

Principales dispositions en matière nucléaire de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, dite loi « TECV »

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (dite loi « TECV ») contient un titre VI intitulé « Renforcer la sûreté nucléaire et l'information des citoyens » consacré au contrôle des activités nucléaires et à la transparence en matière domaine nucléaire. En outre, au titre VIII « Donner aux citoyens, aux entreprises, aux territoires et à l'Etat le pouvoir d'agir ensemble », un article du chapitre I^{er} « Outils de la gouvernance nationale de la transition énergétique : programmation, recherche et formation » inscrit dans le code de l'environnement des dispositions sur l'IRSN et ses relations avec l'ASN.

Neuf ans après la promulgation de la loi TSN, la loi TECV marque une nouvelle étape de la législation en matière nucléaire.

Par ailleurs, la loi « TECV » contient aussi diverses dispositions sur le pilotage de la production d'électricité qui auront un impact sur les installations nucléaires.

1.1. Renforcement de la transparence et de l'information

La loi « TECV » renforce, par son article 123 modifiant les articles L. 125-17 à L. 125-26 du code de l'environnement, les dispositions de transparence et d'information autour des installations nucléaires de base (INB), en s'appuyant tout particulièrement sur les commissions locales d'information (CLI).

Ainsi, les modalités de fonctionnement et les missions des CLI sont modifiées comme suit :

- organisation annuelle d'une réunion publique ouverte à tous,
- possibilité offerte à la CLI de se saisir de tout sujet relevant de ses compétences (suivi, information et concertation en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et d'impact des activités nucléaires sur les personnes et sur l'environnement),
- possibilité ouverte au président de la CLI de demander à l'exploitant (qui ne peut refuser) d'organiser des visites des installations nucléaires,
- possibilité pour le président de la CLI de demander à l'exploitant (qui ne peut refuser sous réserve de l'appréciation de la « restauration des conditions normales de sécurité ») d'organiser des visites d'installations « à froid » après un incident de niveau supérieur ou égal à 1 sur l'échelle INES,
- consultation obligatoire de la CLI sur les modifications des plans particuliers d'intervention (PPI),
- consultation obligatoire de la CLI sur les actions d'information des personnes résidant dans le périmètre d'un PPI (voir ci-dessous),
- dans le cas des sites localisés dans un département frontalier, ouverture de la composition de la CLI à des membres des États voisins.

Ces adaptations des missions des CLI doivent se concrétiser par une mise à jour du décret « CLI » du 12 mars 2008. Ce décret précisera notamment les modalités de désignation des membres de CLI issus d'État étrangers.

En complément des dispositions précédemment décrites, la loi « TECV » renforce certaines procédures particulières :

- obligation d'une information régulière, au frais de l'exploitant, des personnes résidant dans le périmètre d'un PPI (nature des risques d'accident et sur les conséquences envisagées, sur les mesures de sécurité et la conduite à tenir en application de ce plan),

- instauration d'une enquête publique sur les dispositions proposées par l'exploitant lors de chaque réexamen périodique¹ des réacteurs électronucléaire au-delà de la trente-cinquième année fonctionnement. Cette enquête publique aura lieu avant que l'ASN ne se prononce sur les conditions de la poursuite du fonctionnement de l'installation

1.2. Confortement du régime des INB

La loi « TECV » modifie également le régime des INB sur trois thématiques :

- encadrement de la sous-traitance,
- procédure d'autorisation des modifications de l'installation, de son référentiel de sûreté ou de son autorisation,
- encadrement de la mise à l'arrêt définitif et du démantèlement des INB.

a) Encadrement de la sous-traitance

La loi « TECV » introduit, à son article 124, de nouvelles dispositions relatives à la maîtrise de la sous-traitance dans le code de l'environnement (article L. 593-6-1).

Cet article reprend tout d'abord des éléments déjà existants de l'arrêté « INB » du 7 février 2012, notamment l'interdiction faite à l'exploitant de déléguer la surveillance des intervenants extérieurs réalisant une activité importante pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement² (AIP). Il renforce ces exigences en leur donnant un caractère législatif, sans en modifier la teneur.

Par ailleurs, cet article introduit la possibilité, par l'intermédiaire d'un décret en Conseil d'État, d'encadrer ou de limiter le recours à des prestataires³ ou à la sous-traitance⁴ pour la réalisation de certaines AIP.

b) Régime des modifications des INB

Le régime des « modifications » des INB est également profondément remanié par la loi « TECV » et son article 126 (modifiant les articles L. 593-14 et L. 593-15 du code de l'environnement). On pourra retenir les points suivants :

- La loi « TECV » introduit la possibilité de soumettre les modifications non substantielles (qui peuvent donc s'apparenter aux anciens dossiers dits « article 26 » qui donnaient lieu à une décision de l'ASN et ne nécessitaient pas de modification du décret d'autorisation de l'installation⁵) à un régime d'autorisation délivrée par l'ASN ou de déclaration auprès de l'ASN. Cela revient ainsi à introduire un régime à « plusieurs vitesses » (autorisation ou simple déclaration) en substitution d'un régime unique de déclaration avec obligation d'attendre la prise de position de l'ASN. Cela permettra à l'ASN de mettre l'accent sur l'instruction des dossiers présentant le plus d'enjeux ;

¹ En pratique, il s'agit d'un réexamen décennal.

² Ces intérêts protégés sont la sécurité, la santé et la salubrité publiques, la nature et l'environnement.

³ Un prestataire est une personne qui conclue un contrat ou un marché avec l'exploitant. C'est donc ce que l'on pourrait qualifier de « sous-traitant de rang 1 ».

⁴ Au sens de la loi du 31 décembre 1975, la sous-traitance « est 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 mention de sous-traitance renvoie donc à la possibilité d'un recours à des « sous-traitants de rang supérieur à 1 ».

⁵ Conformément à l'article 26 du décret du 2 novembre 2007 relatif aux INB, l'exploitant doit déclarer à l'ASN la modification qu'il envisage et il ne peut la mettre en œuvre avant six mois, délai prorogeable par l'ASN, sauf accord exprès de celle-ci. En pratique, l'ASN prend toujours une position sur la modification.

- Pour certaines de ces modifications, une procédure de consultation du public pourra être prévue.

c) Encadrement de la mise à l'arrêt définitif et du démantèlement des INB

Le cadre législatif applicable à la mise à l'arrêt définitif et au démantèlement des INB est enfin profondément remanié par l'article 127 de la loi « TECV » qui modifie les articles L. 593-25 à L. 593-31 du code de l'environnement. On peut notamment noter les points suivants :

- Passage automatique à l'arrêt définitif pour une installation ayant cessé de fonctionner pendant deux années consécutives (l'exploitant peut toutefois demander la prorogation de ce délai de trois ans) (article L. 593-24 du code de l'environnement) ;
- L'arrêt définitif d'une installation conduit à l'interdiction de la redémarrer sans une nouvelle procédure complète d'autorisation (article L. 593-26 du code de l'environnement) ;
- Le principe du démantèlement immédiat⁶ est acté dans la loi (article L. 593-25 du code de l'environnement) ;
- La loi distingue désormais nettement la mise à l'arrêt définitif, dorénavant décidée par l'exploitant (article L. 593-26 du code de l'environnement) et déclaré aux autorités, et le démantèlement, prescrit par le Gouvernement après avis de l'ASN (articles L. 593-27 et L. 593-28 du code de l'environnement).

1.3. Système ASN/IRSN de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

À son article 186, la loi « TECV » introduit les bases du système ASN/IRSN de contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Ainsi, la loi « TECV » inscrit dans le code de l'environnement les missions de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) : recherche et expertise dans le domaine de la sûreté nucléaire, la radioprotection, la prévention et la lutte contre les actes de malveillance ainsi que des actions de sécurité civile en cas d'accident. Ces deux missions sont complémentaires, la recherche soutenant la capacité d'expertise de l'institut.

L'ASN s'appuie sur ces expertises pour assurer ses missions. Les avis correspondant sont rendus publics.

1.4. Autres dispositions en matière nucléaire

a) Renforcement de la responsabilité civile des exploitants en cas de dommages liés à une activité nucléaire

Le droit qui préside en France à l'indemnisation des dommages nucléaires, domaine dit de la « responsabilité civile nucléaire » (RCN), repose sur plusieurs conventions internationales :

- La Convention de Paris de 1960, qui fixe les cadres juridiques de la responsabilité civile des exploitants nucléaires en mettant en place un régime dérogatoire au droit commun ;
- La Convention complémentaire de Bruxelles de 1963, qui organise des modalités de financements supplémentaires à celles fournis dans le cadre de la Convention de Paris sur la base d'une participation, en premier lieu, de l'État de l'accident, et, en second lieu, des autres États-Parties.

⁶ C'est-à-dire, aux termes de la loi, un démantèlement dans un délai aussi court que possible, dans des conditions économiquement acceptables et dans le respect des principes de radioprotection (justification, limitation et optimisation) et des principes généraux du code de l'environnement (principe de précaution, principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement en utilisant les meilleurs techniques disponibles, principe pollueur-payeur, principe de participation du public et d'accès aux informations relative à l'environnement détenues par les autorités publiques).

Les principes de la RCN sont caractérisés par les principaux éléments suivants :

- La désignation légale d'un « responsable civil » unique à l'égard des tiers, l'exploitant nucléaire de l'installation en cause, sans qu'il y ait lieu de prouver une faute et sans possibilité pour l'exploitant d'échapper à cette responsabilité civile ;
- La limitation légale, en montant, de la responsabilité de l'exploitant nucléaire à l'origine de l'accident nucléaire avec, en contrepartie, la nécessité de constituer des garanties financières contrôlées par les États,
- La fixation de « tranches d'indemnisation » impliquant, au-delà du seul exploitant responsable, les finances publiques.

Par ailleurs, deux Protocoles, signés le 12 février 2004, sont venus modifier les deux Conventions, de Paris et de Bruxelles, sur des points importants. S'ils ont été ratifiés par la France, ils ne sont pas encore entrés en vigueur.

La loi « TECV » permet à son article 130 (modifiant les articles L. 597-2 et suivants du code de l'environnement) d'anticiper certains aspects de cette entrée en vigueur en réévaluant sensiblement les plafonds de responsabilité : de 23 M€ à 70 M€ pour les « installations à risque réduit » et de 91,5 M€ à 700 M€ pour les autres installations. Par ailleurs, elle étend son champ d'application à de nouvelles catégories d'installations (par exemple certaines ICPE).

b) Pilotage de la production d'électricité

Pour pouvoir être exploitée, toute installation de production d'électricité d'une certaine importance doit obtenir une autorisation au titre du code de l'énergie. Pour les installations nucléaires produisant de l'électricité, cette autorisation est obtenue de manière indépendante de l'autorisation de mise en service accordée par l'ASN en application du code de l'environnement.

La loi « TECV » vient modifier et compléter le cadre législatif applicable à ces autorisations en prévoyant notamment, à son article 187, que l'autorisation d'exploiter au titre du code de l'énergie ne peut être délivrée lorsqu'elle aurait pour effet de porter la capacité totale autorisée de production d'électricité d'origine nucléaire au-delà de 63,2 gigawatts – ce qui correspond à la puissance installée autorisée actuellement en France.

Cette disposition, prise au titre de la politique énergétique, aura aussi des conséquences sur les procédures du régime des INB. En effet, la mise en service de nouveaux réacteurs électronucléaires sera en pratique conditionnée à l'abrogation de l'autorisation de production de réacteurs existants à due concurrence de la puissance du nouveau réacteur. Ces abrogations conduiront à l'arrêt de fonctionnement de ces installations qui devra donner lieu à la mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives à l'arrêt définitif et au démantèlement des INB.

1.5. Habilitation du Gouvernement à adopter certaines dispositions par ordonnance

Les dispositions de la loi « TECV » présentées ci-dessous constituent de premières dispositions législatives applicable au contrôle des activités nucléaires. **Toutefois, la plus grande part des implications de la loi « TECV » ne découlent pas de son application directe. En effet, la loi « TECV » prévoit à ses articles 123, 128 et 129 des dispositions habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance un certain nombre de dispositions en matière nucléaire relevant du domaine la loi.**

Cette habilitation porte notamment sur la transposition des directives « déchets radioactifs » du 19 juillet 2011, « normes de base en radioprotection (BSS) » du 5 décembre 2013 et « sûreté nucléaire » du 8 juillet 2014 mais aussi sur la transposition des directives « émissions industrielles » (IED) et « Sévésco 3 » qui s'appliquent à certaines INB et également d'autres dispositions parmi lesquelles :

- Extension à l'ensemble des intérêts protégés de certaines déclarations et rapports d'information.
- Confortement du contrôle exercé par l'ASN des activités nucléaires :
 - o Modulation des pouvoirs de contrôle et de sanctions (notamment création d'astreintes journalières et d'amendes administratives) de l'ASN pour l'ensemble des activités nucléaires relevant de sa compétence (INB et « nucléaire de proximité »). En application du principe de séparation des fonctions de poursuite et de jugement, une « commission des sanctions », séparée du Collège de l'ASN, sera mise en place pour prononcer les amendes administratives ;
 - o Extension du régime des INB et du contrôle de l'ASN à certaines activités réalisées hors périmètre INB (services centraux des exploitants, sous-traitants, ...);
 - o Création d'une procédure d'avis de l'ASN sur l'adaptation de la recherche publique aux enjeux en termes de sûreté nucléaire et de radioprotection ;
 - o Mise en place d'un cadre pour assurer le contrôle de la protection des sources radioactives contre les actes de malveillance, qui n'existait pas jusqu'à présent (sauf dans le cadre particulier du contrôle des matières nucléaires relevant de la lutte contre la prolifération) ;
 - o Faculté donnée à l'ASN de prescrire des tierces expertises aux frais des exploitants ;
 - o Possibilité de mettre en place des servitudes d'utilité publique (SUP) pour gérer les pollutions radiologiques historiques.