

Décision n° 2024-868 DC

du 17 mai 2024

(Loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, 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, sous le n° 2024-868 DC, le 18 avril 2024, par Mmes Mathilde PANOT, Nadège ABOMANGOLI, MM. Laurent ALEXANDRE, Gabriel AMARD, Mmes Ségolène AMIOT, Farida AMRANI, M. Rodrigo ARENAS, Mme Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Christophe BEX, Carlos Martens BILONGO, Manuel BOMPARD, Idir BOUMERTIT, Louis BOYARD, Aymeric CARON, Sylvain CARRIÈRE, Florian CHAUCHE, Mme Sophia CHIKIROU, MM. Hadrien CLOUET, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Jean-François COULOMME, Mme Catherine COUTURIER, MM. Hendrik DAVI, Sébastien DELOGU, Mmes Alma DUFOUR, Karen ERODI, Martine ETIENNE, M. Emmanuel FERNANDES, Mmes Sylvie FERRER, Caroline FIAT, M. Perceval GAILLARD, Mmes Raquel GARRIDO, Clémence GUETTÉ, M. David GUIRAUD, Mmes Mathilde HIGNET, Rachel KEKE, MM. Andy KERBRAT, Bastien LACHAUD, Maxime LAISNEY, Arnaud LE GALL, Antoine LÉAUMENT, Mmes Élise LÉBOUCHER, Charlotte LEDUC, M. Jérôme LEGAVRE, Mmes Sarah LEGRAIN, Murielle LEPVRAUD, Pascale MARTIN, Élisabeth MARTIN, MM. William MARTINET, Frédéric MATHIEU, Damien MAUDET, Mmes Marianne MAXIMI, Manon MEUNIER, M. Jean-Philippe NILOR, Mmes Danièle OBONO, Nathalie OZIOL, MM. François PIQUEMAL, Thomas PORTES, Loïc PRUD'HOMME, Jean-Hugues RATENON, Sébastien ROME, François RUFFIN, Aurélien SAINTOUL, Michel SALA, Mmes Danielle SIMONNET, Ersilia SOUDAIS, Anne STAMBACH-TERRENOIR, Andrée TAURINYA, M. Matthias TAVEL, Mme Aurélie TROUVÉ, MM. Paul VANNIER, Léo WALTER, René PILATO, Boris VALLAUD, Joël AVIRAGNET, Christian BAPTISTE, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, MM. Mickaël BOULOUX, Philippe BRUN, Elie CALIFER, Alain DAVID, Arthur DELAPORTE, Stéphane DELAUTRETTE, Inaki

ECHANIZ, Olivier FAURE, Guillaume GAROT, Jérôme GUEDJ, Johnny HAJJAR, Mmes Chantal JOURDAN, Marietta KARAMANLI, Fatiha KELOUA HACHI, MM. Gérard LESEUL, Philippe NAILLET, Bertrand PETIT, Mmes Anna PIC, Christine PIRES BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mmes Valérie RABAULT, Claudia ROUAUX, Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, Mmes Mélanie THOMIN, Cécile UNTERMAIER, MM. Roger VICOT, André CHASSAIGNE, Edouard BÉNARD, Mme Soumya BOUROUAHA, MM. Jean-Victor CASTOR, Steve CHAILLOUX, Pierre DHARRÉVILLE, Mme Elsa FAUCILLON, M. Sébastien JUMEL, Mme Émeline K BIDI, M. Tematai LE GAYIC, Mme Karine LEBON, MM. Jean-Paul LECOQ, Frédéric MAILLOT, Yannick MONNET, Marcellin NADEAU, Stéphane PEU, Mme Mereana REID ARBELOT, MM. Davy RIMANE, Fabien ROUSSEL, Nicolas SANSU, Jean-Marc TELLIER, Jiovanny WILLIAM, Mmes Cyrielle CHATELAIN, Christine ARRIGHI, Delphine BATHO, Lisa BELLUCO, MM. Karim BEN CHEIKH, Charles FOURNIER, Mme Marie-Charlotte GARIN, M. Jérémie IORDANOFF, Mme Julie LAERNOES, M. Benjamin LUCAS-LUNDY, Mme Francesca PASQUINI, M. Sébastien PEYTAVIE, Mme Marie POCHON, M. Jean-Claude RAUX, Mmes Sandra REGOL, Sandrine ROUSSEAU, Eva SAS, Sabrina SEBAIHI, M. Aurélien TACHÉ, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, MM. Nicolas THIERRY, Bertrand PANCHER, Jean-Louis BRICOUT, Charles de COURSON, Mme Martine FROGER, MM. Stéphane LENORMAND, Max MATHIASIN, Paul MOLAC, Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, Laurent PANIFOUS, Benjamin SAINT-HUILE, David TAUPIAC et Mme Estelle YOUSSEUFFA, députés.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes ;
- le code de l’environnement ;
- la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes ;

– le règlement du 11 mars 2022 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 3 mai 2024 ;

Après avoir entendu les députés représentant les auteurs de la saisine ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S'EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. Les députés requérants défèrent au Conseil constitutionnel 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. Ils contestent la conformité à la Constitution de certaines dispositions de ses articles 1<sup>er</sup>, 2, 4 et 16.

– Sur certaines dispositions de l'article 1<sup>er</sup> :

2. Le 4<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déférée modifie l'article L. 592-1 du code de l'environnement afin de confier à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection certaines missions auparavant exercées par l'Autorité de sûreté nucléaire et par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.

3. Les députés requérants reprochent à ces dispositions, qui seraient inséparables des autres dispositions de la loi, de confier à une même autorité administrative, pour le contrôle de la sûreté nucléaire, les fonctions d'expertise et de décision. Un tel cumul constituant, selon eux, un recul injustifié pour la prévention des risques nucléaires, ces dispositions priveraient de garanties légales les exigences constitutionnelles résultant de la Charte de l'environnement et méconnaîtraient les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de protection de la santé.

4. Selon l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la*

*santé* ». Son article 3 dispose : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions.

5. Il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel.

6. Selon le premier alinéa de l'article L. 592-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de la loi déferée, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection participe au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires.

7. Les dispositions contestées prévoient que cette autorité assure désormais certaines missions auparavant exercées par l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, en particulier sa mission d'expertise dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

8. Ces dispositions visent à confier des missions antérieurement exercées par un établissement public à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, qui est une autorité administrative indépendante soumise aux dispositions de la loi organique du 20 janvier 2017 ainsi que de la loi du même jour mentionnées ci-dessus.

9. Elles n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les obligations auxquelles sont soumises les activités nucléaires civiles dont cette autorité est chargée de contrôler le respect.

10. Par ailleurs et en tout état de cause, en application de l'article L. 592-13-1 du code de l'environnement dans sa rédaction issue de l'article 2 de la loi déferée, lorsque, pour le contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection recourt, dans le cadre d'une instruction, à une expertise réalisée par ses services, une distinction doit être opérée entre les fonctions d'expertise et de décision.

11. Dès lors, les dispositions contestées ne méconnaissent pas les articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte de l'environnement.

12. Par conséquent, les sept derniers alinéas de l'article L. 592-1 du code de l'environnement, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 2 :

13. Le 3<sup>o</sup> de l'article 2 insère notamment un nouvel article L. 592-13-1 au sein du code de l'environnement qui prévoit, en particulier, que les modalités de distinction et d'interaction entre les fonctions d'expertise et celles de décision sont précisées par le règlement intérieur de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection.

14. Son 4<sup>o</sup> réécrit, quant à lui, l'article L. 592-14 du même code afin notamment de renvoyer au règlement intérieur de cette autorité la détermination des modalités de publication des résultats de ses expertises, ainsi que des avis de groupes permanents d'experts.

15. Les députés requérants soutiennent que, en renvoyant à ce règlement intérieur le soin de définir ces règles, le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence.

16. Ils reprochent par ailleurs aux dispositions de l'article L. 592-14 de prévoir que les résultats des expertises sont publiés de manière concomitante aux décisions auxquelles ils se rapportent, et non avant la publication de ces dernières. Il en résulterait une méconnaissance du droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

17. En premier lieu, aux termes de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les principes fondamentaux « *de la préservation de l'environnement* ».

18. Selon le second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique du 20 janvier 2017 mentionnée ci-dessus, pris sur le fondement du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi « *fixe les règles relatives à la composition et aux attributions ainsi que les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes* ».

19. Il incombe au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie la Constitution et, en particulier, son article 34.

20. Le premier alinéa de l'article L. 592-13-1 du code de l'environnement prévoit que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection définit dans son règlement intérieur les règles de déontologie applicables en son sein afin de prévenir les conflits d'intérêts. Les dispositions contestées de ce même article prévoient que lorsqu'il est recouru, pour une instruction, à une expertise réalisée par les services de cette autorité, le règlement intérieur définit les modalités de distinction et d'interaction entre les personnes en charge des activités d'expertise et celles en charge de la décision ou de la proposition de décision soumise au collège.

21. Selon le premier alinéa de l'article L. 592-14 du même code, cette autorité publie les résultats des expertises réalisées dans le cadre de ses instructions, ainsi que les avis de groupes permanents d'experts. Les dispositions contestées de cet article prévoient que son règlement intérieur définit les modalités de publication de ces résultats et avis. Elles précisent que ces résultats sont publiés de manière concomitante aux décisions auxquelles ils se rapportent, sauf lorsque l'autorité en décide autrement, dans des conditions précisées par son règlement intérieur.

22. En renvoyant au règlement intérieur le soin de définir, d'une part, les modalités relatives à la distinction et aux interactions entre les personnes en charge de l'expertise et celles en charge de la décision, et, d'autre part, les modalités de publication des résultats de ces expertises et avis, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution pour fixer les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement ainsi que les règles relatives à la composition et aux attributions des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes et les principes fondamentaux relatifs à l'organisation et au fonctionnement de ces autorités.

23. En second lieu, aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de mise en œuvre de ces dispositions.

24. Il résulte des dispositions contestées de l'article L. 592-14 du code de l'environnement que, si les résultats des expertises réalisées par les services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection sont publiés de manière concomitante aux décisions auxquelles ils se rapportent, cette autorité peut décider de les publier avant ou après la publication de la décision, notamment au regard de la nature des dossiers concernés ou pour favoriser la participation du public.

25. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement doit être écarté.

26. Par conséquent, les deux derniers alinéas de l'article L. 592-13-1 du code de l'environnement et les deux dernières phrases du premier alinéa de l'article L. 592-14 du même code, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 4 :

27. Le 1° de l'article 4 insère notamment au sein du code de l'environnement un nouvel article L. 592-14-2 afin de prévoir que l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection exerce certaines activités susceptibles de donner lieu à des rémunérations pour services rendus, pour lesquelles son règlement intérieur définit les règles de déontologie applicables.

28. Son 3° insère notamment au sein du même code un nouvel article L. 592-28-3 qui prévoit, en particulier, que ce règlement intérieur définit en outre les conditions de mise en place du conseil scientifique de cette autorité ainsi que les modalités de nomination des membres de ce conseil.

29. Les députés requérants reprochent au législateur d'avoir méconnu l'étendue de sa compétence en renvoyant au règlement intérieur de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection le soin de définir ces règles.

30. Selon le paragraphe II de l'article L. 592-14-2 du code de l'environnement, les interventions des services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans les activités énumérées à son paragraphe I peuvent donner lieu à des rémunérations pour services rendus.

Les dispositions contestées prévoient que l'autorité définit dans son règlement intérieur les règles de déontologie qui leur sont applicables.

31. L'article L. 592-28-3 du même code est relatif au conseil scientifique de cette autorité. Les dispositions contestées prévoient que son règlement intérieur définit les conditions de mise en place de ce conseil ainsi que les modalités de nomination de ses membres.

32. En renvoyant au règlement intérieur le soin de définir, d'une part, les règles de déontologie applicables à la rémunération pour services rendus des agents de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection au titre des activités énumérées au paragraphe I de l'article L. 592-28-2 et, d'autre part, les règles définissant les conditions de mise en place de son conseil scientifique ainsi que les modalités de nomination de ses membres, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence au regard des dispositions précitées de l'article 34 de la Constitution.

33. Par conséquent, la seconde phrase du paragraphe II de l'article L. 592-14-2 du code de l'environnement, la première phrase du premier alinéa de l'article L. 592-28-3 du même code ainsi que la seconde phrase de son deuxième alinéa, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– Sur certaines dispositions de l'article 16 :

34. Le paragraphe I de l'article 16 détermine les modalités d'adoption des décisions de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection relatives à l'organisation et au fonctionnement de ses services ainsi qu'à son règlement intérieur.

35. Les députés requérants soutiennent que ces dispositions seraient entachées d'incompétence négative, dès lors qu'il en résulterait « *un transfert de compétences trop important à une autorité administrative* ».

36. En application du paragraphe I de l'article 16, le comité social d'administration de l'Autorité de sûreté nucléaire et le comité social et économique de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire peuvent être consultés, à l'initiative du collège de l'Autorité de sûreté nucléaire, sur les projets de règlement intérieur et de décision portant organisation et fonctionnement des services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection. Les dispositions contestées de ce paragraphe prévoient que



cette autorité peut ensuite adopter cette décision et son règlement intérieur sur la base des projets et avis rendus par ces comités.

37. Ces dispositions se bornent à prévoir certaines modalités d'adoption de la décision de cette autorité relative à l'organisation et au fonctionnement de ses services ainsi que de son règlement intérieur. Dès lors, le législateur n'a pas méconnu l'étendue de sa compétence au regard des dispositions précitées de la loi organique du 20 janvier 2017, prises sur le fondement du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution.

38. Par conséquent, le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 16, qui ne méconnaît aucune autre exigence constitutionnelle, est conforme à la Constitution.

– Sur les autres dispositions :

39. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1<sup>er</sup>. – Sont conformes à la Constitution les dispositions suivantes 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 :

- les sept derniers alinéas de l'article L. 592-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de l'article 1<sup>er</sup> de la loi déferée ;
- les deux derniers alinéas de l'article L. 592-13-1 du code de l'environnement et les deux dernières phrases du premier alinéa de l'article L. 592-14 du même code, dans leur rédaction résultant de l'article 2 de la loi déferée ;
- la seconde phrase du paragraphe II de l'article L. 592-14-2 du code de l'environnement, la première phrase du premier alinéa de l'article L. 592-28-3 du même code ainsi que la seconde phrase de son deuxième alinéa, dans leur rédaction résultant de l'article 4 de la loi déferée ;
- le troisième alinéa du paragraphe I de l'article 16 de la loi déferée.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 mai 2024, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Véronique MALBEC, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 17 mai 2024.