énergie-climat (PNIEC). Le Parlement doit être destinataire de ces avis obligatoires, tout comme d'un rapport annuel sur l'état des activités nucléaires civiles, notamment de production et de recherche, devant mesurer le degré d'atteinte des objectifs programmatiques fixés par le Gouvernement.

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

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

B. SIMPLIFIER LES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

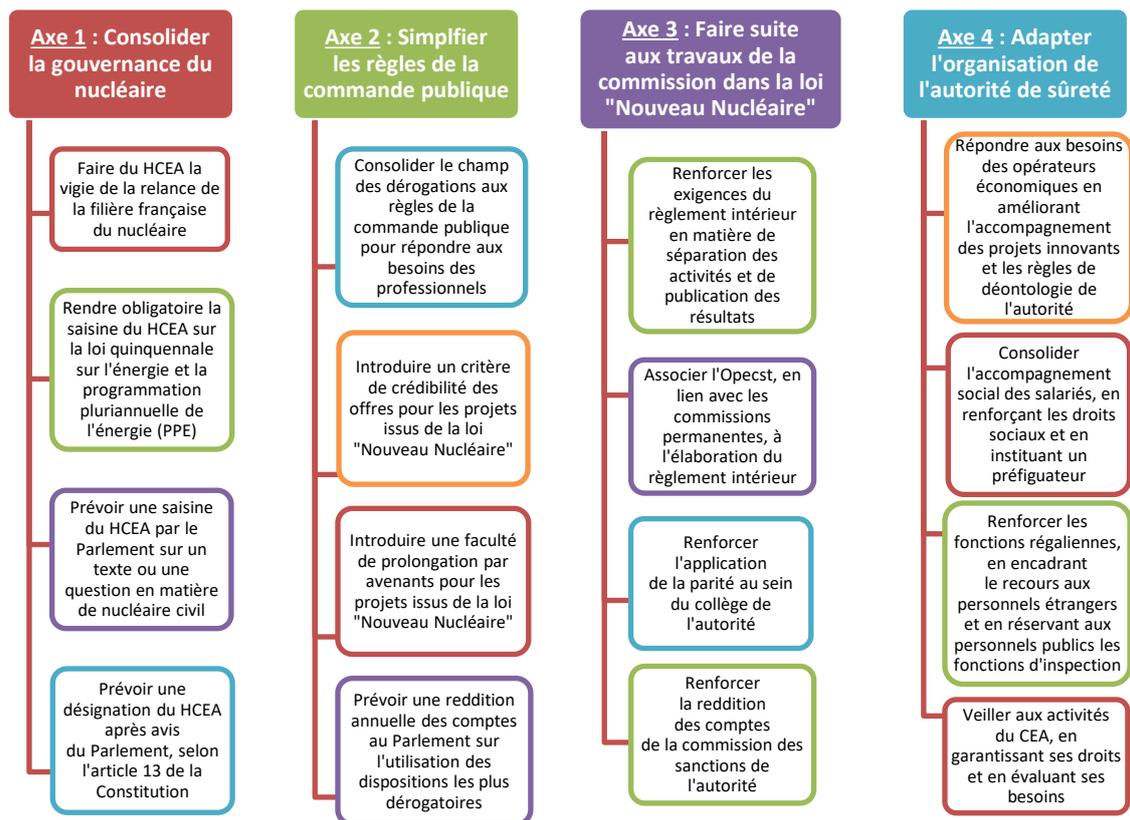
missions d'expertise, de recherche et de formation, avec l'institution de règles minimales et d'une commission de déontologie.

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

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

Enfin, au-delà de la fusion de l'ASN et de l'IRSN, le rapporteur a accordé une attention spécifique aux activités du CEA. C'est pourquoi il a consolidé les conditions de transfert des biens, des droits et des obligations du CEA vers l'IRSN, en prévoyant la faculté de recourir à une convention. C'est aussi la raison pour laquelle il a prévu que l'évaluation des besoins financiers et humains de l'ASN et de l'IRSN s'étende à ceux du CEA.

Les apports essentiels de la commission





EN SÉANCE

Le Sénat a adopté le projet de loi ordinaire, par 228 voix pour et 98 contre, **ainsi que le projet de loi organique**, par 222 voix pour et 97 contre, **le 13 février 2024**.

Au stade de la séance, le rapporteur a présenté 4 amendements, qui ont tous été adoptés.

À l'article 1^{er}, il a consacré le caractère indépendant de la future autorité de sûreté.

Parce qu'une complète indépendance en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection est une condition *sine qua non* de l'adhésion au projet de réforme proposé par le Gouvernement, l'amendement a prévu de compléter la dénomination de la nouvelle autorité, qui serait « Autorité indépendante de sûreté nucléaire et de radioprotection ».

Il s'agit de rappeler, dans la dénomination même de cette autorité, son caractère indépendant, à l'adresse de son collège, de ses personnels, des pouvoirs publics et des citoyens notamment.

Cet intitulé a été préconisé par le rapport précité de l'Opecst, dont une recommandation est de « *donner à la nouvelle autorité administrative un nom rappelant son caractère indépendant, par exemple : « Autorité indépendante de sûreté nucléaire et de radioprotection », ou « AISNR ».*

À l'article 6, il a consolidé les attributions régaliennes de la future autorité de sûreté.

Il a ainsi précisé que les agents de cette autorité, dont les attributions ne sont pas séparables de l'exercice de la souveraineté ou comportent une participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique, ne peuvent être de nationalité étrangère ou apatrides.

Dans sa décision n° 98-399 DC du 5 mai 1998, le Conseil constitutionnel a en effet rappelé que les personnels de nationalité étrangère ne peuvent exercer des fonctions inséparables de la souveraineté nationale.

L'objectif est d'appliquer à la future autorité le même cadre que celui appliqué à l'ASN, cette dernière ayant indiqué au rapporteur que « *cette exigence s'applique actuellement à l'ASN* ».

Au total, la commission a ainsi fait adopter 29 amendements, dont 7 sur les articles au fond et 22 parmi ceux pour avis ; **elle veillera au devenir de ses amendements, a fortiori de ses 6 articles délégués**, dans le cadre de la navette parlementaire, **en gardant toujours à cœur deux exigences : l'adaptation des normes aux projets et l'association des parlementaires à la gouvernance.**



LA SUITE DE LA NAVETTE

Réunis en commission mixte paritaire (CMP), le mercredi 3 avril 2024, **les sénateurs et les députés sont parvenus à un accord sur les projets de loi organique et ordinaire.**

Le rapporteur a obtenu le maintien d'apports sénatoriaux substantiels concernant le repositionnement du HCEA, la simplification des règles de la commande publique, mais aussi la création de l'ASNR.

1. À l'article 12, le rapporteur a ainsi permis la consolidation du HCEA, tant sur le plan de ses missions que de ses modalités d'action. Celui-ci pourra indiquer au comité de l'énergie atomique du CEA et à toute autorité administrative compétente l'orientation scientifique et technique qui lui paraît souhaitable. Il devra émettre un avis obligatoire sur la loi quinquennale sur l'énergie et la PPE. Il pourra être saisi d'un avis facultatif sur les autres textes ou questions. Enfin, il devra évaluer annuellement l'état des activités nucléaires civiles.

Si l'Assemblée nationale a refusé que la désignation du HCEA relève de la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution, **le rapporteur a obtenu en contrepartie celle des prochaines instances dirigeantes de la société Orano.** Alors que l'enjeu du cycle du combustible prend un tournant plus stratégique que jamais, il s'agit d'un progrès historique pour le contrôle parlementaire des décisions du Président de la République comme des orientations de la filière du nucléaire.

2. Aux articles 16 à 18, le rapporteur a conservé la plupart des apports sénatoriaux sur les règles de la commande publique.

Les deux souplesses additionnelles introduites par le Sénat – sur le critère de crédibilité et le recours aux avenants – ont été maintenues. Il en va de même de l’ajustement du périmètre des souplesses initiales, avec l’intégration des marchés mixtes, aux côtés de ceux uniques, des pouvoirs adjudicateurs, aux côtés des entités adjudicatrices, ou encore des installations idoines, dont celles d’entreposage et de gestion des déchets.

Parce que la simplification *a priori* des normes doit s’accompagner d’un renforcement *a posteriori* des contrôles, pour prévenir toute dérive des délais et, *in fine*, des coûts, **le rapporteur a conservé l’obligation pour les porteurs de projets de notifier à l’État le recours aux dérogations aux règles de publicité et de mise en concurrence**, dont le Gouvernement devra rendre compte à son tour au Parlement dans un rapport d’évaluation quadriennal.

3. Enfin, l’essentiel des apports sénatoriaux sur la création de l’ASNR proposés par le rapporteur ont été maintenus.

Il en va ainsi des dispositions qu’il avait introduites sur l’institution d’un préfigurateur, l’application d’une règle de parité, l’exigence de publication concomitante, la protection du secret des affaires, l’interdiction du recours à certains personnels étrangers ou encore l’évaluation des besoins financiers et humains du CEA.

C’est également le cas des dispositions qu’il a appuyées sur la possibilité pour l’Opecst de connaître du règlement intérieur de l’autorité, la séparation entre les fonctions d’expertise ou de décision, l’institution d’une commission de déontologie ou encore le recours à un groupe permanent d’experts.

En définitive, plus d’une vingtaine d’amendements présentés par le rapporteur, sur la trentaine proposée, subsistent dans les textes finaux.

Mardi 9 avril 2024, **le Sénat a adopté les projets de loi ordinaire et organique**, par 233 voix pour et 109 contre.

POUR EN SAVOIR +

- [Le rapport sur la loi « Nouveau Nucléaire » de juin 2023](#)
- [Le rapport sur l’énergie nucléaire et l’hydrogène bas-carbone de juillet 2022](#)
- [Le rapport sur la sécurité d’approvisionnement électrique de février 2022](#)
- [Le rapport sur le volet « Énergie » du Paquet Ajustement à l’objectif 55 de mars 2022](#)
- [Le rapport sur l’inclusion de l’énergie nucléaire à la taxonomie verte de décembre 2021](#)



Dominique Estrosi Sassone

Présidente

Sénateur
des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)



Patrick Chaize

Rapporteur

Sénateur
de l’Ain
(Les Républicains)

Commission des affaires économiques

http://www.senat.fr/commission/affaires_economiques/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl23-22_9.html

