PREMIER
MINISTRE
Liberté
Égalité
Fraternité

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

portant diverses dispositions relatives au secteur nucléaire

NOR : ECOR2622535L/Bleue-1

13 octobre 2026

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE **3**

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS **11**
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION **11**
TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS **12**
ARTICLE 1ER – ADAPTER LES MESURES D'ACCELERATION DES PROJETS NUCLEAIRES 13
ARTICLE 2 – RENFORCER LA PRIMAUTE DE LA SURETE NUCLEAIRE ET DE LA RADIOPROTECTION 27
ARTICLE 3 – PERMETTRE DE RECOURIR A DES SOCIETES AU SEIN DU MEME GROUPE POUR LA SURVEILLANCE DES ACTIVITES 39

INTRODUCTION GENERALE

Une France souveraine est une France qui maîtrise sa production d'énergie. Dans son discours à Belfort le 10 février 2022, le Président de la République a 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.

La programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE3) adoptée en février dernier fixe plusieurs priorités :

- garantir la souveraineté de la France, en assurant la disponibilité des ressources énergétiques nécessaires à notre économie et nos ménages ;
- rendre l'énergie accessible, pour les Français et nos entreprises, à des prix maîtrisés, compétitifs et abordables ;
- décarboner le mix énergétique, pour lutter contre le changement climatique ;
- permettre l'accès à des mobilités bas carbone, pour les voyageurs et les marchandises, sur l'ensemble du territoire.

Pour cela, le Gouvernement agit sur deux piliers : i) consommer de façon raisonnée moins d'énergie grâce à la sobriété et à l'efficacité énergétique et ii) augmenter la production de toutes les énergies souveraines et décarbonées pour réduire la dépendance aux énergies fossiles, grâce au développement des énergies renouvelables et à la relance historique de notre filière nucléaire.

Depuis le plan Messmer[1], le nucléaire est un choix politique constant qui a permis à notre pays de produire une électricité abondante, compétitive et pilotable et de disposer aujourd'hui de l'un des mix de production électrique parmi les plus décarbonés au monde.

La relance historique de notre filière nucléaire annoncée par le Président de la République et traduite dans les orientations de la nouvelle Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) 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 majeur qui appelle la mobilisation de compétences adaptées et marque un tournant après les seize

[1] Annoncé en 1974 dans le contexte du choc pétrolier des années 1970, le plan Messmer visait à réduire la dépendance au pétrole à travers la construction d'un parc de réacteurs nucléaires et des actions de sobriété énergétique.

dernières années au cours desquelles seule la construction d'un réacteur électronucléaire a été menée à Flamanville.

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

Le Conseil de politique nucléaire du 12 mars 2026 a ainsi pris acte des avancées du Projet « Aval du futur » porté par Orano visant à renouveler les installations de l'aval du cycle du combustible nucléaire à La Hague afin de répondre aux besoins du parc nucléaire existant puis des EPR2. Sa première phase consistera à construire, d'ici 2040, deux piscines d'entreposage des combustibles usés, un nouvel entreposage de matières plutonifères[2] ainsi qu'une nouvelle usine de fabrication de combustibles recyclés appelée « Melox 2 ». Une seconde phase portera sur la construction d'une nouvelle usine de retraitement des combustibles usés appelée « La Hague 2 » et d'une troisième piscine d'entreposage des combustibles usés.

Deux lois ont par ailleurs été adoptées récemment afin de rendre cette relance possible dans des délais compatibles avec nos objectifs énergétiques : 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 (ci-après, « loi ADN »), complétée par la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

Les installations de l'aval du cycle du combustible nucléaire n'entrent cependant pas aujourd'hui dans le champ d'application de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 susmentionnée, adoptée antérieurement au lancement du Projet de renouvellement de ces usines. Le Conseil de politique nucléaire a par conséquent demandé de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'accélération des procédures applicables à ce projet. La gestion sûre et responsable des combustibles nucléaires usés et des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue constitue une composante indispensable de la politique nucléaire française qu'il convient pour les mêmes raisons de sécuriser.

Le calendrier du Projet Aval du Futur est déterminé par les impératifs formulés par la filière nucléaire en vue de la poursuite de la stratégie de recyclage du combustible nucléaire en France et de la continuité industrielle entre les usines actuelles et les installations prévues par Aval du Futur.

[2] i.e., des matières contenant des isotopes fossiles du plutonium.

Ces impératifs calendaires sont les suivants :

- **la mise en service de la première piscine d'entreposage de combustibles usés en 2040**, compte tenu de la saturation potentielle des capacités existantes à l'horizon 2040 ;
- **la mise en service de la nouvelle usine de fabrication de combustible MOX ("mélange d'oxydes") en 2040**, la continuité d'approvisionnement d'EDF nécessitant un renouvellement des capacités actuelles de production de combustible MOX à cet horizon, la prolongation de ces dernières au-delà de 2040 n'étant pas acquis à ce jour ;
- **la mise en service des capacités d'entreposage de plutonium en 2038** sur le site de La Hague compte tenu des projections futures de saturation des entreposages existants à cet horizons ;
- **La mise en service active des nouvelles capacités de traitement-recyclage à l'horizon 2050** de manière à assurer la continuité industrielle avec la fin de vie des usines actuelles, qui pourrait intervenir à l'horizon 2055.

L'absence de continuité industrielle entre les installations actuelles et celles du projet Aval du Futur pourrait conduire à des difficultés pour la filière nucléaire, allant potentiellement jusqu'à un arrêt de la production d'électricité nucléaire faute d'exutoire pour les combustibles usés produits par les réacteurs.

Les impératifs de calendrier attachés à la réalisation du Projet Aval du Futur rendent ainsi légitime que le programme bénéficie des dispositions de la loi d'accélération du nucléaire (ADN) du 22 juin 2023[3]. L'éligibilité du projet à la loi ADN, adaptée en ce qui concerne son article 11, permettent en effet un gain de calendrier d'environ 18 mois, déterminant pour la tenue des impératifs de calendrier.

La mise en œuvre de la relance du nucléaire a par ailleurs révélé le besoin de mieux assurer la primauté des règles relatives à la sûreté nucléaire et à la radioprotection en cas de conflits de normes.

L'article 1er vise en premier lieu à permettre au Projet « Aval du futur » porté par Orano de bénéficier du cadre mis en place par 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 (ci-après, « **loi ADN** »), dont l'adoption est antérieure aux

[3] 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*.

réflexions sur le programme de renouvellement des usines de l'aval du cycle du combustible nucléaire.

Il prévoit ainsi d'étendre les dispositions prévues par le titre II de la loi ADN à l'ensemble des installations mentionnées au 2° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement, à savoir : « *les installations, répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'Etat, de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs* ».

Cette extension se ferait de plein droit, excepté pour l'article 15 qui régit les expropriations avec prises de possession immédiate, pour lequel un arrêté demeurerait nécessaire. Cette possibilité d'extension par arrêté était déjà prévue par la loi ADN pour les installations d'entreposage de combustible nucléaires, à l'instar de l'atelier de déchargement et d'entreposage de combustibles de la future usine de La Hague, mais serait ainsi étendue aux ateliers de traitement des combustibles usés et de fabrication de combustibles inclus dans le projet Aval du futur d'Orano.

L'article 1er adapte par ailleurs pour les installations de l'aval du cycle les dispositions de la loi ADN dérogatoires à l'article L. 425-12 du code de l'urbanisme tout en maintenant le principe que seuls certains travaux pourront commencer dès la délivrance de l'autorisation environnementale.

Cela permettrait de sécuriser le calendrier de mise en service de nouvelles capacités d'entreposage de plutonium à l'horizon 2038 et d'entreposage de combustibles usés à l'horizon 2040, ce qui apparaît essentiel pour assurer, sur le long terme, la disponibilité de capacités d'entreposage suffisantes pour garantir le fonctionnement du parc nucléaire.

L'article 1er vise en troisième lieu à simplifier le cadre applicable en faisant de l'autorisation environnementale prévue par la loi ADN l'unique autorisation applicable aux activités et installations de chantier et en confiant au seul préfet le contrôle des activités et installations de chantier. Ceci permettrait d'assurer la cohérence, dans le temps et dans l'espace, des dispositions en matière de protection de l'environnement liées au chantier. Ces évolutions ne remettent pas en cause la compétence de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) pour contrôler la qualité de réalisation des ouvrages nucléaires et, en particulier, des réacteurs, au titre de ses prérogatives en matière de sûreté nucléaire.

En effet, la loi ADN permet de lancer les travaux préparatoires dès l'obtention de l'autorisation environnementale, en amont de l'autorisation de création de l'INB qui conditionne, selon la loi ADN dans sa version actuellement en vigueur, le lancement des travaux des bâtiments destinés à recevoir du combustible ou à héberger des matériels de sauvegarde. Parallèlement, le cadre actuellement en vigueur prévoit que

le contrôle relatif à cette autorisation environnementale relève de la compétence du préfet jusqu'à la publication du décret d'autorisation de création. L'ASNR devient alors l'autorité compétente pour le contrôle des travaux à l'intérieur du périmètre INB, y compris pour leurs impacts environnementaux et risques conventionnels (réglementations ICPE, IOTA), tandis que le préfet demeure compétent à l'extérieur de ce périmètre. Cette situation génère une forte complexité en pratique. Cette complexité pourrait également affecter le projet de centre de stockage géologique de déchets radioactifs (Cigéo) durant le chantier, ce qui justifie de lui appliquer également cette mesure.

Enfin, l'article 1er vise à permettre que la délivrance de l'autorisation environnementale puis sa modification relèvent d'un arrêté du représentant de l'État compétent et non d'un décret comme le prévoit actuellement la loi ADN, afin de raccourcir les délais d'instruction administrative compte tenu des formalités requises pour l'adoption d'un décret. Cela permettra d'aligner la compétence avec la réalité du terrain, dans la mesure où l'instruction des demandes d'autorisation environnementale puis leur contrôle sont réalisés localement par les services déconcentrés, sous l'autorité des préfets.

L'article 2 vise à permettre à la décision d'autorisation de création de déroger à certaines règles issues du code de la construction et de l'habitation si elles aggravent des risques en matière de sûreté nucléaire ou de radioprotection, afin de permettre, en toutes circonstances, de faire primer ces impératifs.

Elles permettent aussi à la décision d'autorisation de création de déroger à ces règles quand leur mise en œuvre s'avère techniquement impraticable.

Les exigences régissant la conception des bâtiments portées par le code de la construction et de l'habitation (CCH), conçues pour des bâtiments classiques, peuvent être inadaptées au cas des installations nucléaires qui sont soumises à des règles différentes (en particulier en matière de sécurité nucléaire).

En effet, les exigences applicables aux installations nucléaires de base (INB) sont définies par le code de l'environnement, complétées par les prescriptions de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), ainsi que par des référentiels techniques, doctrines et règles professionnelles de la filière nucléaire reconnus par l'ASNR (notamment les règles de conception, de construction et d'essais des ouvrages de génie civil des centrales nucléaires élaborées par l'AFCEN). Ces exigences couvrent, de manière exhaustive et renforcée, les enjeux de sécurité, de résistance aux agressions externes (séisme, inondation, explosion), de confinement, de ventilation, de radioprotection et de maîtrise des risques.

La superposition de normes entre le corpus propre aux INB et le code de la construction génère des difficultés juridiques et techniques significatives, conduisant

à une multiplication de demandes de dérogation, pouvant s'avérer longues et complexes, ce qui se révèle insécurisant pour le maître d'ouvrage.

Certaines exigences issues du CCH peuvent par ailleurs entrer en contradiction avec les contraintes propres aux installations nucléaires ou s'avérer incompatibles avec leur conception et leur fonctionnement.

À titre d'illustration, le respect de certains seuils de la RE 2020 implique l'usage du bois dans les matériaux de construction de certains bâtiments. Or, le bois – et sa maintenance en milieu marin pour les sites situés en bord de mer – présente des risques au regard des impératifs de tenue au séisme, de résistance au feu ou encore de maîtrise des agresseurs des bâtiments classés de sûreté qui sont inhérents aux installations nucléaires de base et qui donnent déjà lieu à un corpus de règles et de dispositions constructives très strictes. En outre, l'usage de ces matériaux s'avère incompatible avec les requis sécuritaires que doivent respecter les installations nucléaires afin, notamment, de résister à des attaques extérieures (ex : obligation de murs en béton de forte épaisseur).

Il en va de même pour les exigences thermiques (bonne aération ou bonne isolation des locaux) ou les exigences d'aménagement des lieux de travail (accessibilité, éclairage par lumière naturelle) qui peuvent entrer en contradiction avec les enjeux de maîtrise du confinement des substances radioactives, afin d'assurer la sûreté et la protection de la santé humaine.

L'article 2 vise à renforcer l'application du principe de primauté des impératifs de sûreté et de radioprotection.

Il prévoit la possibilité de déroger à des dispositions des titres III ou V à VII du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation lorsque leur application aggraverait des risques en matière de sûreté ou de radioprotection. Il prévoit également que ces dispositions pourront être écartées si leur mise en œuvre s'avère techniquement impraticable.

L'**article 3** vise enfin à faciliter le recours par l'exploitant à des filiales ou des sociétés sœurs pour la surveillance de ses intervenants extérieurs amenés à intervenir sur les installations nucléaires de base qu'il conçoit, construit, exploite ou démantèle.

L'article L. 593-6-1 du code de l'environnement prévoit que tout exploitant nucléaire surveille lui-même les intervenants extérieurs qu'il emploie pour accomplir des activités importantes pour la protection des intérêts mentionnés au L. 593-1 du code de l'environnement qui sont appelées « activités importantes pour la protection » (AIP). Cette surveillance ne peut actuellement pas être déléguée à un tiers, y compris s'il s'agit d'une société sœur ou d'une société contrôlée par l'exploitant nucléaire.

L'obligation faite à l'exploitant nucléaire d'assurer lui-même la surveillance de ses intervenants extérieurs lorsqu'ils mettent en œuvre une AIP, sans pouvoir la déléguer à des filiales qu'il contrôle ou à des sociétés sœurs spécialisées dans le domaine, se traduit au plan opérationnel par la nécessité de maintenir, au sein de l'exploitant nucléaire, des moyens opérationnels pour assurer les actions relatives à la surveillance de ces activités, sans gain démontré pour la sûreté nucléaire. Cette interdiction prive ainsi l'exploitant de la possibilité de s'appuyer sur les compétences de pointe les plus adaptées, dans le cas où elles sont pérennisées au sein des entités dédiées du même groupe industriel.

A titre d'illustration, le groupe EDF a fait le choix, pour pérenniser les compétences associées à la conception des installations nucléaires, capitaliser sur le retour d'expérience dans ce domaine et progresser dans la durée en qualité et performance tout en gardant un maximum de flexibilité, de confier la conception de la partie nucléaire des installations à une filiale dédiée, Edvance. En l'état actuel du droit, EDF SA ne peut pas déléguer à Edvance la surveillance de prestataires amenés à mettre en œuvre des AIP sur le programme EPR2, en particulier celles concourant aux études de conception ou à la construction des réacteurs, qu'il doit lui-même surveiller. Cela nécessite qu'EDF SA conserve des moyens opérationnels en propre pour ce faire, ce qui désoptimise considérablement son organisation et conduit à des surcoûts élevés.

De même, le groupe Orano prévoit de réaliser l'essentiel de la conception des installations nucléaires constitutives de son programme Aval du futur au sein de sa filiale d'ingénierie nucléaire Orano Projets, et de faire réaliser les activités de fabrication et de chantier sous l'égide de sa filiale Aval du futur. Or, en l'état actuel du droit, la société sœur Orano Recyclage, qui sera chargée de l'exploitation future, sera contrainte d'assurer elle-même la surveillance formelle des intervenants extérieurs amenés à intervenir sur ces différentes activités (sans possibilité de recourir à ses sociétés sœurs Orano Projets et Orano Aval du futur), l'obligeant à dupliquer des ressources d'ingénierie pourtant déjà présentes et maîtrisées au sein du même groupe industriel.

La mesure proposée vise à permettre à l'exploitant nucléaire de confier la surveillance des intervenants extérieurs sur une INB qu'il exploite à une société qu'il contrôle ou à une société sœur placée sous le même contrôle que lui au sens de l'article L. 233-3 du code du commerce.

Pour garantir la pleine maîtrise de la sûreté nucléaire et la clarté de la chaîne de responsabilité, conformément au principe de responsabilité première de l'exploitant issu du droit européen (directive 2014/87/Euratom) et de l'article L. 593-6 du code de l'environnement, la surveillance déléguée au prestataire s'exercera sous la responsabilité, la direction et le contrôle constants de l'exploitant, qui demeure le garant unique de la sûreté de son installation. La délégation sera par ailleurs

conditionnée à une autorisation préalable de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) qui évaluera la pertinence technique et l'efficacité de l'organisation proposée). Un décret en Conseil d'État est prévu pour définir les modalités de la délégation et les conditions de délivrance de l'autorisation.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1er	Adapter les mesures d'accélération des projets nucléaires	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) Conseil national de la transition écologique (CNTE)	Sans objet.
2	Renforcer la primauté de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE)	Sans objet.
3	Permettre de recourir à des sociétés au sein du même groupe pour la surveillance des activités	Conseil national de la transition écologique (CNTE)	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1er	Adapter les mesures d'accélération des projets nucléaires	Sans objet.	Sans objet.
2	Renforcer la primauté de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	Sans objet.	Sans objet.
3	Permettre de recourir à des sociétés au sein du même groupe pour la surveillance des activités	Décret en Conseil d'Etat	Ministère chargé de la sûreté nucléaire Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

TABLEAU D'INDICATEURS D'IMPACTS

Indicateur	Description 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
Durée de réalisation du projet Aval du Futur	L'objectif est de mesurer la réalisation du projet Aval du futur porté par Orano. L'évaluation sera réalisée par la délégation interministérielle au nouveau nucléaire (DINN)	Augmentation afin de disposer de nouvelles capacités d'entreposage de plutonium à l'horizon 2038 et d'entreposage de combustibles usés à l'horizon 2040	2038 et 2040	**Article 1er** Adapter les mesures d'accélération des projets nucléaires

Article 1er – Adapter les mesures d'accélération des projets nucléaires

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le Conseil de politique nucléaire a pris acte le 12 mars 2026 des avancées du projet « Aval du futur » porté par Orano et visant à renouveler les installations de l'aval du cycle du combustible nucléaire à La Hague afin de répondre aux besoins du parc nucléaire existant puis des EPR2.

La poursuite du traitement-recyclage au-delà de 2040 est un atout pour le climat et la préservation des ressources ainsi que pour la souveraineté énergétique de la France. Parallèlement aux démarches de prolongation au-delà de 2040 des usines actuelles de La Hague et de Melox (Gard) déjà engagées, le projet Aval du futur a pour objectif de préparer et conduire le renouvellement des usines au sein du site Orano de La Hague. Cela permettra de doter la France d'un outil industriel permettant le recyclage des combustibles nucléaires usés jusqu'à la fin du siècle.

Une première phase consiste à construire, d'ici 2040, deux piscines d'entreposage des combustibles usés, un nouvel entreposage de matières plutonifères ainsi qu'une nouvelle usine de fabrication de combustibles recyclés appelée « Melox 2 ». Une seconde phase porte sur la construction d'une nouvelle usine de retraitement des combustibles usés appelée « La Hague 2 » et d'une troisième piscine d'entreposage des combustibles usés.

Ces installations n'entrent cependant pas aujourd'hui dans le champ d'application de la loi ADN, adoptée antérieurement aux réflexions sur le renouvellement des usines de l'aval du cycle du combustible.

La loi ADN contient, dans son titre II, diverses mesures d'accélération applicables à la réalisation des réacteurs éléctronucléaires construits à proximité de sites nucléaires existants[4]. Elle permet en substance :

- De qualifier les projets d'intérêt général par décret pour faciliter la mise en compatibilité des documents d'urbanisme (article 8) ;
- De dispenser les projets de formalités au titre du code de l'urbanisme, sans toutefois dispenser les projets du respect des règles d'urbanisme de fond,

[4] V. pour une présentation détaillée P. Guillot et A-C. Rigail, Les évolutions législatives pour accélérer les projets nucléaires, Responsabilité & Environnement n°113, janvier 2024, p. 87 (https://www.annales.org/site/re/2024/re113/2024-01-18.pdf)

apprécié à l'occasion de la délivrance des autorisations environnementales ou de l'autorisation de création (art. 9) ;

- De ne pas tenir compte des projets concernés dans les objectifs locaux de consommation d'espace pour les besoins de l'objectif de « zéro artificialisation nette » (art. 9, IV) ;
- De pouvoir recourir à une procédure d'autorisation d'urbanisme spéciale pour les ouvrages temporaires (art. 9-1) ;
- De démarrer certains travaux préparatoires « non nucléaires » à compter de la délivrance de l'autorisation environnementale (art. 11) ;
- De ne pas appliquer la loi littoral compte tenu de la nécessité d'éloigner les installations des habitations (art. 13) ;
- De simplifier les procédures d'accès au domaine public maritime (art. 14) ;
- De faciliter les expropriations avec prise de possession immédiate (art. 15) ;
- De faciliter le traitement contentieux en prévoyant des possibilités de régularisation ou d'annulation partielle (art. 16).

Le III de l'article 7 de la loi avait prévu une possibilité d'étendre l'application de ces dispositions par arrêté à des installations nouvelles d'entreposage de combustible, mais ne permet pas d'appliquer la loi ADN à l'ensemble des installations du programme Aval du Futur (notamment les installations de traitement – recyclage).

Le Conseil de politique nucléaire du 12 mars 2026 a par conséquent demandé de mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'accélération des procédures applicables à ce projet.

L'article 1er permet également de répondre à une problématique commune aux grands chantiers nucléaires : la nécessité de rationaliser l'encadrement administratif et la police des travaux préparatoires pour des infrastructures d'une ampleur exceptionnelle. Cette mesure est rendue également applicable aux projets de stockage en couche géologique profonde, à la différence du reste de la loi ADN.

L'article 1er :

- étend aux installations de l'aval du cycle du combustible nucléaire le bénéfice des règles issues du titre II de la loi ADN à l'exception du II de l'article 11, soit directement soit, pour ce qui concerne le seul article 15 relatif aux expropriations, par voie d'arrêté ;
- adapte les dispositions de la loi ADN dérogatoires à l'article L. 425-12 du code de l'urbanisme aux spécificités de l'aval du cycle tout en maintenant le principe

que seuls certains travaux pourront commencer dès la délivrance de l'autorisation environnementale ;
- confie au préfet des pouvoirs étendus en matière de police pour les installations de chantier, mesure rendue également applicable de manière ciblée aux installations de stockage en couche géologique profonde ;
- transfère au préfet la compétence en matière de délivrance et de modification des autorisations environnementales.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement dispose, dans son article 1er, que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » et, dans son article 6, que « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social*. ».

Dans sa décision n° 2023-851 DC du 21 juin 2023, le Conseil constitutionnel a jugé qu' « *en adoptant des mesures propres à accélérer la réalisation de nouveaux réacteurs électronucléaires, le législateur a entendu créer les conditions qui permettraient d'augmenter les capacités de production d'énergie nucléaire afin notamment de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre* » et qu'il a ainsi « *mis en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique, et poursuivi l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement* ».

Il a par ailleurs jugé que le législateur « *a pu prévoir que les mesures spécifiques prévues par le titre II de la loi déférée s'appliqueront à la réalisation des réacteurs pour lesquels la demande d'autorisation de création sera déposée au cours des vingt ans qui suivront la promulgation de la loi* ».

Ce raisonnement est transposable aux autres installations concourant au cycle d'exploitation des réacteurs électronucléaires, qui visent les mêmes objectifs.

Le Conseil constitutionnel a également jugé que, parmi les dispositions du titre II de la loi ADN, ne méconnaissent aucune exigence constitutionnelle :

- l'article 8 de la loi ADN relatif à la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ;
- l'article 9 qui dispense les réacteurs de permis de construire et renvoie la vérification de leur conformité aux règles d'urbanisme de fond à l'autorisation environnementale ou à l'autorisation de création ;

- l'article 12 qui permet de regarder les projets concernés, à certaines conditions, comme répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur pour les besoins des dérogations aux interdictions de porter atteinte aux espèces protégées ;
- l'article 13 qui écarte les dispositions de la loi littoral ;
- l'article 14 sur l'occupation du domaine public maritime ;
- l'article 15 sur l'expropriation avec prise de possession immédiate.

Les motifs qui sous-tendent sa décision sont transposables aux mesures envisagées, qui visent les mêmes objectifs de sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation et de protection de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur l'article 10 de la loi ADN qui prévoit uniquement la réalisation d'un rapport, ni sur son article 11, qui concerne l'autorisation environnementale et distingue, dans sa rédaction actuelle, les travaux qui peuvent être entrepris à compter de cette autorisation ou à compter de l'autorisation de création.

La rédaction proposée précise la nature des travaux qui pourront commencer sur le fondement de la seule autorisation environnementale sans attendre la clôture de l'enquête publique du DAC, en excluant les travaux portant sur des bâtiments destinés à recevoir, fabriquer ou retraiter des combustibles, à procéder à la conversion et à l'enrichissement de matières nucléaires ou à héberger des matériels de sauvegarde.

Les travaux sur ces bâtiments « nucléaires » pourront, si nécessaire, démarrer dès la clôture de l'enquête publique du DAC comme c'est le cas dans le droit commun des installations nucléaires de base. La rédaction proposée entoure cependant cette possibilité de garanties additionnelles, notamment en prévoyant une information préalable du public puis du ministre chargé de la sûreté nucléaire et de l'ASNR, en rappelant le pouvoir de l'ASNR d'édicter des prescriptions particulières et en précisant explicitement que les travaux effectués devront pouvoir être modifiés aux frais et risques de l'exploitant.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Les mesures portent sur des questions qui ne sont pas régies par la directive 2014/87/Euratom sur la sûreté nucléaire et la directive 2013/59/Euratom sur les normes de base en radioprotection.

Elles ne portent atteinte ni à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement, ni à la

directive 2011/92 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

S'agissant d'étendre aux installations de l'aval du cycle le bénéfice des règles issues de la loi ADN : Le cadre actuellement en vigueur pour le projet Aval du Futur met fortement à risque la tenue du calendrier du projet (2038 pour l'entreposage du plutonium, 2040 pour les piscines d'entreposage). Etendre la loi ADN à ce projet permettrait de gagner environ un an sur le début des travaux de terrassement, qui pourraient commencer sur la base d'une autorisation environnementale sans avoir à attendre la clôture de l'enquête publique du DAC comme l'impose l'article L. 425-12 du code de l'urbanisme. Cet effet ne peut pas être obtenu sans légiférer.

S'agissant de simplifier le cadre applicable en faisant de l'autorisation environnementale prévue par la loi ADN l'unique autorisation applicable aux activités et installations de chantier et en confiant au seul préfet le contrôle des activités et installations de chantier : Le cadre actuellement en vigueur prévoit que le contrôle relatif à l'autorisation environnementale délivrée pour les travaux préparatoires relève de la compétence du préfet jusqu'à la publication du décret d'autorisation de création. Une fois le décret d'autorisation de création adopté, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) devient l'autorité compétente pour le contrôle des travaux à l'intérieur du périmètre INB, y compris en ce qu'ils présentent des impacts environnementaux et des risques conventionnels (réglementations ICPE, IOTA), tandis que le préfet demeure compétent à l'extérieur de ce périmètre.

Cette situation conduit (i) à un morcellement des compétences (des installations similaires peuvent relever d'autorités qui changent dans le temps au cours de la vie du chantier, et qui varient d'un chantier à l'autre en fonction de leur localisation par rapport au périmètre de l'INB) et (ii) à une complexification du cadre prescriptif (à l'intérieur du périmètre de l'INB, l'autorisation environnementale initiale est complétée autant que de besoin par des décisions de l'ASNR, tandis qu'à l'extérieur elle peut être complétée par des arrêtés préfectoraux, ce qui génère des risques de divergence de prescriptions de part et d'autres de la frontière administrative

constituée par le périmètre INB, institué par le décret d'autorisation de création de l'INB). Cette situation trouve sa source dans l'article L. 593-33 du code de l'environnement qui ne peut être modifié que par un vecteur législatif.

Ce constat s'applique avec la même acuité au projet de centre de stockage en couche géologique profonde (Cigéo). Ce projet d'intérêt national majeur nécessite la réalisation d'infrastructures souterraines et de terrassements de surface de grande ampleur sur de nombreuses années. Sans intervention législative pour écarter l'application de l'article L. 593-33 du code de l'environnement, le maître d'ouvrage serait contraint de déposer des dossiers similaires auprès de deux autorités différentes (Préfet et ASNR) pour des travaux conventionnels de même nature, selon qu'ils se situent ou non dans le futur périmètre INB, complexifiant la gestion opérationnelle du chantier.

S'agissant de l'adaptation des dispositions dérogatoires à l'article L. 425-12 du code de l'urbanisme : Dans le droit commun, l'article L. 425-12 du code de l'urbanisme impose d'attendre la fin de l'enquête publique portant sur l'autorisation de création pour débuter les travaux, même s'ils ont été autorisés par ailleurs.

La loi ADN permet de débuter certains travaux préparatoires dès l'obtention de l'autorisation environnementale, en excluant de cette possibilité certains travaux, notamment ceux portant sur des bâtiments destinés à recevoir du combustible.

Ces dispositions nécessitent d'être adaptées pour tenir compte des spécificités des installations de l'aval du cycle. La possibilité de démarrer les travaux sur la base de l'autorisation environnementale ne concernera ainsi que les travaux autres que la construction des bâtiments, y compris leurs fondations, destinés à convertir ou enrichir des matières nucléaires, à recevoir, fabriquer ou retraiter des combustibles nucléaires ou à héberger des matériels de sauvegarde.

Pour ces bâtiments « nucléaires », la rédaction proposée prévoit des garanties additionnelles pour que les travaux puissent commencer, si nécessaire, dès la clôture de l'enquête publique du DAC, comme c'est le cas dans le droit commun des INB.

S'agissant d'une disposition législative à modifier, il est nécessaire de recourir à un vecteur législatif.

S'agissant de modifier l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation environnementale puis sa modification : Le présent article vise également à permettre que la délivrance de l'autorisation environnementale puis sa modification relèvent d'un arrêté du représentant de l'État compétent et non d'un décret comme le prévoit actuellement la loi ADN, afin de raccourcir les délais d'instruction administrative compte tenu des formalités requises pour l'adoption d'un décret. Cette situation ne

peut pas être modifiée sans légiférer, la compétence du Premier ministre résultant de l'article 11 de la loi ADN.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La **possibilité d'étendre la loi ADN à l'ensemble des installations de l'aval du cycle** du combustible nucléaire vise à obtenir un gain de calendrier d'environ 12 mois et à sécuriser le calendrier du projet. À titre de comparaison, le retour d'expérience de l'application de la loi ADN au projet de réacteurs EPR2 de Penly a permis de dégager un gain calendaire d'environ 20 mois sur le chemin critique du projet.

La **clarification de la police durant le chantier** vise à uniformiser et à simplifier le cadre applicable, ce qui permet de minimiser les risques de retards liés à des divergences dans les prescriptions applicables, y compris pour les projets de stockage en couche géologique profonde. Il s'agit de garantir un guichet unique préfectoral pour l'instruction et le contrôle des installations temporaires de chantier.

Cette rationalisation administrative ne concerne que les nuisances conventionnelles du chantier. Elle ne remet en aucun cas en cause la compétence de l'ASNR pour le contrôle de la qualité de réalisation des ouvrages nucléaires, au titre de ses prérogatives de sûreté.

Adapter les dispositions dérogatoires à l'article L. 425-12 du code de l'urbanisme permettrait, pour le projet Aval du Futur, des gains calendaires significatifs. Cela permettrait de sécuriser le calendrier de mise en service de nouvelles capacités d'entreposage de combustibles usés à l'horizon 2040, ce qui apparaît essentiel pour assurer, sur le long terme, la disponibilité de capacités d'entreposage suffisantes pour garantir le fonctionnement du parc nucléaire.

La **déconcentration de la délivrance de l'autorisation environnementale** vise à aligner la compétence avec la réalité du terrain, dans la mesure où l'instruction des demandes d'autorisation environnementale puis leur contrôle sont réalisés localement par les services déconcentrés, sous l'autorité des préfets.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option de ne pas légiférer a été écartée compte tenu de l'impossibilité d'atteindre les objectifs poursuivis à droit constant ou par voie règlementaire.

L'option d'étendre la loi ADN à l'ensemble des installations nucléaires de base a été écartée dans la mesure où certaines d'entre elles comme les réacteurs calogènes posent des questions nouvelles qui devront être approfondies dans les années à venir.

L'option d'une extension automatique de l'intégralité de la loi ADN aux installations du cycle a été écartée dans la mesure où (i) il n'est à ce stade ni exclu ni certain que des expropriations soient nécessaires et où (ii) des adaptations à la définition des travaux qui peuvent démarrer dès l'autorisation environnementale sont quoi qu'il en soit nécessaires.

L'option de permettre une extension de l'ensemble de la loi ADN aux installations de stockage géologique de déchets radioactifs a été envisagée et écartée dans la mesure où elle irait au-delà du but visé, qui consiste uniquement à étendre à ces installations les mesures relatives à la répartition des pouvoirs de police durant le chantier.

3.2. OPTION RETENUE

En ce qui concerne **l'extension du champ d'application de la loi ADN**, le dispositif retenu consiste à élargir l'essentiel du titre II de la loi ADN à l'ensemble des installations mentionnées aux 2° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement[5] situées dans ou à proximité d'INB existantes et faisant l'objet d'une demande d'autorisation de création (ci-après DAC) déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de la loi ADN (intervenue le 22 juin 2023). Le II de l'article 11 est exclu de cet élargissement pour des raisons de cohérence avec les autres modifications apportées à cet article par la loi. Pour l'article 15 relatif aux expropriations, le mécanisme d'extension par arrêté qui était déjà prévu dans la loi ADN est maintenu.

En ce qui concerne **la police pendant la phase de chantier**, l'option retenue consiste à confier au préfet la police de l'ensemble des installations de chantier, désignées comme celles qui « participent à la réalisation d'un réacteur électronucléaire », notion définie à l'article 7 de la loi ADN). Cette disposition est également rendue applicable aux installations de stockage géologique de déchets radioactifs.

En ce qui concerne **les dates de début de travaux**, le dispositif retenu consiste à maintenir la possibilité de commencer les travaux préparatoires et non-nucléaires

[5] Article L.593-2 « […] 2° Les installations, répondant à des caractéristiques définies par décret en Conseil d'Etat, de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs […].

(terrassements, voiries, installations de chantier, et bâtiments conventionnels) une fois l'autorisation environnementale obtenue sans avoir à attendre la fin de l'enquête publique du DAC.

Les travaux portant sur les bâtiments destinés à convertir ou enrichir des matières nucléaires, à recevoir, fabriquer ou retraiter des combustibles nucléaires (y compris les matières ou substances qui en sont issues) ou à héberger des matériels de sauvegarde pourront quant à eux commencer, si nécessaire, après la clôture de l'enquête publique du DAC, comme c'est le cas aujourd'hui dans le droit commun, mais avec des garanties supplémentaires (information du ministre chargé de la sûreté et de l'ASNR, information du public, rappel du pouvoir de prescription de l'ASNR et de la nécessité de pouvoir modifier les travaux aux frais et risques de l'exploitant). L'usage de cette possibilité supposera en outre que la conformité des travaux aux règles d'urbanisme mentionnées au I de l'article 9 de la loi ADN ait bien été vérifiée à l'occasion de l'autorisation environnementale, comme le prévoit déjà la loi ADN ; l'autorisation environnementale ayant par ailleurs par nature vocation à traiter des enjeux environnementaux liés aux travaux concernés.

La **délivrance de l'autorisation environnementale** est déconcentrée au niveau du préfet, qui sera également compétent pour la modifier sans égard pour la date de délivrance du DAC en application du droit commun et sans qu'il soit besoin de le préciser.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure conduit à modifier les articles 7 et 11 de la loi ADN.

Elle ne contrevient à aucune exigence constitutionnelle.

Les motifs qui sous-tendent la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi ADN sont transposables aux installations du cycle du combustible et aux installations de stockage qui participent de la même manière à la protection des intérêts fondamentaux de la Nation (cf. §1.2 supra).

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas prononcé sur l'article 11 dans sa rédaction en vigueur.

Les modifications apportées à cet article délimitent, pour ce qui concerne les installations du cycle du combustible, le champ des travaux qui peuvent être entrepris à compter de l'autorisation environnementale sans attendre la clôture de l'enquête publique du DAC. Ces travaux demeurent soumis à autorisation administrative après une enquête publique portant sur l'ensemble du projet, ce qui ne méconnaît aucune exigence constitutionnelle.

Les garanties qui entourent la possibilité de démarrer certains des travaux couverts par l'autorisation environnementale après la clôture de l'enquête publique du DAC sont par ailleurs renforcées par rapport au droit commun (cf. §1.2 *supra*).

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

Sans objet (cf. *supra*). Les mesures du présent article portent sur des questions qui ne sont pas régies par la directive 2014/87/Euratom sur la sûreté nucléaire et la directive 2013/59/Euratom sur les normes de base en radioprotection. Elles ne portent atteinte ni à la Convention d'Aarhus ni à la directive 2011/92 dite « projets ».

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure vise à permettre la tenue du calendrier du Projet Aval du futur et permettra, plus généralement, des gains de temps dans la réalisation des projets concernés.

Ces gains de temps ne sont pas aisément mesurables. Ils sont néanmoins estimés à 12 mois pour le projet Aval du Futur.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure aura une incidence favorable sur les entreprises concernées (Orano et EDF pour l'essentiel, et le cas échéant d'autres entreprises qui entreprendraient des projets entrant dans le champ d'application de la loi ADN, par exemple pour les projets de petits réacteurs modulaires qui en remplissent les conditions). Elle est sans incidence négative sur les autres entreprises.

En particulier, la mesure limitera l'exposition financière des maîtres d'ouvrage aux risques de dérives calendaires.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure est susceptible d'entraîner l'application de l'article 8 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 sur la reconnaissance de la qualification de projet d'intérêt général, qui peut déboucher sur la mise en compatibilité des documents d'urbanisme et de son article 9 sur la dispense de permis de construire et la dispense de comptabilisation au titre des objectifs locaux et régionaux d'artificialisation des sols. Elle n'a pas d'autres incidences sur les collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La déconcentration des autorisations environnementales sera sans incidence effective sur les services déconcentrés et services préfectoraux, qui en assurent déjà de fait l'instruction et le suivi.

Le fait de confier au préfet la police des installations en phase de chantier pourrait accroître, dans une proportion modérée, la charge de travail des services déconcentrés mais devrait générer une simplification de l'articulation avec l'ASNR.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La mesure a vocation à accélérer la réalisation de projets qui concourent à l'indépendance énergétique de la Nation par la maîtrise de l'ensemble du cycle du combustible nucléaire.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La mesure a vocation à accélérer la réalisation de projets qui concourent à la lutte contre le réchauffement climatique, compte tenu du faible contenu carbone de l'électricité d'origine nucléaire.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La mesure a vocation à accélérer la réalisation de projets qui concourent à l'électrification des usages et peuvent donc jouer un rôle positif dans l'adaptation au changement climatique en tant qu'elle sera consommatrice d'électricité. Elle est sans incidence sur l'efficacité énergétique ou la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La mesure n'a pas, par elle-même, d'impact sur la ressource en eau. Les impacts sur cette ressource sont étudiés dans le cadre de l'étude d'impact de chacun des projets concernés.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La mesure vise en particulier à faciliter le renouvellement des installations du cycle du combustible nucléaire et elle aura donc une incidence favorable du point de vue de l'économie circulaire et de la gestion des déchets. Elle est sans incidence sur la prévention des risques technologiques, les changements en matière de police s'effectuant à stricte iso-protection de l'environnement.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La mesure n'a aucun impact négatif en matière de lutte contre la pollution. Les dispositions de simplification administrative et de rationalisation des polices ne

modifient pas les objectifs de fond et le niveau d'exigence fixés par le code de l'environnement. Elles s'effectuent à stricte iso-protection de l'environnement.

Au contraire, le fait de confier aux services déconcentrés la police de l'ensemble des installations de chantier (ICPE et IOTA) indépendamment de leur localisation vis-à-vis du futur périmètre INB, garantit une gestion environnementale cohérente et intégrée du site. Cela évite le fractionnement artificiel des enjeux environnementaux (gestion globale de l'eau, du bruit, de la poussière et des espèces protégées) et permet un contrôle plus lisible et efficace des impacts cumulés du chantier.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La mesure est sans incidence sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles. Les impacts des projets relevant de la loi ADN sont étudiés dans le cadre de l'étude d'impact de chacun des projets concernés, sans que la mesure soit de nature à les accroître ou à les diminuer.

4.4.1. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales. Le CNEN a rendu un avis favorable le 2 juillet 2026.

Le Conseil national de la transition écologique (CNTE) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 133-2 du code de l'environnent et a rendu un avis le 15 juillet 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la 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)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 2 – Renforcer la primauté de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article 2 vise à instaurer une possibilité de déroger à une disposition des titres III ou V à VII du livre I[er] code de la construction et de l'habitation (CCH) ou à des textes pris pour leur application à l'occasion de la délivrance de l'autorisation de création des réacteurs électronucléaires lorsque leur application aggraverait des risques en matière de sûreté nucléaire ou de radioprotection ou ne serait pas techniquement réalisable.

Cela pourrait concerner par exemple :

- S'agissant du titre III, le cas où des dispositions de plans de prévention des risques s'avèreraient contradictoires avec des règles différentes propres aux INB. Ce cas peut concerner par exemple les interdictions de réaliser des remblais prévues par les plans de prévention des risques d'inondation, contradictoires avec l'impératif de réaliser des remblais pour protéger les centrales :
- Pour le titre V, les règles sur la qualité de l'air qui prévoient en principe l'évacuation des émanations ce qui peut entrer en contradiction avec les enjeux de confinement de la radioactivité et de mise en dépression des locaux nucléaires ;
- Pour le titre VI, des règles sur l'accessibilité qui ne peuvent pas être mises en œuvre dans certains locaux compte tenu des risques en matière de radioprotection (impossibilité de créer des zones de repli en secteur irradiant) et des contraintes de sûreté et d'évacuation ;
- Pour le titre VII, des règles sur la performance énergétique des bâtiments, qui peuvent être incompatibles avec les règles de sûreté et de sécurité (par exemple pour la solarisation des toitures ou l'usage de matériaux combustibles).

En effet, certaines exigences du CCH, conçues pour des bâtiments classiques, ne sont pas adaptées au cas des installations nucléaires, qui sont soumises à des règles différentes (en particulier en matière de sûreté nucléaire). Ces règles peuvent être, selon les cas, mieux-disantes ou contradictoires avec celles issues du CCH.

Les exigences applicables aux installations nucléaires de base (INB) sont définies par le code de l'environnement, complétées par les prescriptions de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), ainsi que par des référentiels techniques,

doctrines et règles professionnelles de la filière nucléaire reconnus par l'ASNR (notamment les règles de conception, de construction et d'essais des ouvrages de génie civil des centrales nucléaires élaborées par l'AFCEN). Ces exigences couvrent, de manière renforcée, les enjeux de résistance aux agressions externes (séisme, inondation, explosion), de confinement, de ventilation, de radioprotection et de maîtrise des risques.

L'application du CCH n'apporte pas toujours de garanties supplémentaires en matière de maîtrise des risques, celle-ci étant déjà assurée par un corpus normatif spécifique, exigeant et contrôlé de manière continue par l'autorité compétente.

En revanche, cette superposition de normes génère des difficultés juridiques et techniques significatives, conduisant à une multiplication de demandes de dérogation pouvant se révéler longues et complexes, ce qui s'avère insécurisant pour le maître d'ouvrage.

Certaines exigences issues du CCH peuvent par ailleurs entrer en contradiction avec les contraintes propres aux installations nucléaires ou s'avérer incompatibles avec leur conception et leur fonctionnement.

À titre d'illustration, l'application de certains seuils de la RE 2020 implique, pour qu'ils soient respectés, l'usage du bois dans les matériaux de construction de certains bâtiments. Or le bois – et sa maintenance en milieu marin pour les sites situés en bord de mer – présente des contraintes difficilement acceptables au regard des impératifs de tenue au séisme, de résistance au feu ou encore de maîtrise des agresseurs des bâtiments classés de sûreté, qui sont inhérents aux installations nucléaires de base et qui donnent déjà lieu à un corpus de règles et de dispositions constructives très strictes. En outre, l'usage de ces matériaux s'avère incompatible avec les requis sécuritaires que doivent respecter les installations nucléaires afin, notamment, de résister à des attaques extérieures (ex : obligation de murs en béton de forte épaisseur).

Il en va de même pour les exigences thermiques (bonne aération ou bonne isolation des locaux) ou les exigences d'aménagement des lieux de travail (accessibilité, éclairage par lumière naturelle) qui peuvent entrer en contradiction avec les enjeux de confinement des substances radioactives, afin d'assurer la sûreté et la protection de la santé humaine.

L'article 2 vise à renforcer l'application du principe de primauté des règles de sûreté, en permettant à l'autorisation de création de déroger à l'application des règles qui résultent des titres III ou V à VII du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation et des mesures prises pour leur application lorsqu'elles aggravent des risques en matière de sûreté ou de radioprotection. Il permet également d'écarter l'application de ces règles lorsque leur mise en œuvre n'est pas techniquement réalisable au regard

de la nature de l'installation qui peut, dans certains cas, être soumise à des exigences spécifiques au titre de l'article L. 1333-2 du code de la défense du fait de la détention de matières nucléaires.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Le livre I du code de la construction et de l'habitation pose, de manière générale, des restrictions à la liberté des constructeurs et propriétaires. Ces restrictions peuvent trouver leur justification dans des principes de valeur constitutionnelle divers, notamment la solidarité de tous les français devant les calamités nationales pour ce qui concerne le titre III, la protection de la santé pour ce qui concerne le titre V ou le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé pour ce qui concerne le titre VII.

La sûreté nucléaire et la radioprotection participent, de la même manière, du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, en particulier des travailleurs exposés à des risques particuliers en la matière.

Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine qui lui est réservé par la Constitution, d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel (ex. CC, décision n° 2010-42 QPC du 7 octobre 2010, §3).

Dès lors que ces nouvelles modalités ne s'appliquent pas de manière uniforme à l'ensemble des bâtiments soumis au code de la construction et de l'habitation, il faut qu'elles respectent par ailleurs le principe d'égalité.

Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Les INB relèvent d'un cadre spécifique, qui distingue leur situation de celle des autres bâtiments à un double titre :

- Elles font l'objet d'un corpus normatif autonome d'un niveau d'exigence plus élevé que les bâtiments classiques ;
- Les exigences de sûreté et de radioprotection qui s'y appliquent peuvent être contradictoires avec des exigences constructives pensées pour les bâtiments conventionnels.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Convention sur la sûreté nucléaire adoptée le 17 juin 1994[6] pose dans son article 10 le principe de priorité à la sûreté (« *Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées pour que toutes les organisations qui mènent des activités concernant directement les installations nucléaires établissent des stratégies accordant la priorité requise à la sûreté nucléaire* »).

Ce principe de priorité à la sûreté figure également aux articles 5 et 6 de 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 dispose que « les États membres s'assurent que l'autorité de réglementation compétente possède les compétences juridiques, ainsi que les ressources humaines et financières nécessaires pour remplir ses obligations en lien avec le cadre national décrit à l'article 4, paragraphe 1, la priorité requise étant accordée à la sûreté » ;
- L'article 6 dispose que « Les États membres veillent à ce que le cadre national en vigueur exige des titulaires d'autorisation qu'ils établissent et mettent en œuvre des systèmes de gestion qui accordent la priorité requise à la sûreté nucléaire et sont régulièrement contrôlés par l'autorité de réglementation compétente » ;

L'article 15 de la Convention sur la sûreté nucléaire adoptée le 17 juin 1994 stipule que « *Chaque Partie contractante prend les mesures appropriées pour que, dans toutes les conditions normales de fonctionnement, l'exposition aux rayonnements ionisants des travailleurs et du public due à une installation nucléaire soit maintenue au niveau le plus bas qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre* (…) ».

Ce principe est repris à l'article 5 de 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.

Aucun cadre conventionnel spécifique ne s'applique aux titres III et V du livre premier du CCH excepté sur l'air intérieur pour lequel l'article 13 de la directive 2024/1275 dispose que « *les États membres définissent des exigences pour l'application de normes appropriées en matière de qualité de l'environnement intérieur dans les bâtiments afin de maintenir un climat intérieur sain* ».

[6] Ratifiée par la loi n°95-865 du 2 août 1995 autorisant l'approbation de la Convention sur la sécurité nucléaire et publiée par le décret no 96-972 du 31 octobre 1996 portant publication de la Convention sur la sûreté nucléaire

Le titre VI entre dans le champ de la convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées qui été ratifiée et publiée (décret n° 2010-356 du 1er avril 2010). Son article 27 prévoit que les parties doivent faire en sorte que « *des aménagements raisonnables soient apportés aux lieux de travail en faveur des personnes handicapées* ». L'article 2 précise qu'on entend par « *aménagement raisonnable* » les « *modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue* ».

Le titre VII comprend des mesures prises pour la transposition de la directive 2024/1275 sur la performance énergétique des bâtiments.

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L. 593-6 du code de l'environnement dispose que « *l'exploitant d'une installation nucléaire de base est responsable de la maîtrise des risques et inconvénients que son installation peut présenter pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1* » et précise que l'exploitant « *accorde la priorité à la protection des intérêts susmentionnés* » (qui englobent les impératifs de sûreté nucléaire et de radioprotection).

Mais cet article ne prévoit pas explicitement que les principes de priorité à la sûreté nucléaire et à la radioprotection prévalent en cas de conflits de normes, ce qui peut créer des difficultés de mise en œuvre. Il est nécessaire, du fait de l'indépendance des régimes, de légiférer pour permettre l'application de cette priorité accordée à la sûreté et à la radioprotection.

Cela pourrait concerner, pour les exemples déjà identifiés :

- En ce qui concerne le titre III du livre Ier du CCH, le cas où des dispositions de plans de prévention des risques sont contradictoires avec des règles différentes propres aux INB. Les interdictions de réaliser des remblais prévues par les plans de prévention des risques d'inondation peuvent ainsi être contradictoire avec l'impératif de réaliser des remblais pour protéger les centrales (qui ne peuvent être situées qu'à proximité de l'eau) ;

- Pour le titre V, les règles sur la qualité de l'air qui prévoient en principe l'évacuation des émanations, ce qui peut entrer en contradiction avec les enjeux de confinement de la radioactivité ;
- Pour le titre VI, des règles sur l'accessibilités qui ne peuvent pas être mises en œuvre dans certains locaux compte tenu des risques en matière de radioprotection et des contraintes de sûreté et d'évacuation (les cheminements en zone contrôlée imposant des obstacles physiques antisismiques et anti-radiations incompatibles avec les normes de circulation PMR) ;
- Pour le titre VII, des règles sur la solarisation ou la végétalisation des toitures qui ne peuvent pas être mises en œuvre sur certains bâtiments nucléaires (notamment à cause de l'ajout d'agresseurs externes générant un risque d'incendie ou, en cas de tempête, de projectiles).

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

La mesure vise à permettre la prévalence des impératifs de sûreté et de radioprotection lorsque certaines règles issues du code de la construction ou des textes pris pour son application sont de nature à présenter des risques accrus pour ces intérêts, ainsi qu'à permettre de déroger à ces règles en cas d'impossibilité technique de les mettre en œuvre au regard de la nature de l'installation (qui peut abriter des matières dont la détention est soumise à autorisation au titre du code de la défense).

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option d'exclure les réacteurs électronucléaires du champ d'application du code de la construction et de l'habitation a été écartée, dans la mesure où elle irait au-delà de l'objectif recherché.

L'option de n'écarter les règles du code de la construction et de l'habitation qu'en cas de contradiction explicite de normes a été envisagée et exclue. En effet, il peut exister des cas où les normes issues du code de la construction et de l'habitation, sans être *stricto sensu* contradictoires avec les règles propres aux INB, créent des risques

additionnels ou s'avèrent physiquement impossibles à intégrer dans l'ingénierie nucléaire.

3.2. OPTION RETENUE

Le dispositif retenu consiste à permettre de déroger à une disposition des titres III ou V à VII du livre Ier du code de la construction et de l'habitation et des mesures prises pour leur application lorsqu'elle crée un risque en matière de sûreté ou de radioprotection ou lorsque sa mise en œuvre n'est pas techniquement réalisable au regard de la nature de l'installation.

Les éléments de justification correspondant seront à fournir par le pétitionnaire dans le cadre de l'instruction de l'autorisation de création, qui relève du Premier ministre après une instruction conduite par le ministère chargé de la sûreté nucléaire qui fait intervenir également l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection pour avis et le préfet pour la réalisation de l'enquête publique.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure nécessite de modifier l'article L. 593-7 du code de l'environnement.

A supposer que les dérogations portent sur des dispositions du code de la construction et de l'habitation qui mettent en œuvre des objectifs de valeur constitutionnelle, la mesure ne prive pas de garanties légales des exigences de nature constitutionnelle.

En effet, les dérogations ne pourront porter que sur des dispositions qui seraient impossibles à appliquer ou qui aggraveraient des risques en matière de sûreté ou de radioprotection. Elles relèvent donc d'une conciliation entre divers impératifs constitutionnels, qui se fera sous le contrôle de l'autorité administrative dans le cadre de l'instruction de l'autorisation de création.

Cette conciliation sera propre aux INB sans que cela ne contrevienne au principe d'égalité, qui ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

Les INB relèvent d'un cadre spécifique, qui distingue leur situation de celle des autres bâtiments : les exigences de sûreté et de radioprotection qui s'y appliquent peuvent être incompatibles avec des exigences constructives pensées pour les bâtiments conventionnels, et elles font par ailleurs l'objet d'un corpus normatif autonome et généralement considérablement plus exigeant.

En tenir compte revient à traiter de manière différente des situations différentes, et la différence qui en résulte sera en rapport direct avec l'objet de la loi.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La mesure met en œuvre le principe de priorité à la sûreté nucléaire et le principe de maintien au niveau le plus bas qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre de l'exposition aux rayonnements ionisant, principes qui sont reconnus par le droit international.

Elle permet par ailleurs de déroger à certaines règles lorsqu'elles ne peuvent pas être mises en œuvre pour des raisons techniques.

Cette possibilité n'est pas, par elle-même, en contradiction avec le droit international ou le droit de l'Union européenne.

Le principe selon lequel « à l'impossible nul n'est tenu » est par ailleurs un principe général du droit de l'Union européenne (CJUE, 6 novembre 2018, Scuola Elementare Maria Montessori, aff. C-622/16 P, point 79).

En ce qui concerne spécifiquement l'accessibilité, la convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées n'impose pas la prise de mesures qui ne seraient pas raisonnables. Des aménagements qui contreviendraient aux principes de priorité à la sûreté ou au principe de minimisation de l'exposition aux rayonnements ionisant peuvent être regardés comme déraisonnables.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure n'a pas d'effets macroéconomiques mesurables.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La mesure aura une incidence sur les exploitants d'installation nucléaire de base qui pourront bénéficier de dérogations leur permettant de mettre effectivement en

œuvre le principe de priorité à la sûreté et de limitation de l'exposition au rayonnement. Elle est sans incidence sur les autres entreprises.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

La mesure est sans impact budgétaire.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

La mesure est sans impact sur les collectivités territoriales.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure pourra avoir une incidence sur les services administratifs impliqués dans l'instruction des demandes d'autorisation de création, à savoir les services du ministre chargé de la sûreté nucléaire (en particulier direction générale de la prévention des risques) et, dans le cadre de son avis, de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Certains bâtiments des centrales nucléaires ne peuvent pas être rendus accessibles aux personnes à mobilité réduite compte tenu de leurs modes de fonctionnement et des contraintes posées par les règles de sûreté et d'évacuation. La mesure ne change pas par elle-même cette situation mais permettra d'en tenir compte dans l'autorisation de création afin de faire prévaloir les exigences de radioprotection et de sûreté.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

La mesure renforce la primauté accordée à la sûreté nucléaire et à la radioprotection.

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La mesure pourrait conduire à écarter certaines dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments, et donc à accroître marginalement les émissions des ouvrages concernés. Cet impact n'est pas chiffrable avec précision mais serait en tout état de cause négligeable au regard des bénéfices en termes d'émissions de gaz à effet de serre de la production électrique abondante à faible teneur en carbone d'un réacteur nucléaire.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La mesure pourrait conduire à écarter certaines dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments et donc à dégrader marginalement les performances des ouvrages concernés eux-mêmes. Cet impact n'est pas chiffrable avec précision mais serait en tout état de cause négligeable au regard des bénéfices climatiques de la production électrique abondante à faible teneur en carbone d'un réacteur nucléaire.

La mesure est sans incidence sur l'adaptation au changement climatique.

Elle n'aura pas d'incidence sur la prévention des risques naturels pour ce qui concerne les centrales elles-mêmes. En revanche, le fait de déroger aux plans de protection des risques naturels pour protéger la centrale pourrait avoir des incidences sur les zones avoisinantes et nécessiter des mesures de prévention additionnelles. A titre d'exemple, si un plan de prévention du risque inondation interdit les remblais sur la zone d'implantation de la centrale, il faudra déroger à cette interdiction et adapter en conséquence le plan de prévention pour tenir compte de l'existence des remblais.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La mesure n'a pas, par elle-même, d'impact sur la ressource en eau. Les impacts sur cette ressource sont étudiés dans le cadre de l'étude d'impact de chacun des projets concernés.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La mesure est sans incidence sur l'économie circulaire ou la gestion des déchets.

Elle sera sans incidence en matière de prévention des risques technologiques, les dérogations au code de la construction ne pouvant être accordées que lorsqu'elles aggraveraient des risques en matière de sûreté ou de radioprotection.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de lutte contre les pollutions, la lutte contre la pollution ne relevant pas du code de la construction et de l'habitation.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La mesure est par elle-même sans incidence sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles. Les impacts éventuels sont étudiés dans le cadre de l'étude d'impact de chacun des projets concernés.

4.4.1. Impacts sur les ressources

Le présent article ne nuit pas aux stratégies environnementales en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le présent article du projet de loi a été soumis à la consultation du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) au titre de l'article D. 142-15 du code de la construction et de l'habitation. Le CSCEE a rendu un avis favorable le 7 juillet 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Le présent article entre en vigueur au lendemain de la publication de la 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)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.

Article 3 – Permettre de recourir à des sociétés au sein du même groupe pour la surveillance des activités

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

En l'état du droit, l'exploitant d'une installation nucléaire a l'obligation d'exercer la surveillance des activités importantes pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 lorsqu'elles sont réalisées par des intervenants extérieurs.

Il a l'interdiction de déléguer cette surveillance à un prestataire.

Cette règle a été introduite dans la loi par l'article 124 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Elle figure également à l'article 2.2.3 de l'arrêté du 7 février 2012 fixant les règles générales relatives aux installations nucléaires de base, qui dispose que « *la surveillance de l'exécution des activités importantes pour la protection réalisées par un intervenant extérieur doit être exercée par l'exploitant, qui ne peut la confier à un prestataire* ».

L'arrêté précise que « *dans des cas particuliers,* [l'exploitant] *peut se faire assister dans cette surveillance, à condition de conserver les compétences nécessaires pour en assurer la maîtrise* » et qu'il « *s'assure que les organismes qui l'assistent disposent de la compétence, de l'indépendance et de l'impartialité nécessaires pour fournir les services considérés* ».

L'obligation faite à l'exploitant nucléaire d'assurer lui-même la surveillance de ses intervenants extérieurs lorsqu'ils mettent en œuvre une Activité importante pour la protection (AIP), sans pouvoir la déléguer à des filiales qu'il contrôle ou à des sociétés sœurs spécialisées dans le domaine, se traduit au plan opérationnel par la nécessité de maintenir, au sein de l'exploitant nucléaire, des moyens opérationnels pour assurer les actions relatives à la surveillance de ces activités, sans gain démontré pour la sûreté nucléaire. Cette interdiction prive ainsi l'exploitant de la possibilité de s'appuyer sur les compétences de pointe les plus adaptées, pourtant pérennisées au sein des entités dédiées du même groupe industriel.

A titre d'illustration, le groupe EDF a fait le choix, pour pérenniser les compétences associées à la conception des installations nucléaires, intégrer le retour d'expérience dans le domaine et progresser dans la durée en qualité et performance tout en gardant un maximum de flexibilité, de confier la conception de la partie nucléaire des installations à une filiale dédiée, Edvance. En l'état actuel du droit, EDF SA ne peut pas déléguer à Edvance la surveillance de prestataires amenés à mettre en œuvre des AIP

sur le programme EPR2, en particulier celles concourant aux études de conception ou à la construction des réacteurs, qu'il doit lui-même surveiller. Cela nécessite qu'EDF SA conserve des moyens opérationnels en propre pour ce faire, ce qui désoptimise considérablement son organisation et conduit à des surcoûts importants.

De même, le groupe Orano prévoit de réaliser l'essentiel de la conception des installations nucléaires constitutives de son programme Aval du futur au sein de sa filiale d'ingénierie nucléaire Orano Projets, et de faire réaliser les activités de fabrication et chantier sous l'égide de sa filiale Aval du futur. Or, en l'état actuel du droit, la société sœur Orano Recyclage, qui sera chargée de l'exploitation future, sera contrainte d'assurer elle-même la surveillance formelle des intervenants extérieurs amenés à intervenir sur ces différentes activités (sans possibilité de la déléguer à ses sociétés sœurs Orano Projets et Orano Aval du futur), l'obligeant à dupliquer des ressources d'ingénierie pourtant déjà présentes et maîtrisées au sein du même groupe industriel.

Cette situation n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle impose à l'exploitant de conserver lui-même les moyens nécessaires à la maîtrise technique des actions de surveillance. Au sein d'un même groupe, il peut apparaître plus pertinent de les regrouper au sein d'une même entité, l'exploitant pouvant alors se concentrer sur la direction et le contrôle des activités de surveillance plutôt que sur leur conduite opérationnelle.

Les possibilités « d'assistance » aujourd'hui prévues par l'arrêté du 7 février 2012 ne suffisent pas à répondre à cet objectif puisqu'elles imposent que la surveillance reste exercée par l'exploitant, qui doit de ce fait conserver en propre l'ensemble des moyens nécessaires à sa réalisation (et pas seulement à sa direction ou à son contrôle). Il peut par ailleurs être délicat en pratique d'établir la frontière entre ce qui relève de l'assistance et ce qui relèverait d'une délégation, ce qui limite la possibilité de recourir à l'assistance.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

La Charte de l'environnement dispose, dans son article 1er, que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » et, dans son article 6, que « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Dans de nombreuses décisions, le Conseil Constitutionnel estime par ailleurs qu'il est loisible au législateur d'apporter à la liberté contractuelle, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des

exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi[7].

La mesure proposée vise à atténuer une restriction existante à la liberté contractuelle, mais uniquement au bénéfice de sociétés appartenant au même groupe que l'exploitant (filiales contrôlées par l'exploitant, que ce soit directement ou indirectement, et sociétés « sœurs » placées sous le même contrôle direct ou indirect que l'exploitant). Elle doit donc être examinée au regard du principe d'égalité. Au titre d'une jurisprudence constante, le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de manière différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit[8].

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

La Convention sur la sûreté nucléaire, signée à Vienne le 20 septembre 1994, stipule que « *le cadre législatif et réglementaire prévoit :*

i) l'établissement de prescriptions et de règlements de sûreté nationaux pertinents ;

ii) un système de délivrance d'autorisations pour les installations nucléaires et l'interdiction d'exploiter une installation nucléaire sans autorisation ;

iii) un système d'inspection et d'évaluation réglementaires des installations nucléaires pour vérifier le respect des règlements applicables et des conditions des autorisations ;

iv) des mesures destinées à faire respecter les règlements applicables et les conditions des autorisations, y compris la suspension, la modification ou le retrait de celles-ci. »

Elle pose le principe de responsabilité première de l'exploitant en ces termes : « *chaque partie contractante fait le nécessaire pour que la responsabilité première de la sûreté d'une installation nucléaire incombe au titulaire de l'autorisation correspondante et prend les mesures appropriées pour que chaque titulaire d'une autorisation assume sa responsabilité* ».

Elle prévoit également que « *chaque partie contractante prend les mesures appropriées pour que des programmes d'assurance de la qualité soient établis et exécutés en vue de garantir que les exigences spécifiées pour toutes les activités importantes pour la sûreté nucléaire sont respectées pendant toute la durée de la vie d'une installation nucléaire* ».

---

[7] Ex : Décision n° 2012-660 DC du 17 janvier 2013 et Décision n° 2014-691 DC du 20 mars 2014

[8] Ex : Décision n°87-232 DC du 7 janvier 1988, cons. 10 ou Décision n°2014-415 QPC, 26 septembre 2014, cons. 6

La directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires consacre également le principe fondamental de la responsabilité première de l'exploitant en matière de sûreté et ajoute que cette responsabilité ne peut être déléguée (article 6).

Elle prévoit également au paragraphe 5 de l'article 6 que « *le cadre national en vigueur exige des titulaires d'autorisation qu'ils disposent et maintiennent des ressources financières et humaines adéquates pour s'acquitter de leurs obligations en ce qui concerne la sûreté nucléaire d'une installation nucléaire, définies aux paragraphes 1 à 4* ».

Ces obligations portent sur la responsabilité première (paragraphe 1), l'évaluation régulière et l'amélioration continue de la sûreté (paragraphe 2), la vérification des mesures de prévention des accidents (paragraphe 3) et la mise en œuvre de systèmes de gestion qui accordent la priorité à la sûreté (paragraphe 4).

1.4. COMPARAISONS INTERNATIONALES

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

L'article L. 593-6-1 du code de l'environnement prévoit que tout exploitant nucléaire surveille lui-même les intervenants extérieurs qu'il emploie pour accomplir des activités importantes pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement qui sont appelées « activités importantes pour la protection » (AIP). Cette surveillance ne peut actuellement pas être déléguée à un tiers, y compris s'il s'agit d'une société sœur ou d'une société contrôlée par l'exploitant nucléaire.

Ainsi, l'obligation faite à l'exploitant nucléaire d'assurer lui-même la surveillance de ses intervenants extérieurs lorsqu'ils mettent en œuvre une AIP, sans pouvoir la déléguer à ses éventuelles filiales ou sociétés sœurs spécialisées dans le domaine, se traduit au plan opérationnel par la nécessité de maintenir certaines compétences parfois rares et spécifiques au sein de l'exploitant nucléaire, sans gain démontré pour la sûreté nucléaire.

Cette interdiction prive ainsi l'exploitant de la possibilité de s'appuyer sur les compétences de pointe et d'ingénierie les plus adaptées, pourtant déjà maîtrisées et pérennisées au sein des entités dédiées du même groupe industriel.

Cette situation n'est pas satisfaisante dans la mesure où elle impose à l'exploitant de conserver lui-même les compétences nécessaires à la maîtrise technique des opérations de surveillance. Au sein d'un même groupe, il peut apparaître plus pertinent de regrouper ces compétences au sein d'une même entité, l'exploitant pouvant alors se concentrer sur la direction et le contrôle des actions de surveillance plutôt que sur leur conduite opérationnelle. En ce sens, les possibilités « d'assistance » aujourd'hui prévues par l'arrêté du 7 février 2012 ne suffisent pas à répondre à cet objectif puisqu'elles imposent que l'exploitant conserve en propre toutes les ressources nécessaires à la surveillance des intervenants extérieurs.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif de la mesure consiste à permettre aux exploitants nucléaires, en particulier EDF et Orano, de capitaliser sur l'expérience de leurs filiales spécialisées dans certains domaines pour assurer la surveillance des prestataires externes intervenant dans ces mêmes domaines.

Dans le secteur nucléaire, certaines spécialités (ingénierie système, conception de composants complexes, contrôle commande de sûreté, etc.) requièrent des compétences techniques rares, de haute technicité, souvent concentrées au sein de filiales spécialisées (telles que la filiale Edvance pour le groupe EDF, ou Orano Projets pour le groupe Orano).

Plutôt que d'obliger l'exploitant à dupliquer ces équipes d'experts en son propre sein (ce qui est opérationnellement difficile dans un contexte de tension sur les métiers de l'ingénierie nucléaire), la mesure lui permettra d'activer ces compétences là où elles sont concentrées au sein de son groupe. En confiant l'exécution de la surveillance à ces entités expertes, sous son contrôle direct, l'exploitant élève la qualité technique de la supervision des sous-traitants, ce qui constitue un gain direct et concret pour la sûreté des installations.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET OPTION RETENUE

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option de ne pas légiférer a été écartée compte tenu de l'impossibilité d'atteindre les objectifs recherchés à droit constant ou par voie règlementaire, l'interdiction de déléguer ayant été prévue au niveau législatif.

L'option d'autoriser une dérogation générale à l'interdiction de la délégation n'a pas été étudiée dans la mesure où elle irait très au-delà de l'objectif poursuivi, qui vise à

faciliter l'organisation industrielle des exploitants tout en maintenant l'exercice de la surveillance au sein de leur groupe.

3.2. OPTION RETENUE

La mesure consiste à permettre de déléguer la surveillance à des sociétés contrôlées par l'exploitant de manière directe ou indirecte (notamment des filiales ou des sous-filiales) ou à des sociétés sœurs à conditions qu'elles soient placées sous le même contrôle que l'exploitant (notamment pour tenir compte de l'organisation d'Orano pour le projet Aval du Futur).

Afin de garantir un niveau de sûreté maximal et la clarté des responsabilités, cette faculté est assortie de quatre conditions cumulatives : 1) elle sera encadrée par des dispositions réglementaires définies par décret en Conseil d'Etat ; 2) elle est conditionnée à l'obtention d'une autorisation préalable délivrée au cas par cas par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection au regard de ses incidences sur la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement (notamment la sécurité, la santé et la protection de l'environnement; 3) la surveillance ainsi déléguée à une filiale ou société sœur continue de s'exercer sous la responsabilité, la direction et le contrôle de l'exploitant ; 4) le prestataire ne pourra pas lui-même déléguer la surveillance ce qui interdira la subdélégation en chaîne.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne et articulation avec le cadre constitutionnel

La mesure conduit à modifier l'article L. 593-6-1 du code de l'environnement.

Elle ne prive pas de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé : la surveillance restera effectuée, et l'exploitant en restera responsable, après une autorisation au cas par cas de l'ASNR.

La mesure vient atténuer une restriction préexistante à la liberté contractuelle dans des conditions réservées aux sociétés appartenant au même groupe que l'exploitant. Cette distinction ne porte pas atteinte au principe d'égalité.

Les relations entre l'exploitant et les tiers sur lesquels il n'exerce aucune influence capitalistique et ceux qu'il contrôle et qui appartiennent au même groupe ne relèvent

pas de la même situation au regard de l'objet de la loi, qui est de s'assurer que la surveillance des activités est convenablement conduite.

Les relations intragroupe n'emportent pas les mêmes risques de perte de compétences ou de conflit d'intérêts que les relations avec des tiers extérieurs au groupe de l'exploitant et relèvent de choix d'organisation propres aux exploitants de nature à leur permettre d'assumer au mieux leur responsabilité, qu'ils conservent.

4.1.2. Articulation avec le droit international et européen

La convention de Vienne impose que des programmes d'assurance de la qualité soient établis et exécutés en vue de garantir que les exigences spécifiées pour toutes les activités importantes pour la sûreté nucléaire soient respectées pendant toute la durée de la vie d'une installation nucléaire.

Elle ne fait pas obstacle à ce que l'exécution de ces programmes soit confiée à des tiers.

La directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires fait obstacle à ce que l'exploitant puisse déléguer sa responsabilité mais ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse déléguer des tâches de surveillance. La mesure proposée précise en tout état de cause que la surveillance restera effectuée sous la responsabilité, la direction et le contrôle de l'exploitant.

La mesure n'a pas d'incidence sur la mise en œuvre de la directive 2013/59/Euratom sur les normes de base en radioprotection.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES, FINANCIERS ET ADMINISTRATIFS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La mesure n'a pas d'impact de niveau macroéconomique.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

EDF estime le gain potentiel lié à la suppression de doublons inutiles dans la surveillance à environ 150 millions d'euros pour le programme EPR2 sur la base de 6 réacteurs, et environ 400 millions d'euros dans l'hypothèse d'une extension à 8 réacteurs supplémentaires. Le gain pour le parc en exploitation serait de l'ordre de 75 millions d'euros par an. Les estimations de gain pour Orano ne sont pas encore disponibles.

La mesure est sans incidence sur les entreprises qui n'ont pas la qualité d'exploitant d'installations nucléaires.

4.2.3. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.2.4. Impacts sur le budget de l'Etat, de ses établissements publics et sur celui de la Sécurité sociale

Sans objet.

4.2.5. Impacts sur les particuliers et les associations

Sans objet.

4.2.6. Impacts sur les collectivités territoriales

Sans objet.

4.2.7. Impacts sur les services administratifs

La mesure attribue à l'ASNR la compétence pour autoriser individuellement les organisations de surveillance proposées par les exploitants en lien avec leurs sociétés filles ou sœurs. La charge de travail sera absorbée par les services de l'ASNR dans le cadre habituel de ses missions de contrôle et d'instruction.

4.3. IMPACTS SOCIAUX

4.3.1. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

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

Sans objet.

4.3.3. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.3.4. Autres impacts sur la société et les particuliers

4.4. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

4.4.1. Impacts sur le changement climatique

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre le changement climatique.

4.4.2. Impacts sur l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique et la prévention des risques naturels

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'adaptation au changement climatique, d'efficacité énergétique et de la prévention des risques naturels.

4.4.3. Impacts sur la ressource en eau

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources en eau.

4.4.4. Impacts sur la transition vers l'économie circulaire, la gestion des déchets et la prévention des risques technologiques

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière d'économie circulaire, de la gestion des déchets et de la prévention des risques technologiques.

4.4.5. Impacts sur la lutte contre les pollutions

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de lutte contre les pollutions.

4.4.6. Impacts sur la préservation de la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de préservation de la biodiversité et de protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

4.4.7. Impacts sur les ressources

La présente mesure ne nuit pas à la stratégie en matière de gestion des ressources.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

L'article 3 du projet de loi a été soumis à la consultation du Conseil national de la transition écologique le 26 août 2026 et il a émis un avis le 18 septembre 2026.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 3 entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française. Néanmoins, Il s'appliquera pleinement une fois que le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article sera pris.

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)	Dispositions non applicables.

5.2.3. Textes d'application

Les conditions dans lesquelles la mesure s'appliquera seront précisées par décret en Conseil d'Etat.

Ce décret précisera les modalités de la délégation, le contenu des demandes d'autorisation et les conditions de leur instruction par l'ASNR.

Il est envisagé à ce stade d'exiger dans le décret que le dossier de demande comporte les pièces relatives (i) aux moyens mis en œuvre par l'exploitant pour assurer la direction et le contrôle des activités de surveillance qu'il délègue, (ii) aux compétences de la société délégataire pour les activités dont elle assurera la surveillance et (iii) aux justifications permettant d'assurer que le niveau de surveillance restera au moins aussi élevé que dans la situation antérieure.