



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

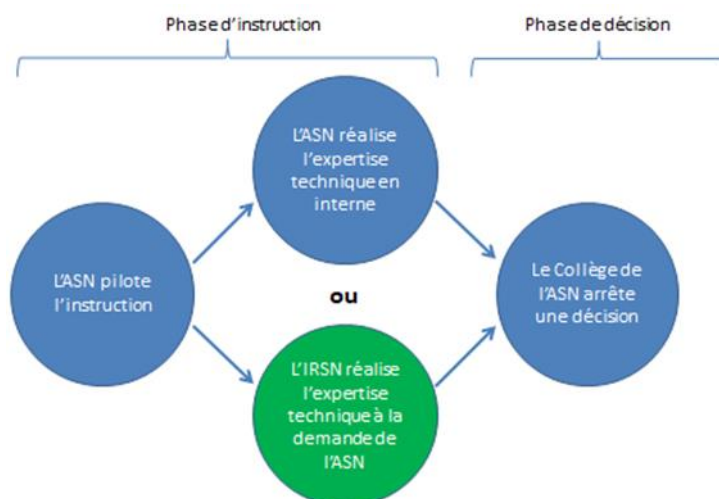
Les quatre piliers de la sûreté nucléaire



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

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

Processus de décision classique de l'ASN



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



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

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

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

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

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

Dosimètre à lecture différée

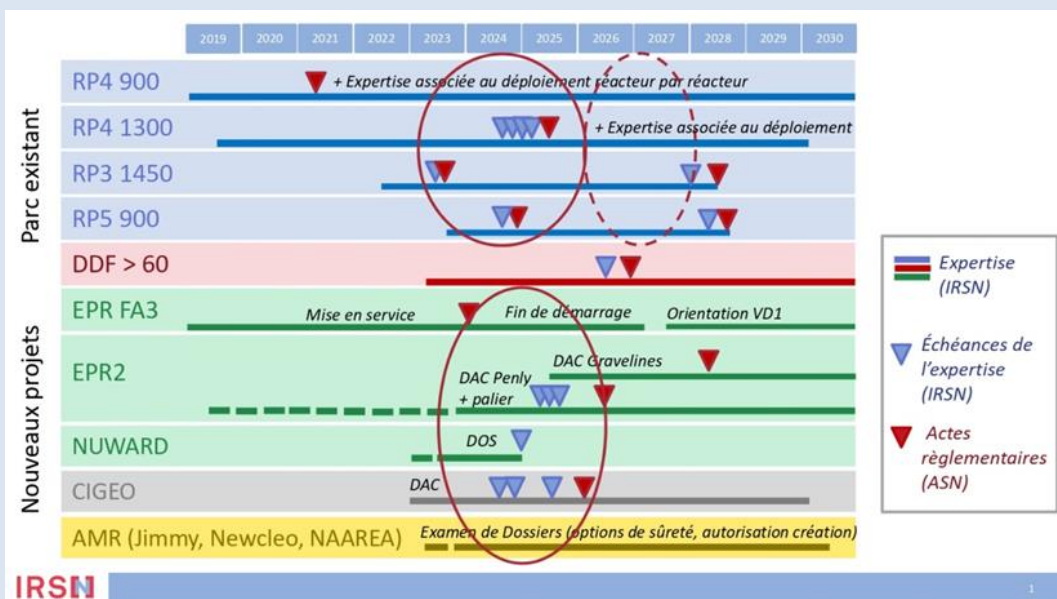


Source : IRSN

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

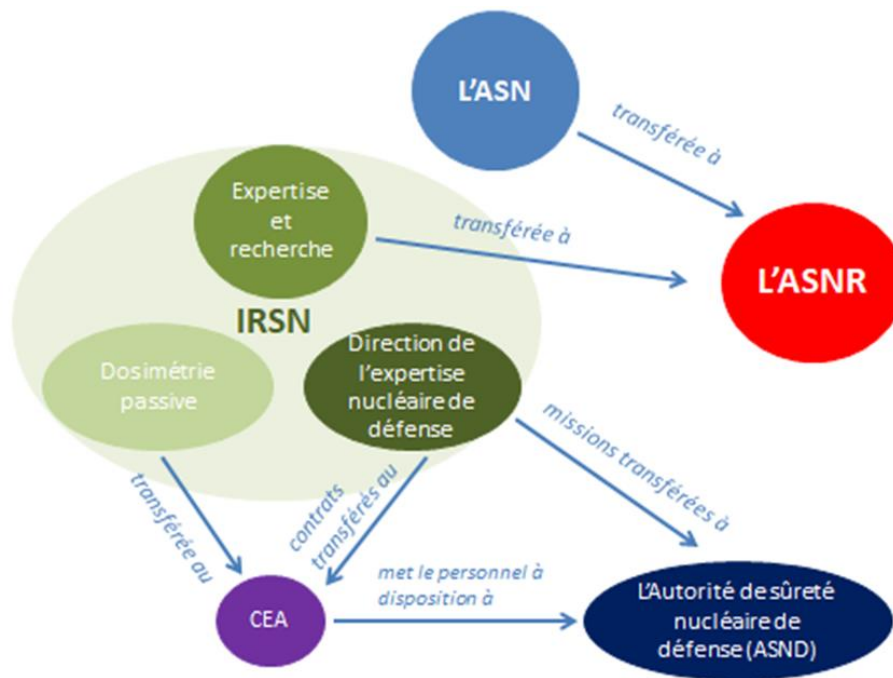
- poursuite de l'exploitation du parc nucléaire existant au-delà de 50 ans voire de 60 ans ;
- lancement d'un programme de construction de trois paires de réacteurs EPR2 et mise à l'étude de huit réacteurs supplémentaires ;
- soutien à la recherche et à l'innovation dans les technologies nucléaires (notamment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

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



Source : IRSN

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



B. LES AVANTAGES ATTENDUS DE LA RÉFORME

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



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

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

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



Une adaptation aux enjeux contemporains de la sûreté nucléaire

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

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



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

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

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



Une clarification de la communication

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



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

Un niveau exigeant de transparence garanti

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

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

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

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



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

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

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

D. ASSOCIER LE PARLEMENT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

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

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



EN SÉANCE

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

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

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



LA SUITE DE LA NAVETTE

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

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

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

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

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

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

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

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

POUR EN SAVOIR +

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

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

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



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union centriste)



Pascal Martin
Rapporteur
Sénateur de la Seine-Maritime
(Union centriste)

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

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

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

