

# Les dispositions « nucléaires » de la loi sur la transition énergétique<sup>1</sup>

Marc Léger

***La récente loi sur la transition énergétique comporte des dispositions ayant trait au secteur nucléaire. Les mesures concernant l'importance du nucléaire dans la production d'électricité, largement évoquées au cours des débats, doivent être précisées par des décrets et arrêtés. Plus discrètes mais pas moins importantes sont les dispositions relatives au régime de la mise à l'arrêt définitif et du démantèlement des installations nucléaires de base.***

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV) comporte deux types de dispositions concernant le secteur nucléaire, celles visant la production d'électricité d'origine nucléaire et celles relatives au régime des installations nucléaires, du moins de certaines d'entre elles.

Les premières ont un double objet :

- « réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 » (article 1<sup>er</sup> de la loi créant l'article L. 100-4.I.5<sup>o</sup> du Code de l'énergie) ;
- modifier le régime d'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité et, notamment, interdire la délivrance de cette autorisation « lorsqu'elle aurait pour effet de porter la capacité totale autorisée de production d'électricité d'origine nucléaire au-delà de 63,2 gigawatts » (article 187 de la loi créant, notamment, l'article L. 311-5-5 du Code de l'énergie).

Par la couverture médiatique et politique dont elles ont bénéficié lors de la présentation du projet de loi et au cours de la longue procédure de discussions parlementaires, ces dispositions sont devenues l'expression symbolique de la politique de transition énergétique arrêtée par le gouvernement. Il est clair qu'elles sont

déterminantes pour l'atteinte des objectifs que celui-ci s'est fixé, et donc pour notre avenir collectif, et qu'elles mériteraient à elles seules de longs développements sur le plan juridique, de même que sur le plan économique.

Pour autant, les secondes dispositions, relatives au régime des installations nucléaires dites de base, et qui viennent compléter ou renforcer des dispositions antérieures issues, pour l'essentiel, de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire (TSN)<sup>2</sup>, n'en sont pas moins importantes et justifient qu'on se livre à leur examen attentif.

Ces dispositions constituent le titre VI de la loi, intitulé : « Renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens ». Elles n'ont pas grand-chose voir avec la transition énergétique, *stricto sensu*, ce qui n'a pas empêché qu'elles soient insérées dans le projet de loi, après avoir connu de multiples avatars rédactionnels, celui-ci ayant été considéré par le ministère chargé de l'énergie comme le véhicule juridique idéal pour leur adoption, compte tenu d'un calendrier parlementaire très contraint.

1. Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 (JORF n° 189 du 18 août 2015, p. 14263).

2. Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006. Cette loi est aujourd'hui entièrement codifiée, respectivement dans le Code de l'environnement pour les installations et activités nucléaires à caractère civil (articles L. 125-10 à L. 125-40 et L. 591-1 à L. 596-31) et dans le Code de la défense pour les installations et activités nucléaires intéressant la défense (articles L. 1333-15 à L. 1333-20).

La particularité de ce titre VI est qu'il comporte plus de dispositions à venir – dans le cadre d'une habilitation gouvernementale à légiférer par ordonnances ainsi que de décrets d'application – que de dispositions d'application immédiate ou différée.

La présente étude est limitée aux secondes dispositions, qui seules sont d'effet direct ; les premières, du moins telles qu'annoncées dans la loi, sont examinées dans une annexe.

### 1. Champ d'application du titre VI de la loi

Les dispositions de ce titre VI, dont la principale caractéristique est d'être disparates, ne concernent, en dehors de celles relatives à la responsabilité civile pour dommage nucléaire (cf. point 6 ci-après) que les « installations nucléaires de base » (INB), c'est-à-dire les installations :

- (i) Définies à l'article L. 593-2 du Code de l'environnement comme étant :
- 1<sup>e</sup> les réacteurs nucléaires (qu'ils soient de puissance, c'est-à-dire destinés à la production d'électricité, ou de recherche) ;
  - 2<sup>e</sup> les installations de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou les installations de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs, et répondant à des caractéristiques définies par le décret n° 2007-830 du 11 mai 2007 relatif à la nomenclature des INB ;
  - 3<sup>e</sup> les installations contenant des substances radioactives ou fissiles et répondant à des caractéristiques définies par le décret précité ;
  - 4<sup>e</sup> les accélérateurs de particules répondant à des caractéristiques définies par le décret précité.

(ii) Soumises aux dispositions du chapitre III (Installations nucléaires de base) du titre IX (La sécurité nucléaire et les installations nucléaires de base) du livre V (Prévention des pollutions, des risques et des nuisances) du Code de l'environnement.

Rentrent également dans le champ d'application de ces dispositions :

- 1<sup>e</sup> les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), notamment celles relevant de la rubrique n° 1700 (Activités nucléaires mettant en œuvre des substances radioactives sous forme non scellée), soumises aux dispositions des articles L. 511-1 et suivants du Code de l'environnement, sous réserve qu'elles soient comprises dans le périmètre d'une INB et soient nécessaires à son exploitation, auquel cas elles sont réputées faire partie de cette installation et sont soumises aux dispositions qui lui sont applicables (conformément à l'article L. 593-2 al. 1 du Code de l'environnement) ;
- 2<sup>e</sup> les équipements et installations inscrits dans l'une des catégories comprises dans la nomenclature « eau », visée à l'article L. 214-2 du Code de l'environnement et figurant en annexe à l'article R. 214-1, sous réserve qu'ils remplissent la même condition que ci-dessus, c'est-à-dire être compris dans le périmètre de l'INB et être nécessaires à son exploitation (même article).

En revanche, sont exclus :

- 1<sup>e</sup> les équipements ou installations inscrits dans l'une des catégories comprises dans la nomenclature ICPE ou dans la nomenclature « eau », et qui soit sont compris dans le périmètre d'une INB mais ne sont pas nécessaires à son exploitation (cf. article L. 593-2 al. 2 du Code de l'environnement) sous réserve du pouvoir de contrôle de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), soit sont implantés en dehors du périmètre d'une INB, même s'ils se situent sur un site comprenant une INB ;
- 2<sup>e</sup> les installations et activités nucléaires intéressant la défense soumises aux dispositions des articles L. 1333-15 et R.\* 1333-37 à R.\* 1333-67-3-1 du Code de la défense.

### 2. Contenu du titre VI de la loi

#### A) Attributions des commissions locales d'information (CLI) et information du public

Rappelons à titre liminaire que les CLI trouvent leur origine dans une circulaire du Premier ministre Pierre Mauroy du 15 décembre

1981 qui permettait et recommandait la mise en place de commissions locales d'information ou de surveillance auprès des grands équipements énergétiques, et notamment des principaux sites de production nucléaire, d'études ou de stockage des déchets radioactifs. L'institution de ces commissions ayant été malheureusement laissée à l'initiative des conseils généraux, tous les sites nucléaires n'étaient pas dotés de CLI. La loi TSN a remédié à cette situation en rendant obligatoire la création d'une CLI auprès de chaque INB (en pratique d'un site, lorsque celui-ci comprend plusieurs INB). Un décret du 12 mars 2008<sup>3</sup>, modifié par un décret du 18 octobre 2013, précise l'organisation et le fonctionnement des CLI.

Cinq modifications sont apportées au régime des CLI et de l'information du public dans le secteur nucléaire :

a) Les CLI peuvent désormais :

- organiser, au moins une fois par an, une réunion publique ouverte à tous (article L. 125-17.I du Code de l'environnement).

Certaines CLI le faisaient déjà mais de façon purement conventionnelle. Il n'est pas impossible que certains présidents veuillent étendre cette nouveauté à toutes les réunions pour un motif de « *transparence* ». La loi ne l'interdit pas, mais ne le postule pas non plus.

- se saisir de « *tout sujet* » entrant dans ses compétences (article L. 125-17.I *ibid.*), celles-ci étant définies comme comprenant : la sûreté nucléaire, la radioprotection et l'impact des activités nucléaires sur les personnes et l'environnement pour ce qui concerne les INB du site.

Il s'agit là d'une nouveauté importante, qui vient donner une base légale à des initiatives spontanées de certaines commissions.

b) Si le site de l'INB est localisé dans un département frontalier, la composition de la commission est complétée afin d'inclure des membres issus d'États étrangers (article L. 125-20.III *ibid.*).

---

3. Décret n° 2008-251 du 12 mars 2008 relatif aux commissions locales d'information auprès des installations nucléaires de base, modifié.

On aura deviné quelles INB et quelles CLI sont particulièrement visées, à savoir celles créées auprès des centrales nucléaires frontalières (Fessenheim, Cattenom et Chooz).

c) Les personnes domiciliées ou établies dans le périmètre d'un plan particulier d'intervention (PPI) doivent être informées régulièrement, et sans qu'elles aient à le demander, sur la nature des risques d'accident et sur les conséquences envisagées, sur le périmètre du PPI et sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en application de ce plan. Les actions d'information menées à ce titre font l'objet d'une consultation préalable de la CLI (article L. 125-16-1 nouveau *ibid.*).

Rappelons que le plan particulier d'intervention est un document établi, en application de l'article L. 741-6 du Code de la sécurité intérieure, sous l'autorité du préfet et qui a pour objet de définir l'organisation des secours en cas d'accident dans certaines installations dont les conséquences du sinistre sont susceptibles d'affecter les populations et/ou l'environnement et de préciser les mesures qui incombent à l'exploitant sous le contrôle de l'autorité de police. Un tel plan doit obligatoirement être mis en place auprès des sites comportant au moins une installation nucléaire de base, de type défini par un décret du 13 septembre 2005<sup>4</sup>.

La nouveauté introduite pour les INB par la loi TECV constitue un alignement sur une disposition concernant les ICPE introduite, pour les sites classés Seveso, par la loi du 16 juillet 2013<sup>5</sup>. Elle s'inspire de l'article L. 125-2 (al. 4) du Code de l'environnement selon lequel « *l'exploitant est tenu de participer à l'information générale du public sur les mesures prises aux abords des ouvrages ou installations faisant l'objet d'un plan particulier d'intervention* ».

---

4. Décret n° 2005-1158 du 13 septembre 2005 relatif aux plans particuliers d'intervention concernant certains ouvrages ou installations fixes et pris en application de l'article L. 741-6 du Code de la sécurité intérieure.

5. Loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable (JORF n° 164 du 17 juillet 2013, p. 11890).

La loi TECV ne précise pas qui mène ces actions d'information (pouvoirs publics ou exploitant) ; elle mentionne simplement que c'est aux frais de ce dernier. On peut donc supposer qu'en tant que payeur, il en est (ou en serait) normalement le décideur<sup>6</sup>.

d) À la demande du président de la CLI, l'exploitant doit organiser à l'attention de ses membres une visite de l'installation afin de leur présenter son fonctionnement. Par ailleurs, en cas d'événement de niveau supérieur ou égal à 1 sur l'échelle internationale de classement des événements nucléaires (INES), dès la restauration des conditions normales de sécurité, l'exploitant organise à l'attention des membres de la commission, sur demande de son président, une visite de l'installation afin de leur présenter les circonstances de l'événement ainsi que les mesures prises pour y remédier et en limiter les effets (article L. 125-25-1 nouveau *ibid.*). Il avait été initialement envisagé de prévoir un droit de visite dès après la survenance de l'événement ; de sages considérations de prudence ont conduit à reporter cette visite après le retour à des conditions normales de sécurité, et ce, afin de ne pas gêner la gestion de crise par l'exploitant et, le cas échéant, les pouvoirs publics.

e) Toute modification du plan particulier d'intervention (PPI) doit faire l'objet d'une consultation de la CLI (article L. 125-26 *ibid.*).

Jusqu'à présent, l'article L. 125-26 disposait que l'ASN et les ministres chargés de la sûreté nucléaire ou de la radioprotection « peuvent » consulter la CLI sur tout projet concernant le périmètre de l'INB. Désormais, la consultation de la commission est obligatoire pour toute modification du PPI ; cette obligation est évidemment à la charge du préfet, responsable de l'établissement du plan.

### B) Autorité de sûreté nucléaire

Rappelons en préalable que l'ASN a été instituée sous sa forme actuelle par la loi TSN, qui lui a conféré le statut d'autorité administrative indépendante, mais non dotée de la personnalité morale, et dont la mission est de

participer au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ainsi qu'à l'information du public dans ces domaines (cf. article L. 592-1 du Code de l'environnement dans sa version actuelle). Sa composition, son fonctionnement et ses attributions sont définies par les articles L. 592-2 et suivants. Elle n'est toutefois compétente que pour les « activités nucléaires » (au sens de l'article L. 1333-1 du Code de la santé publique) à caractère civil. Les installations et activités nucléaires intéressant la défense sont soumises au contrôle du « délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les installations et activités intéressant la défense » institué à l'article R.\* 1333-67-5 du Code de la défense.

La loi TSN avait déjà prévu l'obligation pour l'ASN d'établir un rapport annuel d'activité qu'elle doit transmettre (i) au Parlement, qui en saisit l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), (ii) au Gouvernement et (iii) au Président de la République<sup>7</sup>.

La loi TECV prévoit que ce rapport est ensuite rendu public. À cette occasion, l'Autorité de sûreté nucléaire se prononce sur l'état de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (article L. 592-31 du Code de l'environnement). La loi consacre ce que fait déjà l'ASN sous la forme d'un bilan annuel de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

## 3. Sous-traitance

### A) Encadrement ou limitation

Une nouvelle disposition, issue d'un amendement présenté par le député (écologiste) Denis Baupin, est introduite dans le Code de l'environnement par l'article 124 de la loi TECV, concernant le recours à des prestataires ou à la sous-traitance (art. L. 593-6-1 nouveau) : « En raison de l'importance particulière de certaines activités pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1, un décret en Conseil d'État peut encadrer ou limiter le recours à des prestataires ou à la sous-traitance pour leur réalisation ».

6. 28 sites nucléaires sont concernés par cette disposition.

7. Article L. 592-31 du Code de l'environnement.

Un décret est en cours d'élaboration<sup>8</sup> pour préciser les critères d'encadrement et de limitation du recours à des prestataires et à la sous-traitance pour les « *activités importantes pour la protection* » (AIP), telles que définies à l'article 1.1 de l'arrêté du 7 février 2012 fixant les règles générales relatives aux installations nucléaires de base<sup>9</sup>, dit arrêté INB.

Selon ce texte, une AIP est une « *activité importante pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du Code de l'environnement (sécurité, santé et salubrité publiques, protection de la nature et de l'environnement)*<sup>10</sup>, c'est-à-dire (une) activité participant aux dispositions techniques ou d'organisation mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 593-7 du Code de l'environnement ou susceptible de les affecter ».

La perspective d'une limitation au recours à la sous-traitance est évidemment inspirée du « cahier des charges social » adopté dans le cadre du CSFN<sup>11</sup> et plus précisément de la limitation à trois niveaux du recours à des prestataires et à la sous-traitance dans les INB (à savoir celui du prestataire direct auquel peuvent s'ajouter deux niveaux de sous-traitance).

---

8. Il est prévu que ce décret ait un double objet : le démantèlement des INB et le recours à des prestataires et à la sous-traitance. Il a été soumis à la consultation du public au cours du mois de novembre 2015.

9. JORF n° 33 du 8 février 2012, p. 2231, texte n° 12.

10. Les familiers du droit des ICPE observeront que ces intérêts sont proches, bien qu'en nombre plus limité, de ceux dont la réglementation applicable à ces installations assure la protection et qui sont définis par l'article L. 511-1 du Code de l'environnement, à savoir : la commodité du voisinage, la santé, la sécurité, la salubrité publiques, l'agriculture, la protection de la nature, de l'environnement et des paysages, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique.

11. Le Comité Stratégique de la Filière Nucléaire (CSFN), mis en place en 2011 à l'initiative du ministre chargé de l'industrie en application d'une décision du Conseil de politique nucléaire, réunit l'ensemble des grands exploitants nucléaires (EDF, AREVA, CEA, ANDRA), des industriels et des organisations syndicales représentatives de la filière nucléaire. Dans ce cadre, un groupe de travail a élaboré un « cahier des charges social » qui, entre autres dispositions, prévoit une limitation à deux du nombre de niveaux de sous-traitance en plus de celui du prestataire (document accessible notamment sur le site internet d'EDF).

Rappelons que cette notion est définie par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance, comme étant « *l'opération par laquelle un entrepreneur confie par un sous-traité, et sous sa responsabilité, à une autre personne appelée sous-traitant l'exécution de tout ou partie du contrat d'entreprise ou d'une partie du marché public conclu avec le maître de l'ouvrage* ». La notion de « prestataire » utilisée dans l'article précité du Code de l'environnement équivaut à celle d'« entrepreneur » utilisée par la loi relative à la sous-traitance. C'est la seule entité à avoir une relation contractuelle avec le donneur d'ordre ou maître d'ouvrage. Il n'est donc pas considéré comme un « sous-traitant » et ne compte pas, en conséquence, dans le nombre des niveaux de sous-traitance.

Le projet de décret ne se limite pas à cela ; il prévoit aussi des modalités beaucoup plus restrictives d'encadrement du recours à des prestataires et à la sous-traitance, lesquelles sont susceptibles d'avoir de forts impacts sur les modalités actuelles d'exploitation de certaines INB.

Lors des débats parlementaires, la ministre chargée de l'énergie n'avait évoqué que la limitation du nombre de niveaux de sous-traitance, en se référant au document élaboré dans le cadre du CSFN, mais pas l'instauration d'une interdiction sélective du recours à des prestataires ou à la sous-traitance.

## **B) Surveillance des AIP**

Par ailleurs, le même article du Code de l'environnement prévoit que « *l'exploitant doit assurer une surveillance des activités importantes pour la protection des intérêts [cf. définition supra] lorsqu'elles sont réalisées par des intervenants extérieurs* »<sup>12</sup> et veiller à ce que ceux-ci

---

12. La notion d'« intervenant extérieur » est définie par l'arrêté du 7 février 2012 comme étant : une « personne physique ou morale autre que l'exploitant et ses salariés, réalisant des opérations ou fournissant des biens ou services :

- qui participent à une activité ou à un élément important pour la protection ;

- ou qui participent à une action prévue par le présent arrêté en lien avec une telle activité.

Sont notamment concernés les prestataires et sous-traitants, les expérimentateurs et les utilisateurs ».

« disposent des capacités techniques appropriées pour la réalisation desdites activités ». En outre, il est interdit à l'exploitant de « déléguer cette surveillance à un prestataire ».

L'usage du verbe « déléguer » paraît ici surprenant, étant donné que le recours à des prestataires, qui s'effectue au moyen d'un contrat ne peut être qualifié de délégation (sous-entendu de pouvoirs et donc de responsabilité). La prestation est certes réalisée sous la (seule) responsabilité du titulaire du contrat ou du marché (s'il s'agit d'une entité soumise au droit de la commande publique) mais l'exploitant demeure, de toute façon, (seul) responsable de la sûreté de son installation et du respect des obligations qui en découlent. Ce principe est, d'une part, affirmé au niveau international par la convention sur la sûreté nucléaire<sup>13</sup> et par la convention commune sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs<sup>14</sup> et au niveau communautaire par la directive 2009/71/Euratom du 25 juin 2009<sup>15</sup> ainsi que par la directive modificative 2014/87/Euratom<sup>16</sup> et, d'autre part, consacré en droit interne par l'article L. 593-6 du Code de l'environnement<sup>17</sup> issu de l'article 28.II de la loi TSN. La responsabilité du prestataire, qui relève du droit des contrats, ne saurait se substituer à la responsabilité de l'exploitant, qui revêt, elle, un caractère réglementaire, et est donc par nature « non déléguable ».

À cet égard, il convient d'observer que la directive 2009/71 (article 6), tout comme la directive 2014/87 qui l'a modifiée, dispose que la responsabilité première en matière de sûreté nucléaire du titulaire de l'autorisation ne peut être « déléguée », ce qui est parfaitement juste d'un point de vue juridique. La directive 2014/87 ajoute que cette responsabilité « inclut

la responsabilité à l'égard des activités des contractants et sous-traitants, qui pourraient affecter la sûreté nucléaire d'une installation nucléaire », formulation qui en soi n'est pas d'une grande clarté.

L'article L. 593-6-1 nouveau du Code de l'environnement traduit cette disposition comme s'appliquant à la surveillance des AIP, qui ne peut donc être « déléguée » à un prestataire (étrangement, l'hypothèse d'un sous-traitant n'est pas évoquée).

Outre le fait que cette restriction constitue une limitation à la liberté d'entreprendre et, plus généralement, à la liberté du commerce et de l'industrie, dont il serait intéressant de connaître la justification par rapport à un intérêt supérieur, cette rédaction nous paraît inexacte par rapport à la notion de délégation ; il aurait suffi à cet égard d'écrire que la surveillance des AIP ne peut être « confiée » à un prestataire (ou à un sous-traitant).

### C) Sous-traitance

Il convient de souligner que ces dispositions s'ajoutent à celles concernant la sous-traitance de l'arrêté précité du 7 février 2012 (chapitre II - articles 2.2.1 à 2.2.4). La disposition mentionnée ci-dessus vient d'ailleurs servir de support à celle de l'article 2.2.2 qui manquait totalement de base légale jusqu'à l'adoption de la loi TECV. Les différences de rédaction entre l'article du Code de l'environnement et ceux de l'arrêté INB ne vont pas faciliter leur mise en œuvre, ce qui est regrettable quant à la lisibilité et à l'applicabilité du droit.

## 4. Surveillance médicale des travailleurs et exposition aux risques

● La loi TECV prévoit que le décret auquel renvoie l'article L. 4451-2 du Code du travail pour déterminer les modalités d'application aux travailleurs des « règles de prévention des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, y compris les travailleurs indépendants, exposés aux rayonnements ionisants » doit fixer notamment : « les modalités de suivi médical spécifiques et adaptées » pour ces travailleurs.

13. Article 9 de la convention (INFCIRC/449 juillet 1994).

14. Article 21 de la convention (INFCIRC/546 décembre 1997).

15. Article 6 de la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires (JOUE L 172/18 du 2 juillet 2009).

16. Directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom.

17. « L'exploitant d'une installation nucléaire de base est responsable de la sûreté de son installation ».

Cette disposition présage l'adoption de mesures particulières dans le domaine du suivi médical des travailleurs du nucléaire, et plus particulièrement ceux des entreprises prestataires et sous-traitantes, comme le souhaitent depuis de nombreuses années les organisations syndicales.

● La loi prévoit également que dans un délai de six mois à compter de sa promulgation, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur les modalités d'intégration, dans les critères de risques au titre d'un environnement physique agressif (mentionnés à l'article L. 4161-1 du Code du travail), des rayonnements ionisants subis, le cas échéant, par les travailleurs du secteur nucléaire.

Cette disposition fait écho aux réactions des organisations syndicales à la suite de la suppression de la mention des rayonnements ionisants dans la liste des facteurs de risques professionnels donnée par le décret dit pénibilité du 30 mars 2011<sup>18</sup> et ouvrant droit à une retraite anticipée.

## 5. Régime des INB

Les modifications apportées au régime antérieur, issu de la loi TSN, dont la partie concernant les INB est aujourd'hui entièrement codifiée dans le Code de l'environnement, et le décret dit procédures<sup>19</sup>, portent sur plusieurs points :

### A) Modifications apportées aux installations

La loi TECV modifie en profondeur le régime des modifications apportées aux INB (articles L. 593-14 et 15 du Code de l'environnement) :

a) La nouvelle autorisation, qui est requise en cas de changement d'exploitant d'une INB, est accordée suivant une procédure allégée,

dans des conditions qui seront définies par un décret en Conseil d'État.

Sur ce point, on ne constate pas de changement de fond par rapport à la rédaction antérieure du Code. À noter toutefois qu'une procédure allégée était également prévue en cas de modification du périmètre de l'installation (ancien article L. 593-14). La disparition de ce cas de figure a pour conséquence que le changement de périmètre relève désormais des modifications de droit commun (cf. modalités ci-après).

b) Une nouvelle autorisation est requise en cas de modification « substantielle » d'une installation nucléaire de base, de ses modalités d'exploitation autorisées ou des éléments ayant conduit à son autorisation.

Le caractère substantiel de la modification est apprécié suivant des critères qui seront fixés par un décret en Conseil d'État au regard de son impact sur la « *protection des intérêts* » (cf. *supra*). La nouvelle autorisation est accordée dans les conditions prévues pour l'autorisation de création elle-même, suivant des modalités qui seront définies par un décret en Conseil d'État.

c) Pour les installations ayant fait l'objet d'un décret de démantèlement, en cas de modification « substantielle » des conditions de démantèlement ou des conditions ayant conduit à leur prescription, un nouveau décret délivré suivant des modalités qui seront définies par un décret en Conseil d'État, est nécessaire.

d) En dehors de ces modifications dites substantielles, les modifications « notables » d'une INB, de ses modalités d'exploitation autorisées, des éléments ayant conduit à son autorisation ou à son autorisation de mise en service, ou de ses conditions de démantèlement sont soumises, en fonction de leur importance, soit à déclaration auprès de l'ASN, soit à une autorisation par cette autorité, selon des modalités qui seront définies par un décret en Conseil d'État. Ces modifications peuvent être soumises à consultation du public.

Le régime des INB ne prévoyait jusqu'ici que deux cas de figure lorsqu'il s'agit d'apporter

18. Décret n° 2011-354 du 30 mars 2011 relatif à la définition des facteurs de risques professionnels, intégré à l'article D. 4121-5 du Code du travail.

19. Décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sûreté nucléaire, du transport de substances radioactives.

des modifications au plan initial de fonctionnement de l'installation :

- les modifications « notables », présentant une importance qui justifie une répétition de la procédure d'autorisation de création et impose une enquête publique (ex. : les changements de combustible des centrales nucléaires ; les extensions de capacité d'entreposage de déchets radioactifs) ;
- les autres modifications, qui étaient seulement soumises à déclaration auprès de l'ASN en application de l'article 26 du décret procédures ; selon cet article, l'ASN ne peut prendre que des prescriptions pour encadrer ces évolutions, que l'exploitant peut par ailleurs mettre en œuvre de plein droit après un silence de six mois conservé par l'autorité.

Après plusieurs années d'expérience, l'ASN a jugé ce régime insatisfaisant. Elle estimait, en effet, que certaines modifications d'INB, sans justifier une nouvelle procédure d'autorisation complète, revêtent un caractère suffisamment important pour faire douter de la pertinence d'un simple régime déclaratif.

Sont ainsi concernés un remplacement de générateurs de vapeur, certains grands travaux réalisés à l'occasion de visites décennales, ou encore la poursuite de l'exploitation au-delà de la durée initiale de conception.

La loi TECV crée donc un nouveau régime intermédiaire d'autorisation délivrée par l'ASN afin d'apporter une réponse proportionnée aux situations pour lesquelles la procédure de déclaration a été jugée sous-dimensionnée. Il en résulte une architecture juridique à trois étages :

- les modifications à impact limité ; soumises à un régime de déclaration dans lequel l'exploitant n'aura pas à attendre six mois pour agir ;
- les modifications notables, d'importance moyenne, conditionnées à une décision d'autorisation de l'ASN, avec possibilité d'organiser la participation du public lorsque les modifications envisagées sont susceptibles d'avoir une incidence directe et significative sur l'environnement (ainsi le cas de la prolongation du fonctionnement des centrales nucléaires) ;

- les modifications substantielles, les plus significatives, nécessitant de refaire une procédure complète d'autorisation de création conclue par décret du Premier ministre.

### **B) Réexamen de sûreté**

La loi TECV introduit une disposition spécifique aux centrales nucléaires (article L. 593-19), prévoyant que les dispositions proposées par l'exploitant lors des réexamens de sûreté au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement d'un réacteur électronucléaire sont soumises, après enquête publique, à la procédure d'autorisation par l'ASN, sauf si une modification substantielle nécessite une nouvelle autorisation de création.

Le nouveau texte précise que les prescriptions que l'ASN peut prendre comprennent des dispositions relatives au suivi régulier du maintien dans le temps des équipements importants pour la sûreté. Cinq ans après la remise du rapport de réexamen, l'exploitant doit remettre un rapport intermédiaire sur l'état de ces équipements, au vu duquel l'ASN complète éventuellement ses prescriptions.

### **C) Cessation du fonctionnement d'une installation**

Le nouvel article L. 593-24 prévoit qu'une INB, qui cesse de fonctionner pendant une durée continue supérieure à deux ans, est réputée être définitivement arrêtée. Toutefois, le ministre chargé de la sûreté nucléaire peut, à la demande de l'exploitant et par arrêté motivé pris après avis de l'ASN, proroger de trois ans au plus cette durée de deux ans.

Au terme de cette période, l'exploitant n'est plus autorisé à faire fonctionner l'INB. Il doit donc souscrire, dans les meilleurs délais, la déclaration de projet de mise à l'arrêt (cf. ci-après les dispositions de l'article L. 593-26 nouveau sur la mise à l'arrêt) et porter cette déclaration à la connaissance de la CLI ainsi que la mettre à la disposition du public par voie électronique.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret de démantèlement, l'installation reste soumise aux dispositions de son autorisation (de création) et aux prescriptions définies par l'ASN, ces dernières pouvant être complétées ou modifiées en tant que de besoin.

## D) Arrêt définitif, démantèlement et déclassement

L'objectif des nouvelles dispositions en matière de démantèlement est de modifier intégralement le dispositif juridique actuel afin de mieux retranscrire la doctrine de l'ASN consistant à privilégier, conformément aux recommandations internationales (provenant de l'AIEA<sup>20</sup> et de l'AEN<sup>21</sup>), le démantèlement des installations le plus tôt possible après leur arrêt définitif<sup>22</sup>.

Rappelons que le démantèlement est l'ensemble des opérations techniques qui visent, après l'arrêt définitif d'exploitation d'une installation nucléaire, à l'assainir en éliminant les substances dangereuses et les structures ou équipements les ayant contenues.

Le site internet de l'ASN utilise l'expression de « *démantèlement immédiat* », ce qui n'est pas la même chose que le démantèlement « *le plus tôt possible* ». Il est précisé que ce choix, jusqu'ici adopté unilatéralement par les grands exploitants français, est « *satisfaisant, dans la mesure où celui-ci permet, entre autres, de ne pas en faire porter la responsabilité sur les générations futures* ».

Cette stratégie s'inspire, pour l'essentiel, de l'idée selon laquelle le démantèlement d'une INB est mieux assuré par le personnel qui l'a exploitée et en a donc une bonne connaissance. À cette réserve près que les qualités exigées d'un agent d'exploitation ne sont pas les mêmes que celles demandées à un opérateur de démantèlement.

Aujourd'hui, comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi<sup>23</sup>, l'exploitant d'une INB qui veut arrêter son installation doit déposer auprès du Gouvernement un dossier de demande d'autorisation de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement, l'autorisation étant accordée (pour l'une et l'autre opération) par un décret unique.

20. Agence internationale de l'énergie atomique, basée à Vienne (Autriche) et placée sous l'égide de l'ONU.

21. Agence de l'énergie nucléaire, basée à Boulogne-Billancourt (France) et placée sous l'égide de l'OCDE.

22. Voir la rubrique « Démantèlement » sur le site internet de l'ASN et notamment celle sur « les stratégies de démantèlement ».

23. NOR : DEVX1413992L/ Bleu-1.

La loi TECV pose le principe du démantèlement au plus tôt, et institue une nouvelle procédure, comportant, d'une part, une déclaration préalable à l'arrêt définitif portée à la connaissance de la CLI et du public, et, d'autre part, le dépôt dans un délai de deux ans d'un dossier de démantèlement, lequel aboutira à la prescription, par décret pris après enquête publique, du démantèlement et de ses conditions de réalisation.

La logique de la procédure conduisant au démantèlement est renversée ; toutefois, le fond des obligations, en particulier les exigences techniques liées au démantèlement lui-même, reste très comparable (tableau 1).

Le décret d'application précité prévoit de modifier la procédure prévue aux articles 36 à 45 du décret procédures. En outre, le guide n° 6 de l'ASN intitulé « *Mise à l'arrêt définitif, démantèlement et déclassement des installations nucléaires de base* », dont la version a été actualisée au 16 juillet 2015, sera modifié en conséquence.

Les nouvelles dispositions législatives sont les suivantes :

### ● Art. L. 593-25

En cas d'arrêt définitif du fonctionnement d'une INB ou d'une partie de cette installation, son exploitant doit procéder à son démantèlement dans un délai aussi court que possible, dans des conditions économiquement acceptables et dans le respect des principes énoncés à l'article L. 1333-1 du Code de la santé publique (principes de justification, d'optimisation et de limitation) et au II de l'article L. 110-1 du Code de l'environnement (principes de précaution, d'action préventive et de correction par priorité à la source, principes pollueur-payeur, d'information et de participation).

Les délais et conditions de réalisation du démantèlement sont fixés par le décret de démantèlement.

### ● Art. L. 593-26

Lorsque l'exploitant prévoit d'arrêter définitivement le fonctionnement de son installation ou d'une partie de son installation, il doit le déclarer au ministre chargé de la sûreté nucléaire<sup>24</sup> et à l'Autorité de sûreté nucléaire.

24. Il s'agit actuellement du ministre chargé de l'énergie.

<b>Tableau 1</b>	
<b>Procédures de démantèlement</b>	
<b>Procédure actuelle (décret du 2 novembre 2007 dit décret procédures)</b>	<b>Procédure prévue (loi TECV et projet de décret d'application)</b>
Délai non précisé: l'exploitant informe le ministre chargé de la sûreté nucléaire et l'ASN de son intention d'arrêt définitif Au plus tard, 3 ans avant l'arrêt définitif: l'exploitant communique les opérations préparatoires au démantèlement, et une mise à jour de son plan de démantèlement	2 ans avant l'arrêt définitif : l'exploitant déclare au ministre chargé de la sûreté nucléaire et à l'ASN son intention d'arrêt définitif; l'exploitant communique à cette occasion les opérations préparatoires au démantèlement (la communication d'une mise à jour du plan de démantèlement sera vraisemblablement maintenue dans le décret d'application)
Au plus tard, 1 an avant l'arrêt définitif: l'exploitant dépose un dossier de démantèlement	Au plus tard, 2 ans après la déclaration (soit, en principe, au moment de l'arrêt définitif): l'exploitant dépose un dossier de démantèlement
Au bout du délai d'instruction de 3 ans : décret d'autorisation de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement, après enquête publique	Au bout du délai d'instruction (qui sera vraisemblablement maintenu à 3 ans dans le décret d'application) : décret prescrivant le démantèlement, après enquête publique
Prescriptions de l'ASN	Prescriptions de l'ASN

Il doit indiquer dans sa déclaration la date à laquelle cet arrêt doit intervenir et préciser, en les justifiant, les opérations qu'il envisage de mener, compte tenu de cet arrêt et dans l'attente de l'engagement du démantèlement, pour réduire les risques ou inconvénients pour les intérêts protégés. La déclaration est portée à la connaissance de la CLI et mise à la disposition du public par voie électronique.

Cette déclaration est souscrite au moins deux ans avant la date d'arrêt prévue, ou dans les meilleurs délais si cet arrêt est effectué avec un préavis plus court pour des raisons que l'exploitant justifie. L'exploitant n'est plus autorisé à faire fonctionner l'installation à compter de cette date.

Jusqu'à l'entrée en vigueur du décret de démantèlement, l'installation reste soumise aux dispositions de son autorisation (de création) et aux prescriptions définies par l'Autorité de sûreté nucléaire, ces dernières pouvant être complétées ou modifiées en tant que de besoin.

● **Art. L. 593-27**

L'exploitant doit adresser, au plus tard deux ans après la déclaration de projet de mise à l'arrêt, au ministre chargé de la sûreté nucléaire un dossier précisant et justifiant les opérations

de démantèlement et celles relatives à la surveillance et à l'entretien ultérieurs du site qu'il prévoit.

Dans le cas de certaines installations complexes, en dehors des réacteurs à eau sous pression de production d'électricité, le ministre chargé de la sûreté nucléaire peut, à la demande de l'exploitant et par arrêté motivé pris après avis de l'ASN, prolonger ce délai de deux ans au plus.

Le dossier comporte l'analyse des risques auxquels ces opérations peuvent exposer les intérêts protégés et les dispositions prises pour prévenir ces risques et, en cas de réalisation du risque, en limiter les effets.

● **Art. L. 593-28**

Le démantèlement de l'INB ou de la partie d'installation à l'arrêt définitif est, au vu du dossier mentionné à l'article précédent, prescrit par décret (du Premier ministre) pris après avis de l'ASN et après l'accomplissement d'une enquête publique.

Le décret fixe les caractéristiques du démantèlement, son délai de réalisation et, le cas échéant, les opérations à la charge de l'exploitant après le démantèlement. Sur ce point, la loi TECV ne modifie pas le droit antérieur.

### ● **Art. L. 593-29**

Pour l'application du décret autorisant le démantèlement, l'ASN définit, dans le respect des « règles générales » auxquelles sont soumises toutes les INB ou certaines catégories d'entre elles, les prescriptions relatives au démantèlement nécessaires à la protection des intérêts.

Elle précise notamment, s'il y a lieu, les prescriptions relatives aux prélèvements d'eau de l'installation et aux substances radioactives issues de l'installation.

Il n'y aura donc plus de « règles générales de surveillance et d'entretien » (RGSE) propres à l'installation en démantèlement, comme on les connaissait jusqu'ici ; les règles applicables à l'INB en démantèlement seront fixées par les prescriptions de l'ASN.

### ● **Art. L. 593-30**

Lorsque l'INB a été démantelée dans son ensemble conformément aux articles L. 593-25 à L. 593-29 (précités), l'ASN soumet à l'homologation du ministre chargé de la sûreté nucléaire une décision portant déclassement de l'installation.

Le droit antérieur n'est pas modifié sur ce point.

## **6. Installations de stockage de déchets radioactifs**

La loi TECV prévoit que les INB consacrées au stockage de déchets radioactifs sont soumises aux dispositions relatives au démantèlement, dans les conditions suivantes (article L. 593-31) :

- l'arrêt définitif de fonctionnement est défini comme étant l'arrêt définitif de réception de nouveaux déchets ;
- le démantèlement s'entend comme l'ensemble des opérations préparatoires à la fermeture de l'installation réalisées après l'arrêt définitif ;
- les prescriptions applicables à la phase postérieure à la fermeture de l'installation, qualifiée de phase de surveillance, sont définies par le décret de démantèlement et par l'ASN ;
- le déclassement peut être décidé lorsque l'installation est passée en phase de surveillance.

## **7. Protection des tiers**

- La loi TECV introduit un nouvel article L. 593-39 dans le Code de l'environnement précisant que les autorisations accordées en matière d'INB le sont « sous réserve des droits des tiers », de même que le décret de démantèlement d'une INB.

Il s'agit là d'une formulation classique d'un principe issu du droit de l'urbanisme signifiant qu'une autorisation administrative n'est accordée qu'au regard des règles de droit public la régissant à l'exception des autres règles de droit, notamment de droit privé. C'est la même réserve qui s'applique aux ICPE (article L. 514-19).

- La loi TECV introduit également un nouvel article L. 593-40 précisant que la vente d'un terrain sur lequel a été exploitée une INB est soumise à l'article L. 514-20, lequel concerne les ICPE.

Il en résulte que le vendeur de ce terrain est tenu d'en informer par écrit l'acheteur et de l'informer, pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation. Si le vendeur est l'exploitant de l'installation, il doit indiquer également par écrit à l'acheteur si son activité a entraîné la manipulation ou le stockage de substances chimiques ou radioactives. L'acte de vente atteste de l'accomplissement de cette formalité. À défaut, et si une pollution constatée rend le terrain impropre à la destination précisée dans le contrat, dans un délai de deux ans à compter de la découverte de la pollution, l'acheteur a le choix de demander la résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix ; il peut aussi demander la réhabilitation du site aux frais du vendeur, lorsque le coût de cette réhabilitation ne paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente.

## **8. Émission de gaz à effet de serre**

La loi TECV prévoit que les autorisations de création concernant les ICPE et les INB, les autorisations de démantèlement des INB et les prescriptions prises pour l'application de ces actes tiennent lieu de l'autorisation pour l'émission de gaz à effet de serre prévue par l'article L. 229-6 du Code de l'environnement.

## 9. Responsabilité civile nucléaire

### A) Champ d'application

Le régime de la responsabilité civile pour dommage nucléaire<sup>25</sup>, tel que prévu à l'origine par la loi du 30 octobre 1968<sup>26</sup>, n'était applicable qu'aux installations nucléaires de base (INB) et aux installations nucléaires de base secrètes (INBS)<sup>27</sup>, considérées comme étant les seules installations répondant à la définition d'« installation nucléaire » au sens de la Convention de Paris<sup>28</sup>. L'ordonnance du 22 décembre 2014<sup>29</sup> l'a étendu, en ce qui concerne les installations intéressant la défense, aux sites et installations d'expérimentations nucléaires intéressant la défense (SIENID). La loi TECV l'étend aux ICPE, dès lors qu'elles répondent à la définition d'installation nucléaire au sens précité.

Selon l'article 1<sup>er</sup> a) ii) de la Convention de Paris, « *Installation nucléaire* » signifie les réacteurs à l'exception de ceux qui font partie d'un moyen de transport ; les usines de préparation ou de fabrication de substances nucléaires ; les usines de séparation des isotopes de combustibles nucléaires ; les usines de traitement de combustibles nucléaires irradiés ; les installations de stockage de substances nucléaires à l'exclusion du stockage de ces substances en cours de transport, ainsi que toute autre installation dans laquelle des combustibles nucléaires ou des produits ou des déchets radioactifs sont détenus et qui serait désignée par le Comité de Direction de l'Énergie Nucléaire de l'OCDE.

Par ces modifications, le droit français de la RCN sera en parfaite adéquation avec le champ d'application de la Convention de Paris.

25. Défini aux articles L. 597-1 et suivants du Code de l'environnement.

26. Loi n° 68-943 du 30 octobre 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

27. Aujourd'hui définies à l'article L. 1333-15 du Code de la défense.

28. Convention du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire.

29. Ordonnance n° 2014-1567 du 22 décembre 2014 portant application de l'article 55 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

### B) Montants d'indemnisation à la charge de l'exploitant

Les montants d'indemnisation à la charge de l'exploitant sont augmentés dans les proportions suivantes :

- installation autre qu'une installation dite « *à risque réduit* » : 700 millions d'euros au lieu de 91,5 millions d'euros (environ, compte tenu de la traduction en euros du montant initialement fixé en Francs) ;
- transport : 80 millions d'euros au lieu de 22,9 millions d'euros (environ) ;
- installation à risque réduit : 70 millions d'euros au lieu de 22,9 millions d'euros (environ).

Ces nouveaux montants sont ceux prévus par le protocole de révision de la Convention de Paris signé le 12 février 2004 ; mais comme ce protocole n'est pas encore entré en vigueur<sup>30</sup>, ils ne s'appliqueront que dans le champ de la Convention de Paris actuellement en vigueur (c'est-à-dire, en particulier, aux seuls dommages nucléaires visés par cette convention).

Ces dispositions sont applicables dans un délai de 6 mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi TECV, soit à compter du 17 février 2016.

## 10. Financement des charges nucléaires<sup>31</sup>

- La loi TECV prévoit que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution<sup>32</sup> peut être

30. Compte tenu des termes de la Décision du Conseil de l'Union européenne du 8 mars 2004 autorisant les États membres qui sont parties contractantes à la convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, le protocole portant modification de ladite convention, ou à y adhérer (2004/294/CE) (JOUE L 097 du 8/03/2004).

31. Les « charges nucléaires » sont définies par l'article L. 594-1 du Code de l'environnement comme comprenant : (i) les charges de démantèlement des INB ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, les charges d'arrêt définitif, d'entretien et de surveillance, et (ii) les charges de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs.

32. L'ACPR est une autorité administrative indépendante, sans personnalité morale, qui surveille l'activité des banques et des assurances en France.

consultée par l'autorité administrative<sup>33</sup> sur le respect des obligations imposées en matière de financement des charges nucléaires.

Rappelons que ces obligations, définies par les articles L. 594-1 à L. 594-10 du Code de l'environnement, consistent principalement en une obligation de constitution d'actifs dédiés à ce financement. Ce régime de financement est autrement plus lourd et plus coûteux pour les exploitants d'INB que celui des garanties financières pour les exploitants d'ICPE. Il ne connaît d'ailleurs aucun équivalent dans le monde.

● La loi TECV prévoit également que l'autorité administrative précitée peut échanger tout élément relatif à l'exercice de sa mission avec l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ainsi qu'avec les commissaires aux comptes des exploitants. Les commissaires aux comptes de ces derniers sont déliés du secret

---

33. En titre, le ministre chargé de l'économie et le ministre chargé de l'énergie, le contrôle administratif étant assuré par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

professionnel vis-à-vis de l'autorité administrative dans le cadre de ces échanges.

Ces dispositions, constituant le point VII de l'article L. 612-1 du Code monétaire et financier, sont destinées à offrir à l'autorité administrative des moyens d'appréciation et d'investigation lui permettant de mieux appréhender l'adéquation des actifs dédiés aux dépenses futures de démantèlement.

## 11. Conclusion

L'étude de ce titre VI de la loi TECV montre que les dispositions qu'il comporte sont à la fois très variées et sans véritable rapport avec la notion de transition énergétique. Elles n'en sont pas moins importantes par les modifications qu'elles opèrent sur l'état du droit antérieur, en particulier en ce qui concerne le régime de la mise à l'arrêt définitif et du démantèlement des installations nucléaires de base.

Les dispositions annoncées par la voie d'ordonnances sont également très importantes et vont à nouveau modifier le droit antérieur, qui ne datait pourtant que de 2006. Elles sont sommairement examinées en annexe. ■

## ANNEXE

### Loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

#### Dispositions à venir

La loi TECV habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances un grand nombre de dispositions, dont certaines ont figuré dans le projet de loi initial ou dans d'autres projets qui n'ont finalement pas vu le jour.

Ces dispositions sont multiples et concernent les domaines et points suivants :

#### 1. *Sûreté nucléaire*

● Extension à l'ensemble des « *intérêts protégés* », du champ du rapport annuel établi par l'exploitant d'une INB et du droit d'accès à l'information nucléaire, jusqu'ici limités à la sûreté nucléaire et à la radioprotection.

L'objectif visé est de recouvrir notamment les « impacts chroniques » des installations (la sûreté nucléaire étant présentée comme assurant la prévention des seuls risques accidentels à l'exclusion

des impacts chroniques), les rejets non radioactifs, les nuisances, la gestion des déchets non radioactifs.

De même, il est envisagé d'étendre l'obligation de déclaration (sans délai) des incidents ou accidents significatifs au-delà des seuls incidents ou accidents ayant un impact radiologique. Cette dernière disposition constitue une extension considérable du champ de cette obligation, dont l'inobservation est pénalement sanctionnée.

● Création d'un régime de servitudes d'utilité publique, instituées par arrêté préfectoral, applicable aux terrains, constructions ou ouvrages qui peuvent occasionner une exposition des personnes aux effets nocifs des rayonnements ionisants justifiant un contrôle de radioprotection, en vue de prévenir une telle exposition ou d'en réduire les effets.

Le ministère chargé de l'énergie estime que lorsqu'il subsiste des substances radioactives sur un terrain ou un bâti (par exemple en raison d'une

pollution radioactive, après dépollution, ou en présence de matériaux naturellement radioactifs), il peut s'avérer nécessaire de prévoir (comme c'est le cas pour les ICPE), un dispositif de « conservation de la mémoire » de la présence de ces substances, et, le cas échéant, de restreindre les usages du sol ou du bâti et/ou de prévoir des mesures de précautions au moment de la réalisation de certains travaux d'aménagement ou de démolition. Et ce, même si l'usage actuel terrain ou du bâti n'emporte pas d'enjeu sanitaire à ce jour : un tel enjeu pourrait apparaître en cas de changement futur d'usage ou de travaux. Il importe également que ces éléments soient portés à la connaissance de tout futur acquéreur.

L'ordonnance concernant ces dispositions doit être prise dans un délai de huit mois à compter de la promulgation de la loi TECV.

● Renforcement de l'efficacité du contrôle en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection (i.e. augmentation des pouvoirs de police de l'ASN) :

a) En modulant (sic) les pouvoirs de contrôle et de sanction de l'ASN et de ses inspecteurs, notamment en dotant l'autorité du pouvoir de prononcer des astreintes et en créant un régime de sanctions pécuniaires ;

Jusqu'ici, l'ASN pouvait uniquement imposer des mesures qualifiées d'administratives (suspension de l'exploitation, réalisation obligatoire de travaux sous condition de consignation des sommes nécessaires au financement), ce qui n'était pas sans conséquences financières ; mais elle ne pouvait pas infliger des amendes.

b) En procédant à la réforme et à la simplification tant des dispositions relatives au contrôle et aux sanctions administratives que des dispositions de droit pénal et de procédure pénale applicables en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection, en les harmonisant avec les dispositions de même nature prévues au Code de l'environnement tout en tenant compte des exigences particulières liées à la protection des intérêts et des principes du Code de la santé publique ;

Selon l'étude d'impact précitée, le rattachement des polices de l'ASN aux dispositions transversales du Code de l'environnement aura pour effet de rendre applicable aux INB, aux transports de matières radioactives et aux activités nucléaires réglementées par le Code de la santé publique de nouveaux outils, tels que :

- des sanctions pécuniaires : des sanctions pécuniaires : amendes et astreintes administratives ;
- les montants maximaux génériques (15 000 € pour les amendes et 1 500 € pour les astreintes journalières dans le Code de l'environnement) seront toutefois adaptés aux enjeux présentés par les INB (10 M€ pour les amendes et 15 000 € pour les astreintes) ;

- des saisies, destructions ;
- la composition administrative (transaction financière) ;
- des peines complémentaires.

Il est également prévu que la compétence de contrôle de l'ASN et de ses inspecteurs soit étendue afin de leur donner un accès aux locaux extérieurs au périmètre de l'INB où sont exercées des activités importantes pour sa sûreté, dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions qu'au sein de l'INB (articles L. 596-4, L. 596-6), un accès aux documents afférents (L. 596-5), et l'entrave aux missions des inspecteurs constituera un délit comme pour l'accès aux INB (L. 596-27). Les trois corps de contrôle de l'ASN (sûreté nucléaire, radioprotection, équipements sous pression nucléaires) bénéficieront ce faisant de prérogatives harmonisées.

c) En étendant les pouvoirs de police de l'ASN aux « activités importantes pour la sûreté », qu'elles soient exercées par l'exploitant, ses fournisseurs, prestataires ou sous-traitants, y compris hors des INB (par exemple dans les services centraux de l'exploitant).

d) En instituant, au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire, une commission des sanctions ;

Selon l'étude d'impact précitée, une nouvelle procédure sera mise en place pour le prononcé des mesures administratives ayant un caractère répressif, afin de respecter le principe de séparation des fonctions d'instruction et de jugement prévu par la Convention européenne des droits de l'homme et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

À ce titre, l'ASN comprendra une commission des sanctions composée de quatre membres :

- 1° deux conseillers d'État désignés par le vice-président du Conseil d'État ;
- 2° deux conseillers à la Cour de cassation désignés par le premier président de la Cour de cassation.

Le président de la commission des sanctions sera élu par les membres de celle-ci. La durée du mandat des membres de la commission des sanctions sera de six ans, renouvelable une fois. Les fonctions de membre du collège de l'ASN seront incompatibles avec celles de membre de la commission des sanctions. En outre, les membres de la commission des sanctions exerceront leurs fonctions en toute impartialité sans recevoir d'instruction ni du Gouvernement ni d'aucune autre personne ou institution.

Lorsque certaines conditions imposées à l'exploitant d'une INB ne sont pas respectées, le collège de l'ASN pourra transmettre la notification des griefs à la commission des sanctions, chargée, après une procédure contradictoire, de

prononcer les sanctions (ex : avertissement, sanction pécuniaire, astreinte journalière).

Les séances de la commission des sanctions seront publiques. Les décisions prononcées par la commission des sanctions de l'ASN pourront faire l'objet d'un recours par les personnes concernées ainsi que par le président de l'ASN, après l'accord du collège.

Les autres mesures de police administratives, à caractère essentiellement préventif ou de réparation, resteront de la compétence du collège de l'ASN.

- Aménagement des compétences, des attributions et des pouvoirs de l'ASN, afin qu'elle puisse :

a) Faire réaliser des tierces expertises, des contrôles et des études dans ses domaines de compétences, aux frais des assujettis, par des organismes choisis avec son accord ou qu'elle agréé, en complément éventuel des missions d'expertise et de recherche effectuées, dans lesdits domaines, par l'IRSN, qui est également rendu destinataire de l'ensemble des rapports produits par lesdits organismes.

Selon l'étude d'impact précitée, le recours à des tierces expertises, études, contrôles sera réservé aux cas où l'autorité administrative est difficilement à même d'apprécier une situation (par l'exemple l'état d'un matériel) ou les justifications fournies par l'exploitant (par exemple, la validité d'une étude réalisée suivant une méthodologie nouvelle) et où la justesse de cette appréciation revêt un caractère particulièrement important pour la protection des intérêts. Une telle expertise peut engendrer un coût pour l'exploitant de quelques milliers à quelques dizaines de milliers d'euros. On peut estimer à quelques-unes ou tout au plus à quelques dizaines le nombre de telles expertises chaque année. À l'inverse, les bénéfices attendus sont à la fois une meilleure protection des intérêts susmentionnés, et, au bénéfice de l'exploitant, un confortement des procédures pour l'obtention d'une décision favorable de l'ASN et une réduction du risque contentieux.

Pour la mise en œuvre de cette mesure, deux voies sont prévues : le tiers expert, qui sera toujours proposé par l'exploitant, pourra soit être agréé par l'ASN, si le domaine concerné justifie la mise en place d'un tel agrément du fait du nombre potentiel de tierces expertises (les textes réglementaires prévoient une procédure d'agrément par l'ASN), soit recevoir l'accord ponctuel de cette autorité (pour les tierces expertises de nature plus ponctuelle). Dans les domaines susceptibles d'occasionner des tierces expertises, le marché actuel dispose déjà des prestataires et bureaux d'études susceptibles d'intervenir.

b) Exercer, au sein des INB, certaines des compétences de l'autorité administrative concernant les

déchets, les produits et équipements à risques et les produits chimiques.

c) Veiller à l'adaptation de la recherche publique aux besoins de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Selon l'étude d'impact précitée, la recherche publique en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection est réalisée principalement au sein de l'IRSN, du CEA et des universités. Il est envisagé que l'ASN ait accès auxdits programmes de recherche, et émette un avis, éventuellement annuellement, sur les orientations de ces programmes, sans que cet avis ne soit préalable, afin d'influencer leur orientation en fonction des besoins qu'elle identifie.

d) Procéder, en concertation avec le ministre chargé de la sûreté nucléaire, à l'évaluation périodique du dispositif normatif en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection et présenter les propositions en vue de l'amélioration de ce dispositif.

- Transposition, en ce qui concerne les INB, de la directive 2010/75/UE du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (Directive « IED ») et de la directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Directive « Seveso III »).

Selon l'étude d'impact précitée, les dispositions concernant la Directive IED qu'il est prévu d'inscrire dans le régime des INB, pour les équipements soumis à cette directive, seront les suivantes :

- l'application des meilleures techniques disponibles,
- le réexamen périodique des conditions d'exploitation (avec participation du public dans certains cas),
- l'établissement d'un rapport de base sur l'état du site.

Les deux premiers principes étant déjà présents dans la réglementation des INB, il s'agira donc d'ajustements. En revanche, la participation du public lors de certains réexamens périodiques et l'établissement d'un rapport de base seront des obligations nouvelles.

Concernant la Directive Seveso III, les obligations qu'il est prévu d'inscrire dans le régime des INB seront les suivantes :

- le recensement régulier des substances dangereuses,
- l'élaboration d'une politique de prévention des accidents majeurs,
- la mise en place d'un système de management de la sécurité,
- l'élaboration d'un plan d'urgence interne.

La directive n'imposerait de les rendre applicables qu'aux seules INB relevant de son champ

d'application ; toutefois des obligations analogues, et même plus larges, sont déjà applicables à l'ensemble des INB du fait du décret du 2 novembre 2007 (plan d'urgence interne) et de l'arrêté du 7 février 2012 (recensement des substances ou préparations chimiques, politique de prévention des accidents majeurs et système de gestion de la sécurité, appelés respectivement « *politique en matière de protection des intérêts* » et « *système de management intégré* »). Ces dispositions seront remontées au niveau législatif, pour toutes les INB.

- Création d'un dispositif de contrôle et de sanction gradués des dispositions du Code de la défense et de ses textes d'application relatives aux matières nucléaires, pouvant comprendre des astreintes et des sanctions pécuniaires.
- Instauration à la charge des « responsables d'activités nucléaires » de l'obligation de prendre des mesures de protection des sources de rayonnements ionisants contre les actes de malveillance, pouvant inclure des enquêtes administratives individuelles, et d'un pouvoir de contrôle à l'ASN ou aux autres autorités administratives selon une répartition tenant compte des régimes d'autorisation auxquels ces responsables d'activités sont par ailleurs déjà soumis.
- Transposition de la directive 2014/87/Euratom du 8 juillet 2014 modifiant la directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires ainsi que de la directive 2013/59/Euratom du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom.

L'ordonnance concernant ces dispositions doit être prise dans un délai de dix mois à compter de la promulgation de la loi TECV.

## 2. Déchets radioactifs

- Transposition de la directive 2011/70/Euratom du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs.  
À noter que cette transposition aurait dû être réalisée le 23 août 2013 au plus tard.
- Adaptation de la législation existante aux dispositions transposant cette directive, sans remettre en cause l'interdiction du stockage en France de déchets radioactifs en provenance de l'étranger ainsi que celui de déchets radioactifs issus du traitement de combustibles usés et de déchets radioactifs provenant de l'étranger, et préciser les conditions d'application de cette interdiction.

- Définition d'une procédure de requalification des matières en déchets radioactifs par l'autorité administrative.
- Renforcement des sanctions administratives et pénales existantes et instauration de nouvelles sanctions en cas de méconnaissance des dispositions applicables en matière de déchets radioactifs et de combustible usé ou en cas d'infraction à ces dispositions.

Selon l'étude d'impact précitée, les dispositions de l'article L. 542-1-1 du Code de l'environnement seront complétées pour y intégrer certaines définitions données par l'article 3 de la directive 2011/70. Seront introduites notamment les définitions de la notion d'activités et d'installations de « *gestion des déchets radioactifs* », qui précisera le champ d'application de la directive. Ce terme doit comprendre toutes les activités liées à la manipulation, au prétraitement, au traitement, au conditionnement, à l'entreposage et au stockage des déchets radioactifs, à l'exclusion du transport hors site.

L'ordonnance prévoira que l'autorité administrative peut, après avis de l'ASN, requalifier des matières radioactives en déchets radioactifs et inversement, peut, dans les mêmes formes, requalifier des déchets en matières radioactives ou en équipements radioactifs. Il s'agit, pour partie, de la reprise au niveau législatif, des dispositions de l'article 9 du décret n° 2013-1304 du 27 décembre 2013 qui prévoit d'ores et déjà la possibilité de requalifier des matières radioactives en déchets.

Des précisions mineures seront apportées au contenu du plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR).

En ce qui concerne le stockage de déchets radioactifs, l'ordonnance introduira un nouvel article L. 542-2-2 pour transposer le principe de stockage sur le territoire national des déchets produits sur le territoire national. Cette règle s'appliquera également aux déchets issus de combustible usé français ou de déchets radioactifs produits sur le territoire national, exportés vers l'étranger à des fins de traitement. La transposition conduira à énoncer cette nouvelle règle, avec les exceptions prévues par la directive, et à mettre en cohérence les dispositions nationales existantes avec celles de la directive.

L'ordonnance renforcera les sanctions pénales et administratives existantes et créera de nouvelles sanctions en cas de non-respect des dispositions applicables au combustible usé et aux déchets radioactifs. En particulier, un nouveau délit sera institué pour sanctionner le non-respect de l'obligation de stocker sur le territoire national les déchets radioactifs produits sur le territoire national.

L'ordonnance concernant ces dispositions doit être prise dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi TECV.