

Paris, le 3 mai 2024

## **OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT**

### **sur la loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire**

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours d'au moins soixante députés contre la loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire. Ce recours, qui critique les articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et 16 de cette loi, appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

\*\*\*

#### **I. Sur les dispositions contestées**

##### **1. Sur l'article 1<sup>er</sup>**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi déférée fait évoluer l'organisation et les missions de l'Autorité de sûreté nucléaire (« ASN »), autorité administrative indépendante mentionnée à l'article L. 592-1 du code de l'environnement, en lui transférant les missions d'expertise, de recherche et de formation dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ainsi que les missions de surveillance radiologique de l'environnement et des personnes exposées aux rayonnements ionisants aujourd'hui dévolues à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (« IRSN »), qui est, en vertu de l'article L. 592-45 du code de l'environnement, un établissement public de l'Etat à caractère industriel et commercial.

A cette fin, l'article 1<sup>er</sup> de la loi déférée complète l'article L. 592-1 du code de l'environnement qui détermine la « *mission générale* » de l'ASN, laquelle devient l'« *Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection* » (« ASNR »).

Parallèlement, l'article 13 de la loi déférée abroge les dispositions de la section 7 du chapitre II du titre IX du livre V du code de l'environnement qui étaient relatives à l'IRSN et son article 14 procède à diverses mesures de coordination.

Enfin, l'article 15 de la loi déférée prévoit une entrée en vigueur de la réforme, pour l'essentiel, au 1<sup>er</sup> janvier 2025.

A l'appui de leur recours contre l'article 1<sup>er</sup>, les députés requérants font valoir que le modèle français de sûreté nucléaire a toujours reposé sur la distinction des fonctions d'expertise et de décision et ils considèrent que le « cumul » de ces fonctions au sein d'une seule et même autorité administrative est de nature à méconnaître les exigences constitutionnelles en matière de protection de l'environnement.

Cette critique, qui repose sur de simples affirmations, est de toute évidence infondée.

Les dispositions contestées font certes évoluer la gouvernance de la sûreté nucléaire en réintégrant, au sein de l'autorité administrative indépendante chargée de la sûreté nucléaire, parmi d'autres missions, les fonctions d'expertise aujourd'hui confiées à l'IRSN.

A cet égard, il convient de rappeler que la nouvelle organisation administrative poursuit l'objectif de renforcer l'efficacité de la mission de contrôle de la sûreté nucléaire, dans un contexte inédit de relance de la filière nucléaire en France. Il en est attendu une amélioration des processus de travail en ce qui concerne le partage des données, la détermination des priorités de travail et la fluidité des relations entre les personnes qui interviennent soit dans le champ de l'analyse des dossiers, soit dans le champ des contrôles, soit pour la prise de décisions d'encadrement des activités nucléaires.

Ceci étant indiqué, aucune exigence constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative indépendante dispose de ses propres capacités d'expertise pour l'accomplissement de ses missions. D'ailleurs, l'ASN dispose déjà de capacités d'expertise internes, sur des sujets tels que les équipements sous pression ou les utilisations médicales des rayonnements ionisants, et mobilise ces ressources à l'occasion de l'adoption d'un nombre important de décisions chaque année. Au-delà du cas de l'ASN, d'autres autorités administratives indépendantes disposent, en interne, des ressources leur permettant de bénéficier d'une expertise sur les sujets entrant dans leur champ de compétence. Il en va ainsi, notamment, de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (« ACNUSA ») et de la Commission de régulation de l'énergie (« CRE »).

Aucun élément tangible ne vient par ailleurs étayer l'idée selon laquelle un système intégré, associant l'expertise et la décision, serait plus dangereux ou moins vertueux qu'un système « dual », dissociant l'expertise et la décision, alors au demeurant que nombre d'Etats soucieux, comme la France, de maintenir un très haut niveau de sûreté nucléaire privilégient un système intégré, à l'image des Etats-Unis, du Canada et du Japon.

La réorganisation à laquelle procède l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée intervient ainsi sans que ne soient modifiées les dispositions législatives qui fixent des exigences en matière de sûreté nucléaire, qu'il s'agisse, par exemple, des autorisations que les exploitants doivent obtenir ou des prescriptions qu'ils doivent respecter.

Le rapprochement des services de l'ASN et de l'IRSN au sein d'une entité unique bénéficiant du statut d'autorité administrative indépendante, soumise comme telle aux dispositions de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes ainsi qu'aux dispositions de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, ne met pas davantage en cause la garantie que constitue l'indépendance de l'ASN à l'égard des exploitants qu'elle est appelée à contrôler et, de manière générale, son indépendance à l'égard de toute autorité, notamment gouvernementale.

Enfin, le législateur a expressément rappelé, au premier alinéa de l'article L. 592-13-1 du code de l'environnement, issu de l'article 2 de la loi déferée, que les garanties déontologiques prévues par les articles 12 à 14 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 trouvent à s'appliquer, y compris en ce qui concerne les activités d'expertise.

Il résulte de ce qui précède qu'il était loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de définir une nouvelle gouvernance de la sûreté nucléaire, selon des modalités qui lui ont paru opportunes, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il n'a pas privé de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

## 2. Sur certaines dispositions de l'article 2

*En ce qui concerne l'article L. 592-13-1 du code de l'environnement*

L'article 2 de la loi déferée insère, dans le code de l'environnement, un article L. 592-13-1 dont le premier alinéa énonce que l'ASNR définit, dans son règlement intérieur, les règles nécessaires à la mise en œuvre des articles 12 à 14 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, y compris en ce qui concerne les activités d'expertise et de recherche, afin de prévenir les conflits d'intérêts.

Aux termes du deuxième alinéa de l'article L. 592-13-1 : « *Lorsque l'instruction recourt à une expertise réalisée par ses services, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection opère une distinction entre, d'une part, la personne responsable de l'expertise et, d'autre part, la personne responsable de la décision ou de la proposition de décision soumise au collège. Le règlement intérieur précise les modalités de distinction et d'interaction entre ces personnes* ».

Enfin, selon le troisième alinéa du même article : « *Lorsque l'instruction recourt à une expertise réalisée par les services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, le règlement intérieur définit les règles de distinction et d'interaction, pour une instruction donnée, entre les personnels chargés des activités d'expertise et les personnels chargés de la décision ou de la proposition de décision soumise au collège* ».

Les députés requérants soutiennent qu'eu égard à leur particulière sensibilité, les règles relatives à la distinction de la fonction d'expertise et de la fonction de décision ainsi que les règles relatives aux interactions entre les personnes chargées de ces fonctions ne pouvaient être renvoyées au règlement intérieur de l'ASNR, sans que le législateur ne méconnaisse l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution.

Ce grief doit être écarté.

Aux termes de l'article 34 de la Constitution : « (...) *La loi détermine les principes fondamentaux : / (...) de la préservation de l'environnement (...)* ». Le dernier alinéa du même article dispose : « *Les dispositions du présent article pourront être (...) complétées par une loi organique* ».

Ainsi que l'indique votre décision n° 2017-746 DC du 19 janvier 2017, c'est sur le fondement du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution qu'a été adoptée la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose : « *Toute autorité administrative indépendante (...) est instituée par la loi. / La loi fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes (...)* ».

L'article 13 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 a prévu à cet égard que « *L'autorité administrative indépendante (...) détermine dans son règlement intérieur les règles déontologiques applicables à ses agents et, le cas échéant, à ses collaborateurs ou experts* ». Son article 14 dispose : « *Un règlement intérieur, adopté par le collège sur proposition de son président, précise les règles d'organisation, de fonctionnement et de déontologie au sein de chaque autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante. Il est publié au Journal officiel* ».

Il résulte de ce qui précède que le législateur a suffisamment exercé la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution, dont le champ a été étendu par la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 à la création des autorités administratives indépendantes, à la fixation des règles relatives à leur composition et à leurs attributions ainsi qu'à la fixation des principes fondamentaux relatifs à leur organisation et leur fonctionnement, en prévoyant, au premier alinéa de l'article L. 592-13-1 du code de l'environnement, que l'ASNR définit, dans son règlement intérieur, les règles nécessaires à la mise en œuvre des articles 12 à 14 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, y compris en ce qui concerne les activités d'expertise et de recherche, afin de prévenir les conflits d'intérêts.

Pour le reste, la distinction des fonctions d'expertise et de décision au sein d'une autorité administrative indépendante ne saurait être regardée comme un principe fondamental relatif à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017, qui devrait à ce titre être inscrit dans la loi. Il ne s'agit là, en effet, que de règles d'organisation et de fonctionnement au sens de l'article 14 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, relevant par suite, le cas échéant, de règles édictées par le règlement intérieur de l'ASNR.

Tout juste le Gouvernement entend-il attirer l'attention du Conseil constitutionnel sur les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 592-13-1 du code de l'environnement qui, l'un puis l'autre, traitent de la distinction des fonctions d'expertise et de décision au sein de l'ASNR – alors même que, pour les raisons qui viennent d'être indiquées, le législateur n'y était pas tenu, s'agissant de règles de fonctionnement.

Chacun de ces alinéas traitant, en des termes différents, d'un sujet pourtant unique, il reviendra au Conseil constitutionnel de dire si, nonobstant l'ambiguïté qui est susceptible d'en résulter, ces dispositions demeurent intelligibles ou, dans le cas contraire, de déclarer ces deux alinéas contraires à la Constitution (décision n° 2021-822 DC du 30 juillet 2021, paragr. 27 à 30).

*En ce qui concerne l'article L. 592-14 du code de l'environnement*

L'article 2 de la loi déférée insère, par ailleurs, dans le code de l'environnement, un article L. 592-14 dont le premier alinéa prévoit que l'ASNR publie, dans des conditions définies par son règlement intérieur, les résultats des expertises réalisées dans le cadre de ses instructions ainsi que les avis des groupes permanents d'experts prévus à l'article L. 592-13-3 de ce code.

Le même alinéa précise que ces résultats sont publiés de manière concomitante aux décisions auxquelles ils se rapportent, sauf pour les décisions pour lesquelles l'autorité en décide autrement, notamment au regard de la nature des dossiers concernés ou pour favoriser la participation du public, dans des conditions précisées par le règlement intérieur.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions méconnaissent le droit à l'information et le principe de participation du public garantis par l'article 7 de la Charte de l'environnement dès lors que, selon eux, le public ne serait plus informé qu'en aval de chaque décision. Ils ajoutent qu'en renvoyant au règlement intérieur la définition des conditions dans lesquelles les résultats des expertises sont rendus publics, le législateur n'a pas suffisamment exercé sa compétence.

Aucun de ces griefs n'est fondé.

En premier lieu, les dispositions contestées ne modifient pas les règles qui définissent les conditions dans lesquelles le public est informé des décisions prises par l'ASNR ou participe à l'élaboration de celles des décisions publiques prises par cette autorité ayant une incidence sur l'environnement.

Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement repose à cet égard sur une confusion entretenue entre la publication des résultats des expertises réalisées par l'ASNR dans le cadre de ses instructions et les procédures d'information ou de participation qu'il incombe au législateur de définir et aux autorités administratives de mettre en œuvre.

En second lieu, la détermination des conditions dans lesquelles les résultats des expertises sont rendus publics et des cas dans lesquels la publication de ces résultats n'intervient pas de manière concomitante aux décisions auxquelles ils se rapportent relève de simples règles d'organisation et de fonctionnement au sens de l'article 14 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017, qui devaient être renvoyées au règlement intérieur de l'ASNR.

### **3. Sur certaines dispositions de l'article 4**

*En ce qui concerne l'article L. 592-14-2 du code de l'environnement*

L'article 4 de la loi déferée insère, dans le code de l'environnement, un article L. 592-14-2 dont le paragraphe I prévoit que l'ASNR peut : « 1° Dispenser des formations, délivrer des attestations, des habilitations, des qualifications ou des certifications professionnelles et exercer les missions dévolues aux organismes certificateurs mentionnés à l'article L. 6113-2 du code du travail ; / 2° Délivrer des agréments, des attestations, des habilitations ou des certificats justifiant la capacité de leurs titulaires à exercer des activités dans un domaine d'intervention spécialisé relevant de ses domaines de compétence ; / 3° Exercer, dans ses domaines de compétence, des missions confiées à des organismes certifiés ou accrédités ou à des organismes notifiés à la Commission européenne chargés de mettre en œuvre des procédures d'évaluation de la conformité ou de réaliser les opérations de contrôle de la conformité des équipements de travail et des équipements de protection individuelle ; / 4° Assurer la gestion, dans le cadre de l'exercice de ses missions, de traitements de données d'intérêt public pouvant comprendre des données à caractère personnel et de santé ; / 5° Mettre à disposition, dans ses domaines de compétence, des moyens techniques de recherche ou apporter une assistance opérationnelle en radioprotection ». Le paragraphe II du même article prévoit que ces interventions « peuvent donner lieu à des rémunérations pour services rendus. L'autorité définit dans son règlement intérieur les règles de déontologie qui leur sont applicables ».

Les députés requérants reprochent au législateur de n'avoir pas suffisamment exercé sa compétence, du fait notamment du renvoi au règlement intérieur de la définition des règles de déontologie applicables.

Toutefois, d'une part, vous avez jugé, en ce qui concerne un établissement public, que la détermination des catégories de ressources dont peuvent bénéficier un tel établissement figure au nombre des règles constitutives des catégories d'établissements publics relevant du domaine de la loi (décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, cons. 6). Par analogie, doit être regardée comme se rattachant aux attributions d'une autorité administrative indépendante et aux principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement d'une telle autorité, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017, la disposition de la loi prévoyant qu'une autorité administrative indépendante peut prélever des redevances pour certains services qu'elle est appelée à rendre. Dès lors, en prévoyant cette possibilité pour une liste d'attributions limitativement énumérées, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de cette loi organique.

D'autre part, il résulte, ainsi qu'il a été dit, des articles 13 et 14 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 que les règles déontologiques applicables aux agents et collaborateurs d'une autorité administrative indépendante sont déterminées dans son règlement intérieur. Le législateur pouvait donc, sans encourir aucun reproche, renvoyer au règlement intérieur de l'ASNR les règles de déontologie spécifiquement applicables dans le cas de la fourniture de services donnant lieu au versement de redevances.

*En ce qui concerne l'article L. 592-28-3 du code de l'environnement*

L'article 4 de la loi déferée insère, dans le code de l'environnement, un article L. 592-28-3 dont le premier alinéa prévoit que l'ASNR met en place un conseil scientifique, dans des conditions définies par son règlement intérieur. Ce conseil a vocation à être consulté sur la stratégie scientifique de l'autorité ainsi que sur toute autre question relative à la recherche en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection. Il a également pour mission d'évaluer la pertinence des programmes de recherche que définit l'autorité, d'en effectuer un suivi et d'évaluer leurs résultats. Il peut enfin formuler toute recommandation sur l'orientation des activités de recherche de l'ASNR.

Le deuxième alinéa de l'article L. 592-28-3 énonce que les membres du conseil scientifique sont nommés en raison de leurs compétences scientifiques et techniques et que le règlement intérieur définit les modalités de leur nomination.

Le troisième alinéa du même article précise que les membres du conseil scientifique ne sont pas rémunérés pour ces missions.

Les députés requérants reprochent au législateur de n'avoir pas suffisamment exercé sa compétence, du fait, là encore, du renvoi au règlement intérieur, pour ce qui concerne la mise en place du conseil scientifique et la nomination de ses membres.

Le Gouvernement observe cependant que vous avez jugé que des dispositions législatives relatives au conseil scientifique de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, aux commissions permanentes et spécialisées de l'Office national des anciens combattants et des victimes de guerre et à la nomination des membres des conseils spécialisés de l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer avaient un caractère réglementaire (décision n° 2012-234 L du 11 octobre 2012, cons. 1 et 2 ; décision n° 2019-281 L du 15 octobre 2019, paragr. 1 et 2 ; décision n° 2014-243 L du 16 janvier 2014, cons. 1).

Le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu sa compétence ne peut, dans ces conditions, qu'être écarté.

#### **4. Sur l'article 16**

L'article 16 de la loi déferée prévoit que le collège de l'ASN peut consulter le comité social d'administration (« CSA ») de cette autorité sur un projet de décision relative à l'organisation et au fonctionnement des services de l'ASNR ainsi que sur un projet de règlement intérieur pour cette même autorité et que le directeur général de l'IRSN, saisi à cette fin par le collège de l'ASN, consulte le comité social et économique (« CSE ») de cet institut sur ces mêmes projets.

Ces comités disposent d'un délai de deux mois pour donner leur avis.

L'article 16 prévoit également que l'ASNR peut adopter une décision relative à l'organisation et au fonctionnement de ses services, ainsi que son règlement intérieur, sur la base de ces projets et, s'il y a lieu, des avis exprimés par le comité social d'administration de l'ASN et par le comité social et économique de l'IRSN, sans être tenue à aucune autre consultation d'organisations dans lesquelles s'exerce la participation des personnels.

Enfin, il prévoit que le règlement intérieur de l'ASN applicable au 31 décembre 2024 vaut règlement intérieur de l'ASNR jusqu'à l'adoption d'un règlement intérieur qui lui est substitué.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions sont entachées d'incompétence négative, en ce qu'elles prévoient « *les règles s'appliquant à un acte administratif interne (dont il n'est même pas certain qu'il fasse grief) à la nouvelle structure créée, acte administratif dont la portée est manifestement trop importante : ces dispositions emportent un transfert de compétence trop important à une autorité administrative* ».

Ce grief, qui est à peine assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé, doit de toute évidence être écarté, dès lors qu'il est dirigé contre des dispositions transitoires ayant pour seul objet de prévoir, conformément au principe constitutionnel de participation des travailleurs, la consultation des instances de dialogue social de l'ASN et de l'IRSN sur le projet de règlement intérieur de la future ASNR. Il est au demeurant observé que le collège de l'ASN, autorité dont émane la saisine, deviendra le collège de l'ASNR, et que le CSA de l'ASN et le CSE de l'IRSN exerceront transitoirement les fonctions de CSA de l'ASNR.

#### **II. Sur d'autres dispositions de la loi déferée**

Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ».

Le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur le respect par le législateur de ces dispositions en ce qui concerne l'article 6 de la loi déferée.

Le projet de loi comportait dix-huit articles répartis en deux titres. Le titre I<sup>er</sup> était relatif à la nouvelle ASNR. Ses chapitres I<sup>er</sup> et II étaient relatifs aux missions, au fonctionnement et aux ressources humaines de cette autorité. Le chapitre III comportait un unique article abrogeant l'article L. 332-4 du code de la recherche relatif au haut-commissaire à l'énergie atomique. Enfin, le chapitre IV comportait diverses dispositions de coordination et d'entrée en vigueur. Le titre II comportait trois articles, répartis en deux chapitres, prévoyant certaines adaptations des règles de la commande publique en ce qui concerne les projets nucléaires.

Issu d'un amendement sénatorial<sup>1</sup>, l'article 6 de la loi déferée complète les dispositions du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 542-3 du code de l'environnement afin de prévoir que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (« OPECST ») peut demander à la commission nationale d'évaluation des recherches et études relatives à la gestion des matières et des déchets radioactifs (« CNE2 ») de lui présenter une expertise sur un sujet relevant de son domaine de compétence.

En outre, l'article 6 modifie la composition de la CNE2 en portant de six à huit le nombre de personnalités qualifiées désignées à parité par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Ces dispositions n'apparaissent pas dépourvues de tout lien avec les dispositions de l'article 4 du projet de loi initial, relatif aux attributions de l'ASNR en matière d'information et de transparence, qui insérait, dans le code de l'environnement, un article L. 529-29-1. En effet, cet article prévoyait que l'ASNR, d'une part, présente à l'OPECST les sujets sur lesquels une association du public est organisée, ainsi que les modalités de sa mise en œuvre, et, d'autre part, communique à cet office parlementaire la nature et les principaux résultats des programmes de recherche qu'elle mène dans ses domaines de compétence.

\*\*\*

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs du recours n'est de nature à conduire à la censure de la loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 4 rect. *bis* présenté le 7 février 2024 par M. Piednoir et autres.