

Droit nucléaire : retour sur l'année 2024

L'année 2024 a confirmé que nous étions entrés dans une ère de relance du nucléaire dans un contexte diplomatique et énergétique difficile. Les annonces, y compris par des opérateurs privés, de lancement de nouveaux programmes nucléaires innovants se multiplient, modifiant ainsi l'écosystème du nucléaire. Dans le même temps, le 22 janvier 2024, seize organismes de recherche¹ ont signé une déclaration « *pour mettre la recherche au service de la transition écologique et du développement soutenable* ». Ils se sont accordés pour que la recherche soit « *en première ligne* » pour permettre « *d'atteindre la neutralité carbone de la France en 2050* ».

— **Hervé Arbousset, Muriel Rambour, Thomas Schellenberger**, sous la direction de **Marie-Béatrice Lahorgue**, enseignants-chercheurs à l'université de Haute-Alsace, Cerdacc, avec la collaboration de **Claire Portier-Jolibois**, maître de conférences en droit public, Cerdaf, Université Savoie-Mont-Blanc et de **Marc Léger**, président de la section française de l'Association internationale du droit nucléaire (AIDN/Inla)

■ I. Institutions – Acteurs

CONS. CONST., 17 MAI 2024, N° 2024-868 DC : JO 22 MAI 2024

— Saisi 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, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution des dispositions confiant à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) certaines missions auparavant exercées par l'ASN et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). Il a jugé que les dispositions contestées ne méconnaissaient pas les articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement, ni aucune autre exigence constitutionnelle.

— L'article 1^{er} de la loi était notamment contesté au motif qu'il confiait à l'ASNR des missions auparavant exercées par les deux organismes. Selon les auteurs de la saisine, un tel cumul du contrôle de la sûreté nucléaire, des fonctions d'expertise et de décision par une même autorité administrative indépendante (AAI) constituait « *un recul injustifié pour la prévention des risques nucléaires* ». Pour ceux-ci, ces dispositions privaient de garanties légales les exigences constitutionnelles résultant de la Charte de l'environnement et méconnaissaient les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé.

RELANCE DU NUCLÉAIRE : FUSION ASN-IRSN, ÉVOLUTION DU HAUT-COMMISSAIRE À L'ÉNERGIE ATOMIQUE, ADAPTATION DES RÈGLES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L. n° 2024-450, 21 mai 2024 : JO 22 mai 2024

— Cette loi a pour objet :

- la création de l'ASNR par fusion de l'ASN et de certaines activités de l'IRSN (articles 1 à 16) ;
- le transfert au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), ou à l'une de ses filiales, des missions de l'IRSN relatives à la fourniture et à l'exploitation de dosimètres à lecture différée (art. 9 et 11) ;

- le transfert au CEA des contrats de travail des salariés de la direction de l'expertise nucléaire de défense et de sécurité (DEND) de l'IRSN, dont les missions sont transférées au ministère de la Défense (art. 11), la DEND étant placée auprès du délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les installations et activités intéressant la défense (DSND), qui exerce la fonction d'autorité de sûreté pour le secteur nucléaire de défense ;

- l'évolution des missions et du rattachement du haut-commissaire à l'énergie atomique (art. 17) ;

- l'adaptation des règles de la commande publique aux projets de réacteurs nucléaires (art. 22 à 26).

— L'ASNR est créée au 1^{er} janvier 2025 sous la forme d'une AAI, comme l'était l'ASN. Outre sa participation au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires, elle est chargée des missions suivantes :

- expertise, recherche et formation en matière de sûreté nucléaire et radioprotection ;
- maintien d'un haut niveau de compétences en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection et amélioration constante des connaissances scientifiques et techniques dans ces domaines ;
- veille permanente en matière de radioprotection ;
- surveillance radiologique de l'environnement et des personnes exposées aux rayonnements ionisants ;
- contribution aux travaux et à l'information du Parlement ainsi qu'à l'information du public et à la mise en œuvre de la transparence dans ces domaines ;
- contribution au développement d'une culture de radioprotection chez les citoyens.

— En tant qu'établissement de recherche, l'ASNR formule des propositions et recommandations sur les besoins de recherche pour la sûreté nucléaire et la radioprotection, et définit des programmes de recherche menés en son sein ou confiés à d'autres organismes de recherche, français ou étrangers.

1. Il s'agit notamment de l'Agence nationale de la recherche (ANR), du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), pour ne citer qu'eux.

— Le CEA est également substitué à l'IRSN en qualité d'employeur des salariés de la DEND, c'est-à-dire ceux qui apportent un appui technique aux autorités de l'État dans les domaines de :

- la sûreté nucléaire et la radioprotection pour les installations et activités nucléaires intéressant la défense (IANID) ;
- la sécurité des installations et des transports des matières nucléaires ou des sources de rayonnements ionisants ;
- la non-prolifération, le contrôle et la comptabilité centralisée des matières nucléaires ;
- l'interdiction des armes chimiques.

— Les biens, droits et obligations de l'IRSN sont transférés à l'État et au CEA, ou à l'une de ses filiales désignée par décret, en tenant compte de la répartition des attributions prévue par la loi. Ce transfert est réalisé à titre gratuit.

— Concernant l'évolution des missions et du rattachement du haut-commissaire à l'énergie atomique, la loi place désormais celui-ci sous l'autorité du Premier ministre et abroge l'article L. 332-4 du code de la recherche qui prévoyait notamment que le haut-commissaire à l'énergie atomique assumait la charge de conseiller scientifique et technique auprès de l'administrateur général du CEA et qu'il présidait son conseil scientifique.

— La loi crée un nouvel article dans le code de l'énergie² qui encadre les missions du haut-commissaire de l'énergie atomique :

- conseiller le Gouvernement dans les domaines :
 - de l'énergie nucléaire et de la sécurité nationale, en matière scientifique et technique,
 - des activités nucléaires civiles, notamment sur les enjeux relatifs à la production d'électricité et au cycle du combustible ;
- exercer des missions d'expertise et de contrôle au profit du Gouvernement dans le domaine de la défense.

— En outre, il est saisi pour avis sur le projet de loi quinquennale de politique énergie et climat (LPEC) et sur la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), et évalue chaque année l'état des activités nucléaires civiles, notamment de production et de recherche, sur les plans technique et scientifique.

— Quant aux procédures de la commande publique, la loi adapte les règles concernant les projets de réacteurs électronucléaires.

— Elle permet aux pouvoirs adjudicateurs et aux entités adjudicatrices :

- de déroger au principe d'allotissement et à la durée maximale des accords-cadres en autorisant une durée pouvant aller jusqu'à celles des projets concernés ;
- d'inclure dans les critères d'attribution des marchés la crédibilité des offres des soumissionnaires ;
- de recourir à la possibilité d'avenants pour modifier un marché sans remise en concurrence, sous réserve du respect de la nature globale du marché ainsi que de l'impossibilité économique ou technique de changer de titulaire, conditions nécessaires au regard du droit de l'Union européenne (UE).

2. C. énergie, art. L. 141-13

— Par ailleurs, afin de renforcer la protection des intérêts fondamentaux de la Nation en matière nucléaire, la loi permet de déroger aux règles de la commande publique pour les travaux relatifs aux installations abritant des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation au titre du code de la défense.

II. Principes généraux

PRINCIPE DE NEUTRALITÉ TECHNOLOGIQUE ENTRE LES ÉNERGIES BAS CARBONE ET DROIT SOUVERAIN DES ÉTATS MEMBRES À DÉFINIR LEUR MIX ÉNERGÉTIQUE

— En Europe, le groupe des Amis du renouvelable, mené par l'Autriche, et l'Alliance européenne du nucléaire, initiative française créée en 2023, s'opposent sur les orientations stratégiques de la politique énergétique de l'UE pour l'actuelle législature (2024-2029). À la suite d'une réunion entre quatorze représentants d'États membres et la directrice générale de l'Énergie à la Commission européenne, Ditte Juul Jørgensen, dix d'entre eux ont appelé l'UE à ne plus discriminer l'énergie nucléaire dans aucun texte ou fonds européen, existants et futurs. Ils ont appelé à « *une reconnaissance du rôle vital et au recours indispensable à celle-ci pour atteindre les objectifs climatiques européens* ».³

— L'objectif ? « *Garantir la compétitivité* » de l'UE dans le sillage du rapport intitulé *The future of European competitiveness*⁴ de Mario Draghi rendu public début septembre 2024. Dans son rapport, l'ancien Premier ministre italien reconnaît que le nucléaire, entre autres, permet d'accélérer la décarbonation de manière rentable⁵.

— Il ne fait aucune référence à la nature ou à l'environnement. Il traite des effets économiques et géopolitiques de la décarbonation, et non du changement climatique et de ses impacts sur l'environnement et les activités humaines. Il souligne que les énergies renouvelables pourraient réduire les coûts énergétiques pour l'industrie et améliorer la sécurité d'approvisionnement de l'Europe.

— S'agissant de la transition écologique, il propose de réformer le marché de l'électricité et de découpler la rémunération des énergies renouvelables et du nucléaire de celle des combustibles fossiles. Par ailleurs, si les objectifs climatiques ambitieux de l'Europe s'accompagnent d'un plan cohérent pour les atteindre, la décarbonation sera une opportunité pour l'Europe. Mais si les États membres de l'UE ne parviennent pas à coordonner leurs politiques, la décarbonation risque d'aller à l'encontre de la compétitivité et de la croissance.

— Le principe de « neutralité technologique » consiste à ne privilégier aucune technologie en particulier. La directive relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques⁶ a permis la consolidation du principe, sur la base de textes antérieurs. Ce principe signifie que « *désormais, la réglementation ne fait, dans la mesure du possible, aucune différence entre les technologies par lesquelles un service est fourni et n'impose ni ne favorise de manière discriminatoire l'utilisation d'un type particulier de technologie* ». Le principe n'est pas absolu, il est appliqué par les États membres « *dans la mesure du possible* ». Ainsi, dans les cas



3. Alliance européenne du nucléaire, Une nouvelle stratégie sur l'utilisation de l'énergie nucléaire pour l'Union européenne, feuille de route, 11 juill. 2023

4. Draghi M., *The future of European competitiveness*, Commission européenne, sept. 2024

5. *Ibid.* p. 39

6. Dir. (UE) 2009/140, 25 nov. 2009 : JOUE L 337, 18 déc.



La suite de...

Droit nucléaire : retour sur l'année 2024

► justifiés, il leur est possible d'adopter des mesures proportionnées visant à promouvoir certains services spécifiques⁷.

— Le 16 décembre 2024, en marge du Conseil européen de l'énergie, s'est tenue à Bruxelles une nouvelle réunion de l'Alliance européenne du nucléaire réunissant quinze pays.

— Les États membres présents ont souligné que le principe de neutralité technologique et le droit souverain des États membres à déterminer leur mix énergétique devaient dûment être pris en compte dans les politiques européennes.

— Ils ont exprimé leur étonnement « suite à la révision de la lettre de mission du commissaire Dan Jørgensen le 1^{er} décembre, mentionnant désormais une proposition future sur les objectifs en matière d'énergies renouvelables pour 2040 ». Cette position compromet en effet le principe de neutralité technologique entre les énergies bas carbone et empiète sur le droit des États membres de définir leur propre mix énergétique pour atteindre la neutralité carbone. L'Alliance a considéré qu'il était prématuré « de se prononcer sur les principes et l'architecture du cadre énergétique post-2030 ».

— Les nouvelles voies industrielles du nucléaire sont déjà ouvertes. L'Alliance industrielle européenne pour les petits réacteurs modulaires (PRM), réunissant la Commission, l'industrie et les États membres de l'UE, prévoit de lancer le premier réacteur de ce type en Europe dans les années 2030.

■ III. Activités nucléaires

PUBLICATION DU DÉCRET D'AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE DE LA FUTURE CENTRALE EPR2 DE PENLY

— En vertu de l'article 11 de la loi du 22 juin 2023⁸, les travaux d'implantation d'un futur réacteur nucléaire peuvent être anticipés par le maître d'ouvrage, c'est-à-dire réalisés avant la délivrance du décret autorisant la création (DAC). Tel est l'objet du décret du 3 juin 2024 : anticiper les travaux préparatoires pour l'implantation d'une paire de réacteurs pressurisés européens nouveau modèle (EPR2) sur le site de Penly⁹. La réalisation des fondations des bâtiments destinés à recevoir des combustibles nucléaires ne peut être entreprise qu'après la délivrance du DAC¹⁰, mais les autres travaux peuvent être exécutés par anticipation¹¹. Il s'agit en l'espèce de forages, d'ouvrages souterrains, d'aménagements portuaires, de terrassements, de l'agrandissement d'une digue, de défrichements, etc.¹² Le décret a également valeur de dérogation à l'interdiction de porter atteinte à dix-huit espèces protégées, et d'absence d'opposition au titre des incidences sur deux sites Natura 2000¹³. Les impacts potentiels de ces opérations sont considérables, en particulier en raison de l'extension d'une plateforme d'une emprise de 20 hectares sur le fond marin, réalisée à partir de 5 millions de mètres cubes de déblais provenant du « déroctage » d'une falaise. C'est pourquoi l'Autorité environnementale s'était montrée critique sur l'évaluation des impacts du projet réalisée par le maître d'ouvrage (EDF), en soulignant l'absence de mesures de remise en état du site si le projet n'aboutissait pas, et en recommandant de « reprendre en

profondeur l'étude des incidences du projet sur les sites Natura 2000 »¹⁴. Avec le fort engagement de l'État dans le nucléaire, l'accélération des procédures qui l'accompagne, et l'anticipation des travaux préparatoires par le maître d'ouvrage, on peut avoir l'impression que le droit d'exploiter les futurs réacteurs est acquis.

■ IV. Installations nucléaires de base

ACCÉLÉRATION DES PROCÉDURES LIÉES À LA CONSTRUCTION DE NOUVELLES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES : PUBLICATION DU DÉCRET N° 2023-1366, 28 DÉC. 2023

— Ce décret précise les conditions dans lesquelles certains projets de production d'énergie renouvelable ou nucléaire peuvent bénéficier de dérogations aux règles de protection des espèces protégées. L'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées¹⁵ a été consacrée par la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature¹⁶, mais des dérogations peuvent être accordées par l'administration pour l'implantation d'un projet, à trois conditions cumulatives¹⁷ : le projet doit présenter un intérêt public, notamment une « raison impérieuse d'intérêt public majeur » (RIIPM), son implantation ne doit pas nuire au maintien des espèces concernées dans un état de conservation favorable, et il ne doit y avoir aucune autre solution alternative satisfaisante. Or, la première de ces trois conditions est désormais présumée pour certains projets de production d'énergie renouvelable et nucléaire¹⁸. Le décret fixe les seuils à partir desquels ces projets sont réputés constituer une RIIPM¹⁹. En matière nucléaire, sont concernés les réacteurs d'une puissance thermique supérieure ou égale à 750 mégawatts (MW), quel que soit le type de technologie utilisé, les « réacteurs nucléaires innovants » d'une puissance thermique supérieure ou égale à 30 MW, et les installations d'entreposage de combustibles nucléaires d'une capacité supérieure à 500 tonnes²⁰. Lorsqu'un projet est ainsi présumé constituer une RIIPM, sa réalisation est possible même en présence d'une espèce protégée, mais cette fois-ci seulement à deux conditions cumulatives : que le projet ne nuise pas à l'état de conservation favorable de cette espèce et qu'il n'y ait pas d'autre solution satisfaisante.

APPEL À PROJETS « RÉACTEURS NUCLÉAIRES INNOVANTS » : TROIS NOUVEAUX LAURÉATS DÉSIGNÉS

— Lancé en mars 2022 et clôturé en juin 2023, cet appel à projets (AAP), opéré par Bpifrance avec le soutien du CEA, s'inscrit dans le cadre du volet nucléaire du programme « France 2030 » et s'articule autour de deux axes :

- le soutien au développement d'un projet de petit réacteur modulaire (SMR) européen porté par la filière française (dénommé Nuward) ;
- le soutien à de nouveaux concepts complets de réacteurs nucléaires innovants, dans les domaines de la fission et de la fusion nucléaires, s'appuyant sur un nouvel écosystème de *start-ups* nucléaires et d'innovations de rupture dans la recherche et développement (R&D) de la filière nucléaire française.

— Quelques mois après l'annonce des huit lauréats, soutenus à

7. Dehousse F., Zgajewski T. et Skaskevitch Y., Le cadre réglementaire européen des communications électroniques de 2003, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2004/32, 2004, n° 1857, p. 5-44.

8. L. n° 2023-491, 22 juin 2023 : JO 23 juin.

9. D. n° 2024-505, 3 juin 2024 : JO 5 juin.

10. L. n° 2023-491, 22 juin 2023, op. cit., art. 11.

11. D. n° 2023-1261, 26 déc. 2023, art. 2 : JO 27 déc.

12. D. n° 2024-505, 3 juin 2024, op. cit., art. 3.1 et 3.5.

13. Ibid., art. 3.4 et 3.5.

14. Avis délibéré n° 2023-89, 9 nov. 2023, Autorité environnementale, p. 3.

15. C. env., art. L. 411-1.

16. L. n° 76-629, 10 juill. 1976 : JO 13 juill.

17. C. env., art. L. 411-2.

18. C. énergie, art. L. 211-2-1 ; L. n° 2023-175, 10 mars 2023, art. 19 : JO 11 mars ; L. n° 2023-491, 22 juin 2023, art. 12, JO : 23 juin.

19. C. env., art. R. 411-6-1 et art. R. 211-1.

20. D. n° 2023-1366, 28 déc. 2023, art. 3 : JO 30 déc.

hauteur de 102,21 millions d'euros par l'État, trois nouveaux projets ont été sélectionnés. Stellaria, Taranis et Thorizon reçoivent un soutien financier de 27,8 millions d'euros par l'État et viennent clore l'instruction des dossiers déposés dans le cadre de l'AAP.

RÉSOL., 12 DÉC. 2023 : JOUE C 2024/4161, 2 AOÛT, SUR LES PETITS RÉACTEURS MODULAIRES

— Face au défi climatique, l'UE a fixé des objectifs ambitieux de réduction des émissions. Par une résolution du 12 décembre 2023, adoptée deux jours avant le rendu du rapport de l'Office parlementaire français²¹, le Parlement européen a positionné les PRM au cœur de la stratégie énergétique européenne, en reconnaissant leur potentiel pour contribuer à la décarbonation du secteur de l'énergie.

— Ces réacteurs présenteraient effectivement de nombreux avantages. Conçus pour être fabriqués en série, d'une taille leur permettant de se déployer sur divers terrains, susceptibles d'offrir une production énergétique stable, bas carbone et adaptables à divers usages (production d'électricité, de chaleur, voire d'hydrogène), ils apparaissent comme une solution complémentaire aux énergies renouvelables.

— Pour accélérer leur déploiement sur le plan européen, dans un contexte de forte concurrence mondiale et de dépendance énergétique, le Parlement européen appelle donc à l'élaboration d'une stratégie globale, tenant compte des besoins de chaque État. La résolution insiste alors sur le besoin d'un cadre réglementaire stable, prévisible et respectueux de la neutralité technologique, ainsi que sur la mise en place de normes de sûreté et de procédures administratives harmonisées et simplifiées. En outre, le Parlement souligne l'importance d'étudier les options de financements disponibles pour la production des PRM européens en élargissant l'accès à d'autres financements européens au-delà des programmes Euratom, par la création d'une structure spécifique telle qu'une alliance industrielle ou une entreprise commune. Enfin, il évoque la nécessité de soutenir la recherche et l'innovation et de renforcer les compétences dans le secteur, et appelle à des actions pour sécuriser la chaîne d'approvisionnement et pour une gestion durable des déchets nucléaires.

— En écho à cette résolution, la Commission européenne a lancé, en février 2024, l'Alliance industrielle européenne sur les PRM, visant à accélérer le déploiement des premiers projets dans l'UE d'ici au début de l'année 2030. Cette résolution s'inscrit ainsi dans un contexte général de soutien à l'énergie nucléaire au niveau européen dont témoigne également l'inclusion du nucléaire parmi les technologies visées par le règlement Zéro-net du 13 juin 2024²².

TRAITEMENT DES MODIFICATIONS NOTABLES DES INB

A. 9 févr. 2024, NOR : TREP2404012A : JO 25 févr.

— Cet arrêté porte homologation de la décision du 7 novembre 2023 de l'ASN précisant la procédure des modifications notables apportées antérieurement à la mise en service d'une installation nucléaire de base (INB).

— La décision de l'ASN modifie sa décision antérieure du 30 novembre 2017²³ qui n'était applicable qu'aux modifications mises en œuvre après la mise en service des installations. Les modifications ont pour objet :

— d'établir la liste des modifications soumises à déclaration pendant

la phase de construction et celles soumises à l'autorisation de l'ASN ;

— de renforcer la traçabilité des modifications soumises à déclaration pendant cette phase ;

— d'adapter certains des critères d'entrée dans le régime de déclaration pour prendre en compte le retour d'expérience de l'application de la décision précédente depuis son entrée en vigueur en juillet 2019.

CONFORMITÉ AUX RÈGLES D'URBANISME DES PROJETS DE RÉACTEURS ÉLECTRONUCLÉAIRES

D. n° 2024-61, 31 janv. 2024 : JO 1^{er} févr.

— Ce décret s'inscrit dans le cadre des mesures d'application de la loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes. Il définit le contenu du dossier de demande lorsque l'autorisation environnementale ou la demande de création de l'installation nucléaire de base concerne la réalisation d'un réacteur électronucléaire.

EPR DE FLAMANVILLE : LANCEMENT DES OPÉRATIONS DE DIVERGENCE DU RÉACTEUR

ASN, déc. n° CODEP-CAE-047644, 2 sept. 2024

— Par cette décision, l'ASN donne son accord à EDF pour l'engagement des premières opérations de recherche de criticité, puis de première divergence, postérieures à la mise en service du réacteur n° 3 de la centrale nucléaire de Flamanville.

ASN, déc. n° 2024-DC-0780, 7 mai 2024

— Par cette décision, qui fait suite aux mises à disposition du public du dossier joint à la demande d'autorisation de mise en service, l'ASN autorise la mise en service du réacteur EPR de Flamanville. Elle fixe également les prescriptions auxquelles doit satisfaire l'exploitant pour l'exploitation du réacteur.

■ V. Sécurité et sûreté nucléaires

IRS, BAROMÈTRE 2024

— La perception des risques et de la sécurité par la population française est analysée dans le Baromètre annuel de l'IRSN dont la dernière enquête s'est déroulée en novembre 2023. Le contexte est resté marqué par la conflictualité internationale, les préoccupations climatiques et les tensions sociales en France. Pour garantir l'indépendance énergétique nationale, 49 % des Français se disent favorables à la construction de nouvelles centrales, soit une baisse d'un point sur un an. La production de déchets et le risque d'accident restent les principales justifications aux réticences de certains répondants. Ce dernier point explique que 82 % des personnes interrogées exigent de la part des exploitants nucléaires un haut niveau de sûreté. Soixante-neuf pour cent des Français soutiennent l'idée que la sûreté des installations doit primer sur la production d'énergie, 67 % tiennent pour prioritaire l'amélioration de la sûreté.

2. SÉCURITÉ DES INSTALLATIONS ET ACTIVITÉS NUCLÉAIRES

— Dans un contexte sécuritaire exposant les activités nucléaires à de potentielles malveillances, le Commandement spécialisé pour la sécurité nucléaire (Cossen), créé en 2017 et rattaché à la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN), a vu ses attributions renforcées, notamment en matière de renseignement et d'enquêtes administratives relatives aux demandes d'autorisation d'accès aux sites impliquant des matières et activités nucléaires. Un bureau dédié

21. Givernet O. et Piednoir S., Le développement des réacteurs nucléaires innovants en France, rapp. Opecst AN n° 217, 14 déc. 2023

22. Régl. (UE) 2024/1735, 13 juin 2024 : JOUE L, 28 juin

23. ASN, déc. n° 2017-DC-0616, 30 nov. 2017



La suite de...

Droit nucléaire : retour sur l'année 2024

► instruit les demandes d'habilitation au secret de la défense nationale des personnes physiques ou morales opérant dans la filière nucléaire civile.

— Par sa délibération du 5 octobre 2023²⁴, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) a rendu son avis sur le projet de décret autorisant le traitement « d'optimisation des données et informations d'intérêt nucléaire »²⁵ (Odiinuc) par la DGGN. Le dispositif permet de collecter et exploiter les informations visant à prévenir les atteintes à la sécurité nucléaire par le contrôle des demandes d'accès aux installations et le suivi des habilitations au secret défense. La Cnil a jugé que ce process était de nature à garantir la sécurité des établissements, ouvrages, installations et activités nucléaires en définissant les données enregistrées, leur provenance non automatisée, leurs destinataires ainsi que les droits des personnes concernées. Elle a toutefois noté une insuffisance dans la justification de la durée maximale de huit ans de conservation des dossiers d'habilitation au titre de la protection du secret de la défense nationale. Dans la mesure où la direction générale de la Sécurité intérieure conserve les données nécessaires à ses enquêtes, y compris lorsque les dossiers de demandes d'habilitation sont liés à la sécurité nucléaire, leur maintien dans une autre base n'est pas conforme au principe de minimisation. La Cnil souligne que le décret devrait préciser que les agents du Cossen ayant accès aux données pourront également procéder à des enregistrements d'informations. À propos des fonctionnalités de partage de fichiers, la Commission rappelle enfin la nécessité d'assurer l'intégrité ainsi que la confidentialité du traitement, de la réception à l'extraction des renseignements.

■ VI. Radioprotection

ORSAN – RENFORCEMENT DU DISPOSITIF EN SITUATIONS D'URGENCE ET ACCIDENTS NUCLÉAIRES

D. n° 2024-8, 3 janv. 2024 : JO, 5 janv.

— Ce décret modifie et précise les objectifs du dispositif d'organisation de la réponse du système de santé en situations sanitaires exceptionnelles (Orsan), ses modalités de déclenchement ainsi que son articulation avec le plan zonal de mobilisation, et les modalités d'élaboration ainsi que le contenu des plans détaillant les mesures à mettre en œuvre en cas d'évènement entraînant une perturbation de l'organisation des soins.

— Il précise enfin les modalités de mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel permettant l'identification et le suivi des victimes de situations sanitaires exceptionnelles ou de tout évènement de nature à impliquer de nombreuses victimes, notamment les accidents collectifs.

■ VII. Relations internationales

RETRAIT DE LA FRANCE ET DE L'UNION EUROPÉENNE DU TRAITÉ SUR LA CHARTE DE L'ÉNERGIE

— En octobre 2022, la France avait annoncé son retrait du Traité sur la Charte de l'énergie (TCE)²⁶. Si la fin de l'année 2023 a donc marqué la prise d'effet de ce retrait²⁷, l'année 2024 a également été marquée

par l'adoption d'une décision similaire sur le plan européen. Le 28 juin 2024, le Conseil a effectivement approuvé les retraits respectifs de l'Union européenne et d'Euratom dudit Traité²⁸.

— Pour rappel, le TCE est un accord international signé en 1994 visant à promouvoir la coopération énergétique. Destiné à garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique, à protéger les investissements étrangers et à favoriser la transition vers une énergie durable, cet accord est l'objet de nombreuses critiques. Il lui est reproché de ne plus s'inscrire en conformité avec l'Accord de Paris et les ambitions de l'UE en matière énergétique. Outre le fait qu'il offre une protection importante aux énergies fossiles, il contient une clause de règlement des différends entre investisseurs et États qui permet aux premiers d'introduire un recours contre l'État hôte devant des juridictions nationales ou des tribunaux arbitraux. En cela, il peut servir de fondement pour contester la mise en place de politiques nationales en faveur de la transition énergétique susceptibles de porter atteinte aux droits des investisseurs au titre dudit Traité. C'est à l'égard d'une modification du dispositif réglementaire d'aide aux énergies vertes que la France a ainsi enregistré sa première plainte en 2022.

— Le processus de modernisation du TCE, qui a été engagé en 2018 et auquel a activement participé la Commission européenne, n'a donc pas suffi à convaincre l'UE et la dizaine d'États membres, dont la France, qui se sont retirés ou qui ont annoncé une intention en ce sens.

— Il convient toutefois de souligner l'existence d'une « clause de survie » qui permettra aux investisseurs de continuer de se prévaloir de la protection du TCE pendant vingt ans. Les effets de cette clause devraient cependant être limités. Dans l'arrêt *Komstroy*²⁹, la Cour de justice de l'Union européenne a effectivement considéré que le recours à l'arbitrage était incompatible avec le droit de l'Union lorsqu'il était utilisé contre un État membre. Ainsi, bien que le Conseil ait autorisé les États membres à soutenir la modernisation du TCE, un accord formel a été adopté au sein de l'UE visant à mettre fin à la poursuite des procédures arbitrales intra-UE dans le respect de cette jurisprudence.

■ VIII. Non-prolifération

— La décision adoptée le 19 février 2024³⁰ a pour objet de renforcer la sûreté et la sécurité biologiques en Amérique latine en coopération avec l'Organisation des États américains (OEA). Elle s'inscrit dans le cadre du déploiement de la résolution 1540³¹ du Conseil de sécurité des Nations unies relative à la non-prolifération des armes de destruction massive nucléaires, radiologiques, chimiques et biologiques (NRBC) et de leurs vecteurs, d'une part, de la mise en œuvre de la stratégie de l'UE en faveur de la non-prolifération et de la maîtrise de ces armements, d'autre part. Par cette décision, l'UE renouvelle son soutien aux activités de l'OEA avec un renforcement des cadres normatifs nationaux en matière de sûreté et de sécurité biologiques dans les États bénéficiaires et par des actions opérationnelles telles que les centres d'excellence pour l'atténuation des risques NRBC, des exercices et la création d'une communauté d'acteurs publics et privés investis dans la sûreté et la sécurité biologiques.

24. Délib. n° 2023-108, Cnil, 5 oct. 2023

25. D. n° 2024-323, 8 avr. 2024 : JO 10 avr.

26. D. n° 2023-1155, 8 déc. 2023 : JO 9 déc.

27. Avis, 9 déc. 2023, NOR : EAEJ2332955V : JO 9 déc.

28. Déc. (UE) 2024/1638, 30 mai 2024 : JOUE L, 5 juin ; Déc. (UE) 2024/1677, 30 mai 2024 : JOUE L, 13 juin

29. CJUE, 2 sept. 2021, C-741/19

30. Déc. (UE) 2024/645, 19 févr. 2024 : JOUE L, 20 févr.

31. CSNU, S/RES/1540 (2004), 28 avr. 2004

■ IX. Nucléaire de défense : risques et indemnisation des victimes

— La loi du 5 janvier 2010³² a créé un Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (Civen) chargé d'assurer l'indemnisation de ces dernières. Il a publié son rapport d'activité pour l'année 2023. Cent-soixante-quatre demandes ont été déposées, soit « 72 % de plus qu'en 2022 ». La majorité proviennent de Polynésie française (88 %), 385 ayant été déposées par des habitants. Seulement 137 ont donné lieu à une réponse positive, soit un taux d'acceptation de 48 %. Depuis 2010, c'est près de 2 846 dossiers qui ont été déposés. Cinquante-deux pour cent des demandes sont issues de métropole et 46 % de Polynésie française, une majorité des demandes provenant de militaires (1315). Ces demandes concernent une multitude d'affections dont les principales sont des cancers.

— Sur le plan contentieux, le tribunal administratif de Strasbourg a rendu trois jugements³³ par lesquels il a opposé la prescription quadriennale aux ayants droit de victimes décédées cherchant à obtenir réparation de leurs préjudices personnels (ne relevant pas de l'application de la loi de janvier 2010) sur le fondement de la responsabilité de l'État. Il a fait débiter la prescription « dès la date de la demande » adressée au Civen, appliquant la méthode retenue par le Conseil d'État³⁴ : le point de départ du délai de quatre ans est « la date à laquelle la victime est en mesure de connaître l'origine de ce dommage ou du moins de disposer d'indications suffisantes selon lesquelles ce dommage pourrait être imputable au fait de l'administration », qui concernait une hypothèse sans rapport avec les essais nucléaires et qui intéressait les victimes directes. La solution du tribunal administratif de Strasbourg conduit à se demander si le point de départ de la prescription ne devrait pas être placé au moment non pas où le Civen est saisi, mais lorsqu'une expertise a été rendue ou au moment de la reconnaissance de l'ayant droit en tant que victime³⁵.

— La cour administrative d'appel de Paris a rendu un arrêt³⁶ qui rappelle la complexité des situations rencontrées par les victimes et leurs ayants droit du fait des modifications législatives apportées depuis 2010 et du moment où les demandes ont été présentées au Civen au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 10 décembre 2021³⁷. En effet, la solution qui doit l'emporter n'est pas la même selon que la demande a été déposée avant ou après 2018.

■ Dans la première hypothèse, le contentieux est régi par la loi du 28 février 2017³⁸ et par l'avis contentieux du Conseil d'État du 28 juin 2017³⁹. Le Civen renverse la présomption seulement s'il prouve une absence totale d'exposition : « Cette présomption ne peut être renversée que si l'administration établit que la pathologie de l'intéressé résulte exclusivement d'une cause étrangère à l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires, en particulier parce qu'il n'a subi aucune exposition à de tels rayonnements. »⁴⁰

■ Dans la seconde hypothèse, la loi du 28 décembre 2018⁴¹ s'applique, ainsi que la solution adoptée par le Conseil d'État en 2020⁴² : « Si, pour le calcul de

cette dose, l'administration peut utiliser les résultats des mesures de surveillance de la contamination tant interne qu'externe des personnes exposées, qu'il s'agisse de mesures individuelles ou collectives en ce qui concerne la contamination externe, il lui appartient de vérifier, avant d'utiliser ces résultats, que les mesures de surveillance de la contamination interne et externe ont, chacune, été suffisantes au regard des conditions concrètes d'exposition de l'intéressé. En l'absence de mesures de surveillance de la contamination interne ou externe et en l'absence de données relatives au cas des personnes se trouvant dans une situation comparable à celle du demandeur du point de vue du lieu et de la date de séjour, il appartient à l'administration de vérifier si, au regard des conditions concrètes d'exposition de l'intéressé précisées ci-dessus, de telles mesures auraient été nécessaires. Si tel est le cas, l'administration ne peut être regardée comme rapportant la preuve de ce que la dose annuelle de rayonnements ionisants dus aux essais nucléaires français reçue par l'intéressé a été inférieure à la limite de 1 mSv [consacrée en 2015]. »⁴³ Puisque le contentieux concernait une demande adressée au Civen après 2018, le demandeur ne pouvait pas arguer du fait que le Civen aurait dû démontrer que la pathologie de l'intéressé résultait « exclusivement d'une cause étrangère à l'exposition aux rayonnements ionisants due aux essais nucléaires, en particulier parce qu'il n'a subi aucune exposition à de tels rayonnements ». Au demeurant, selon les juges d'appel, « ni la précaution d'usage formulée par l'AIEA dans son rapport, que l'on retrouve dans de nombreux ouvrages, ni l'enquête journalistique, ni celle de l'Inserm, cette dernière n'étant au demeurant pas produite, ne sont en l'espèce de nature à remettre en cause la méthode retenue par le Civen, et l'appréciation qu'en ont faite les premiers juges ». En l'espèce, si le requérant répond aux conditions temporelles et géographiques posées par le législateur, étant aussi atteint d'une maladie référencée par le décret du 15 septembre 2014 modifié par celui du 27 mai 2019⁴⁴, « il ne résulte pas de l'instruction que des mesures de surveillance de la contamination interne ou externe de l'intéressé, ou le recueil de données relatives à des personnes se trouvant dans une situation comparable à la sienne du point de vue du lieu et de la date de séjour, auraient été nécessaires ». Dès lors, le Civen démontre que le seuil de dose reçu est bien inférieur à celui retenu par le législateur en 2018, la présomption étant ainsi renversée. La cour rejette la demande d'annulation du jugement de première instance qui n'avait pas annuler la décision de rejet opposée par le Civen.

— Le tribunal administratif de Rennes⁴⁵ a refusé de faire droit à la demande d'annulation du rejet par le Civen d'une indemnisation du préjudice d'anxiété du requérant ne souffrant d'aucune des pathologies listées par décrets, les troubles physiologiques et l'anxiété invoqués ainsi que l'opération chirurgicale subie ne présentant « un quelconque caractère cancéreux de nature à en permettre le rattachement à l'une des maladies figurant sur la liste de l'annexe au décret du 15 septembre 2014 ».

— On notera, enfin, que la commission d'enquête relative à la politique française d'expérimentation nucléaire, à l'ensemble des conséquences de l'installation et des opérations du Centre d'expérimentation du Pacifique en Polynésie française, à la reconnaissance, à la prise en charge et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français, ainsi qu'à la reconnaissance des dommages environnementaux et à leur réparation, créée le 30 avril 2024, a vu ses travaux interrompus à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale. Une nouvelle commission a été mise en place et y a débuté ses travaux le 21 janvier 2025. ■

32. L. n° 2010-2, 5 janv. 2010 : JO 6 janv.

33. TA Strasbourg, 9 nov. 2023, n° 2204715, 2200667, 2202832

34. CE, 6 déc. 2002, n° 230291

35. Arbousset H., Prescription quadriennale et essais nucléaires français, *La semaine juridique, Administrations et collectivités territoriales*, n° 8, 26 févr. 2024, p. 35 et s.

36. CAA Paris, 7 juin 2024, n° 23PA01428

37. Cons. const., 10 déc. 2021, n° 2021-955 QPC

38. L. n° 2017-256, 28 févr. 2017 : JO 1^{er} mars

39. CE, 28 juin 2017, n° 409777 : Lebon T.

40. CE, 7^e ch., 23 févr. 2022, n° 447408 : Lebon T.

41. L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018 : JO 30 déc.

42. CE, 7^e-2^e ch. réunies, 6 nov. 2020, n° 439003

43. CE, 7^e-2^e ss-sect. réunies, 7 déc. 2015, n° 378325 : Lebon T.

44. D. n° 2019-520, 27 mai 2019 : JO, 28 mai

45. TA Rennes, 16 mai 2024, n° 2203093