

Projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte

Avis et propositions de l'ANCCLI

Note de positionnement

L'ANCCLI, qui fédère aujourd'hui les 37 Commissions Locales d'Information, est le relais, au niveau national, de leurs missions d'information et de suivi. Son action est portée par la conviction – partagée avec différentes instances nationales et internationales – que l'accès à l'information et à l'expertise, la participation du public et l'implication de la société civile, au niveau des territoires, sont une composante essentielle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection..

C'est sur la base de ces valeurs, de l'aspiration qu'elle porte à renforcer l'action des CLI et avec la volonté de faire progresser concrètement la gouvernance nucléaire que l'ANCCLI analyse le projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte.

Préambule

L'ANCCLI voit, dans le projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, le premier texte traitant, à ce niveau, de l'intégration de la gouvernance des activités nucléaires dans la politique énergétique.

Après une lecture attentive des dispositions relatives à la gouvernance nucléaire, l'ANCCLI souhaite, sur la base de son expérience, proposer des amendements.

L'ANCCLI, sans se positionner sur la place du nucléaire dans l'énergie souhaite que, dans le débat sur l'énergie :

- la question nucléaire soit pleinement intégrée aux débats sur les orientations énergétiques et soit débattue sans tabou, au même titre que les autres options ;
- les principes d'accès à l'information et de participation du public soient pleinement mis en œuvre pour permettre un débat démocratique. L'ANCCLI porte, notamment dans ce domaine, l'exigence d'une application pleine et entière, dans le domaine des activités nucléaires, des principes portés par la Constitution française ainsi que par la Convention d'Aarhus, eu égard à l'importante réflexion¹ qu'elle a menée sur le sujet.

C'est dans cet esprit que l'ANCCLI a activement participé à l'ensemble du processus qui a conduit au projet de loi. Elle a, notamment, produit un avis pour le Débat National sur la Transition Énergétique (DNTE)², et été auditionnée, à plusieurs reprises au cours de cette période à l'Assemblée Nationale comme au Sénat.

¹. À partir de septembre 2009, l'ANCCLI et la Commission Européenne ont ouvert un espace de dialogue européen sur l'application pratique de la Convention d'Aarhus au nucléaire (ACN). Ce processus, qui a notamment vu la mise en place en France, sous l'égide de l'ANCCLI et du Haut Comité à la transparence et à l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN), de trois groupes de travail, s'est conclu par une table ronde à Luxembourg en mars 2013.

². Association nationale des Comités et Commissions locales d'information (ANCCLI), *Débat national et régional sur la transition énergétique - Avis et propositions de l'ANCCLI – Pour une transition énergétique responsable*, mai 2013.

Après les très importants textes d'encadrement législatif du nucléaire de 2006, sur la transparence et sur les déchets³, et les lois dites « Grenelle »⁴, qui n'abordaient pas la question nucléaire, l'ANCCLI se félicite, notamment, que pour la première fois, un même texte législatif traite, ensemble, la question de politique énergétique, de la place du nucléaire dans l'énergie et, de la transparence et de la sûreté du nucléaire.

Enfin, au-delà de quelques commentaires généraux sur l'esprit et les grandes orientations de la loi, l'ANCCLI a surtout porté son attention sur les dispositions consacrées à la sûreté nucléaire et à sa gouvernance, ainsi que sur la question de l'intégration de la gouvernance nucléaire dans la planification énergétique.

Les commentaires de l'ANCCLI comportent à la fois :

- ***des remarques sur les dispositions contenues dans le projet de loi tel qu'il a été déposé à l'Assemblée Nationale,***
- ***des propositions complémentaires susceptibles d'en renforcer la portée.***

³. Loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.

⁴. Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Les orientations générales

L'ANCCLI salue l'esprit d'équilibre porté par le texte et son ambition d'appuyer la transition énergétique sur les territoires et sur la démocratie participative.

Sans se prononcer sur l'objectif de réduction de la part du nucléaire, l'ANCCLI restera vigilante sur les conditions de cette évolution et souhaite qu'une information du public sur les bénéfices et les risques associés aux différentes énergies soit introduite dans les objectifs de la politique énergétique.

1) Exposé des motifs du projet de loi

Ainsi, l'ANCCLI se félicite de la volonté générale affirmée par le projet de loi :

- elle ne peut que souscrire, dans la position neutre qui est la sienne, à la volonté « d'équilibre fondé sur la complémentarité des sources d'approvisionnement » marquée par le texte et à la nécessité de « fournir un cadre à leur évolution concomitante » ;
- elle soutient également la priorité accordée par le texte à la mise en œuvre effective d'une maîtrise de la consommation d'énergie, qui doit, notamment, contribuer, en réduisant la pression sur la production d'énergie, à favoriser la maîtrise des risques associés ;
- elle ne peut que se réjouir, surtout, de l'ambition portée par le texte d'engager l'ensemble de la société dans la transition énergétique et de l'importance donnée pour cela aux deux dimensions essentielles pour l'ANCCLI que sont les territoires d'une part et la démocratie participative d'autre part.

2) Grands objectifs de la politique énergétique (Titre I^{er})

L'ANCCLI ne se prononce pas sur les objectifs plus précisément fixés par le projet de loi à la politique énergétique, qu'il s'agisse d'objectifs quantitatifs et a fortiori d'objectifs qualitatifs.

En conséquence, l'ANCCLI n'émet donc pas d'avis sur l'objectif de réduction de « la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2025 » (**Art. 3-III**).

En revanche, l'ANCCLI peut témoigner, à travers la diversité des membres des CLI qui la composent, de la richesse du débat que suscite cette question et de l'importance qu'il convient d'accorder à son examen en profondeur.

En effet, l'évolution de la part du nucléaire dans l'électricité française a de multiples implications en matière de sécurité énergétique ou d'économie mais aussi de risques et d'impacts économiques et sociaux au niveau local, qui intéressent donc au premier plan les CLI.

À ce titre, l'ANCCLI :

- soutient la proposition formulée par le Conseil National du Débat sur la Transition Énergétique consistant à « **lancer une étude pluraliste de faisabilité** pour préciser les trajectoires permettant d'atteindre [cet engagement], ainsi que leurs conséquences économiques, sociales et environnementales » ;
- regrette que, contrairement aux conclusions du DNTE, cette étude n'ait pas été conduite dans un délai permettant d'informer le débat parlementaire ;
- souligne l'intérêt que conserve une telle étude pour éclairer les enjeux attachés à cet objectif, non seulement au niveau national, mais auprès des acteurs les plus concernés dans les territoires.

L'ANCCLI attire également l'attention du législateur sur l'importance, autour d'un tel objectif, de veiller à l'information et à la participation du public sur l'ensemble des enjeux économiques, sociaux et environnementaux. Ce commentaire vaut particulièrement pour le nucléaire mais s'applique en réalité à l'ensemble des énergies.

L'ANCCLI propose donc de spécifier que la transparence et l'information doivent, non seulement porter sur « les coûts et les prix de l'énergie ainsi que leur contenu carbone », mais aussi sur l'ensemble des bénéfices et des risques associés (Art. 1^{er}-II).

La sûreté et l'information des citoyens (Titre VI)

Le Titre VI, consacré au renforcement de la sûreté nucléaire et de l'information des citoyens, a tout particulièrement retenu toute l'attention des CLI et de l'ANCCLI.

Fondée sur la base de l'expérience accumulée par les CLI dans ce domaine, L'ANCCLI a la conviction que :

- l'information des citoyens n'est pas un appendice de la sûreté nucléaire ;
- l'information des citoyens, leur droit à la participation en matière d'environnement, et l'accès, pour la société civile, à une expertise indépendante et pluraliste sont les garants d'une vigilance sociétale, qui est, elle-même, une composante essentielle pour la sûreté et la radioprotection ;
- il ne s'agit pas seulement de renforcer des principes, mais aussi de garantir leur bonne application, ce qui suppose à la fois de veiller au détail des dispositions – dont l'ANCCLI note que beaucoup sont malheureusement renvoyées à des décrets d'application ou à des ordonnances – et de doter la société civile des compétences et des moyens nécessaires.

1) Rôle des CLI

L'ANCCLI souligne, ici, l'importance d'un financement pérenne des CLI. Elle rappelle qu'un prélèvement de 1 % de la taxe sur les installations nucléaires de base (d'ores et déjà prévu par la Loi TSN de 2006 mais pas encore appliqué) répondrait à ce besoin.

Elle soutient les mesures introduites pour renforcer le rôle des CLI et suggère de les préciser. Enfin, elle propose différents compléments pour étendre le champ de consultation des CLI et renforcer l'accès à l'information et à l'expertise dont elles ont besoin pour y répondre.

L'ANCCLI se félicite que le premier article de ce titre du projet de loi soit consacré, entre autres points, au renforcement du rôle des CLI. Mais elle se doit de rappeler ici que leur bon fonctionnement repose avant tout sur les moyens humains et les ressources financières dont elles disposent. Dans un contexte de tension budgétaire où la tentation pourrait être de recentrer les dépenses publiques liées à la sûreté et à la radioprotection sur le contrôle et l'expertise aux dépens de l'information et de la concertation, l'ANCCLI appelle, au contraire, la représentation nationale, à veiller au renforcement du budget des CLI et à sa pérennité.

Elle demande ainsi au législateur de faire enfin appliquer, à l'occasion de la prochaine loi de finances et des suivantes, la disposition qu'il a introduite à l'article 22 de la loi de 2006 sur la transparence, selon laquelle les CLI associatives peuvent recevoir une partie du produit de la taxe sur les installations nucléaires de base⁵. En effet, l'affectation d'un pourcentage de 1%

⁵. Taxe instituée par l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000. Le produit annuel de cette taxe s'élève en moyenne à 600 millions d'euros par an environ.

du produit de cette taxe, au budget des CLI et de l'ANCCLI, suffirait à leur permettre de remplir pleinement leurs missions définies par la loi.

Concernant les mesures proposées dans le projet de loi pour renforcer le fonctionnement des CLI, l'ANCCLI y est favorable à condition d'apporter certaines précisions :

- l'introduction de l'obligation, pour une CLI, d'organiser une réunion publique au moins une fois par an va dans le sens des préoccupations de l'ANCCLI de communiquer auprès du grand public (**Art. 31-I**). Toutefois, l'ANCCLI estime qu'une réunion publique doit obéir à des principes de représentativité des intervenants, d'animation des débats et d'échanges avec la salle qui méritent d'être encadrés, et qu'il est nécessaire que les CLI disposent de moyens supplémentaires qu'implique l'organisation d'un tel événement ;
- l'extension de la composition des CLI frontalières à des membres issus des pays étrangers concernés est également positive (**Art. 31-II**). Les modalités de cet élargissement (nombre, nature et mode de désignation des représentants) doivent cependant être précisées. Ainsi pourraient-elles au moins être complétées en précisant qu'il convient d'assurer la même logique de représentativité des élus et des organisations que celle appliquée pour les membres locaux ;
- sur ce même point, l'ANCCLI suggère de prévoir une définition de la notion de « CLI frontalière » qui intégrerait d'une part, le périmètre territorial que l'on estime impacté par la présence de l'installation, et d'autre part, qui tiendrait compte du fait que l'évolution des frontières et l'implantation de nouvelles installations nucléaires peuvent générer de nouvelles situations qu'il faut pouvoir classer ;
- l'ANCCLI est enfin très favorable aux dispositions relatives aux visites d'installations et en particulier au fait de permettre aux CLI de prendre l'initiative de telles visites (**Art. 31-IV**), dans des conditions qu'il conviendrait toutefois de préciser (par exemple pour le délai de mise en œuvre). En complément, l'ANCCLI rappelle son souhait déjà formulé que la loi accorde un droit systématique pour la CLI d'assister, en tant qu'observateur aux visites d'inspection conduites dans les installations par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

L'ANCCLI s'étonne toutefois du champ limité des dispositions précédentes et regrette que d'autres dispositions aisément applicables aux CLI n'aient pas été introduites, en particulier pour renforcer leur accès à l'information et à l'expertise.

Elle propose par exemple :

- de définir le cadre dans lequel les CLI devraient disposer, en amont des enquêtes publiques, des dossiers soumis à une consultation obligatoire (Loi TSN de 2006), contrairement à ce qui est la pratique aujourd'hui. Un tel dispositif est, en effet, indispensable pour permettre aux CLI de préparer leur propre avis sur les décisions pour lesquelles elles sont consultées ;
- de compléter cette dernière disposition par l'introduction d'une consultation obligatoire de la CLI pour toute modification d'une installation relevant de l'instruction de l'ASN et non soumise à enquête publique⁶ ;
- de prévoir une consultation obligatoire de la CLI dans le cas de la refonte du Plan particulier d'intervention (PPI) attaché à une installation.
- de définir des modalités permettant de porter à connaissance des membres des CLI (ou de leur bureau) les documents préparatoires aux décisions de l'ASN incluant les rapports et avis de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN) sur lesquels l'ASN appuie ces décisions ;

⁶. Il s'agit ici des modifications exigées par l'ASN ou demandées par l'exploitant qui peuvent être autorisées sans modification du décret d'autorisation de l'installation, telles qu'elles sont définies aux articles 25 à 28 du 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.

- d'encadrer les conditions, incluant d'éventuelles clauses de confidentialité, dans lesquelles des membres des CLI ou des experts, qu'elles mandatent, peuvent accéder, lorsque cela est pertinent, à certains documents techniques élaborés et détenus par l'exploitant ;
- de doter les CLI, sous certaines conditions, d'une capacité de saisine directe de l'expert public pour les éclairer sur des événements relatifs aux installations et leur apporter un éclairage en complément des informations fournies par l'exploitant suite à des incidents ou accidents ;
- de renforcer, conformément à une recommandation consensuelle du groupe de travail sur la gouvernance du DNTE, la capacité et les moyens financiers dont sont dotés les CLI pour accéder à des informations et faire appel à des expertises indépendantes ;

2) Accès à l'information

L'ANCCLI s'étonne de ne trouver dans le texte aucune proposition concrète pour renforcer l'accès à l'information, et propose, à ce titre, des pistes pour mieux faire connaître du public les informations qui lui sont accessibles

Le premier article du Titre VI relate les modalités d'accès à l'information et l'ANCCLI ne peut être que favorable à tout progrès dans ce domaine.

Elle souscrit ainsi à la proposition d'une diffusion systématique à toutes les personnes concernées dans le périmètre des PPI des INB (Art. 31-III), aux frais de l'exploitant, d'une information sur les mesures de sécurité et sur la conduite à tenir..

Néanmoins, l'ANCCLI :

- propose qu'il soit précisé que cette information concerne aussi la nature et les conséquences de l'accident ;
- rappelle, à cette occasion, les questionnements suscités, à la lumière de la catastrophe de Fukushima, sur l'étendue de l'impact d'un accident majeur et les périmètres actuels des plans de secours (PPI). À ce titre, l'ANCCLI suggère que la diffusion systématique de cette information de l'exploitant ne se limite pas au PPI mais concerne l'ensemble du bassin de vie correspondant, ensemble auquel la prochaine réforme territoriale pourrait donner tout son sens ;
- l'ANCCLI note, par ailleurs sur ce point, que le texte ne définit ni les modalités de production ni la forme finale de cette information ou la fréquence de sa diffusion. Sur le premier point, sans préjuger des rôles respectifs que peuvent tenir l'exploitant, l'ASN et l'IRSN en la matière, elle souligne qu'il entre pleinement dans le rôle des CLI de suivre, voire de valider cette production et propose d'amender le texte dans ce sens. Sur le second point, l'ANCCLI suggère de s'inspirer de la pratique existante avec la diffusion de plaquettes d'information autour des sites Seveso ;
- l'ANCCLI considère, en effet, que les CLI ont un rôle essentiel à jouer comme relais d'information des populations sur la préparation des situations accidentelles et post-accidentelles. Forte de l'expérience enrichissante d'une participation d'une délégation de l'ANCCLI à un exercice de crise à Cattenom en 2013, elle propose d'introduire sur ce thème une disposition visant à associer systématiquement, des membres délégués par la CLI, aux exercices de crise et à permettre à la CLI de formuler un avis pour contribuer au retour d'expérience tiré par les autorités sur l'exercice ;
- enfin, l'ANCCLI s'interroge sur l'absence de dispositions visant l'information des populations à propos des plans d'urgence ou d'intervention susceptibles d'être mis en œuvre en cas d'accident le long du parcours des transports de matières nucléaires et de déchets radioactifs ;

- par ailleurs, l'ANCCLI souligne en complément, bien que ce volet ne relève pas directement du projet de loi sur la transition énergétique, sa position sur la nécessité de renforcer, quelques soient les évolutions du parc nucléaire, les dispositions relatives à la gestion de l'accident et du post-accident.

De même, l'ANCCLI salue l'extension à l'ensemble des intérêts protégés (c'est-à-dire au-delà de la sûreté et de la radioprotection stricto sensu) des obligations faites à l'exploitant de fourniture d'informations relatives aux risques et aux mesures de protection correspondantes (Art. L. 125-10 du Code de l'environnement), de rapport annuel (L. 125-15) et de déclaration d'incident et d'accident (L. 591-5).

Elle déplore cependant que cette disposition soit renvoyée à un processus par ordonnance (**Art. 31-VI-1°**) et suggère de prévoir, en amont de cette ordonnance, une consultation des instances telles que le HCTISN et l'ANCCLI, qui fédère l'expérience précieuse dont disposent, en la matière, les CLI.

Enfin, l'ANCCLI encourage également l'introduction, bien que procédant là aussi par ordonnance (**Art. 31-VI-2°**), d'un régime de servitudes d'utilité publique sur les terrains ou bâtis présentant des risques d'exposition du public du fait d'une pollution radioactive.

- Elle souligne cependant la nécessité, comme l'ont montré par exemple les travaux menés par le groupe d'expertise pluraliste sur les anciens sites miniers d'uranium⁷, d'accompagner dans le texte cette disposition administrative passive de processus actifs d'information et de concertation : l'information pour inscrire la servitude dans la mémoire collective et la concertation avec les acteurs locaux pour définir un projet de gestion des sites concernés.
- En matière de servitudes, l'ANCCLI attire, par ailleurs, l'attention du législateur sur le constat inquiétant formulé par l'ASN sur la densification progressive des habitations et des activités économiques dans un périmètre proche des installations nucléaires. Elle suggère, en particulier, de renforcer le régime de servitudes applicables à de nouvelles constructions dans un périmètre de 2 km autour des centrales nucléaires.

En complément de ces renforcements sur les dispositions ponctuelles prévues, l'ANCCLI encourage véritablement un progrès plus global. Elle attendait, en effet, davantage du projet de loi, dès lors qu'il ouvrait un volet consacré à l'accès à l'information dans le domaine nucléaire. Elle rappelle que cette question a fait l'objet, depuis plusieurs années, de nombreuses réflexions conduites notamment par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), par le HCTISN ou par l'ANCCLI⁸, et qui ont, en ce sens produits des propositions très utiles.

L'ANCCLI rappelle que l'un des enjeux dans ce domaine est de renforcer la mise en pratique des principes, tirés aussi bien du droit général à l'accès aux documents administratifs, du droit relatif à l'information environnementale, et des dispositions spécifiques d'accès à l'information sur les activités nucléaires, en favorisant une démarche pro-active des porteurs de ces informations. Sans entrer dans le détail des améliorations possibles, l'ANCCLI souligne à quel point les réflexions menées par les différentes instances ont permis de progresser vers un consensus sur des mesures de nature pratique telles que :

⁷. Groupe d'expertise pluraliste sur les anciennes mines d'uranium, *Recommandations pour la gestion des anciens sites miniers d'uranium en France – Des sites du Limousin aux autres sites, du court au moyen et long termes*, Rapport final, GEP, septembre 2010.

⁸. On se reportera notamment utilement aux travaux suivants :
 - Commission particulière du débat public EPR « Tête de série », *Rapport de restitution du groupe de travail dit « Accès à l'information »*, CNDP, février 2006 ;
 - Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire, *Transparence et secrets dans le domaine nucléaire – Rapport et recommandations*, Rapport du groupe de travail, HCTISN, mars 2011 ;
 - Association nationale des Comités et Commissions locales d'information (ANCCLI), *ACN France - Convention d'Aarhus et nucléaire, Rapport de synthèse*, ANCCLI, mars 2012 (voir en particulier les recommandations du groupe de travail piloté par Greenpeace et co-piloté par l'ASN sur le thème « Accès du public à l'information et sa participation à la prise de décision »).

- des dispositions visant à ce que les détenteurs d'information, incluant les exploitants, les organismes d'expertise publique et les autorités, portent à la connaissance du public la liste actualisée des demandes d'information qui leur parviennent au titre du droit à l'accès à l'information en matière d'environnement ou du droit à l'accès aux documents administratifs, en précisant les réponses qui ont été apportées à ces demandes. D'un point de vue pratique, cette démarche pourrait faire l'objet de pages dédiées sur les sites internet respectifs de ces structures ;
- une mise à disposition du public par les organismes de contrôle et d'évaluation, respectivement l'ASN et l'IRSN, de listes des dossiers instruits et documents associés (tels que les avis publiés) et des dossiers en cours d'instruction. Comme précédemment, cette démarche pourrait faire l'objet de pages dédiées sur les sites internet respectifs de ces instances ;
- un renforcement de l'accès aux documents techniques, notamment sur deux points : d'une part, les modalités d'accès aux documents produits par l'exploitant dans le cadre de ses échanges avec l'ASN (symétriquement à la publication par l'ASN de ses courriers de position et de ses lettres de suite d'inspection), et d'autre part la clarification du statut des documents produits par l'IRSN à l'appui des décisions de l'autorité.

3) Arrêt définitif et démantèlement des installations

L'ANCCLI approuve la séparation des étapes d'arrêt définitif et de démantèlement des installations nucléaires, mais s'inquiète du risque de glissement lié à l'absence de délai admissible entre elles.

Elle regrette qu'aucune modalité ne soit précisée sur l'accès à l'information et la participation autour de l'arrêt définitif, et formule des propositions dans ce sens.

Elle déplore enfin fortement l'assimilation proposée entre démantèlement et gestion à long terme d'un site de stockage de déchets, qui obéissent à des enjeux et objectifs fondamentalement distincts.

Il semble naturel, dans le cadre d'une loi encadrant l'évolution des moyens de production d'énergie, de se pencher sur les conditions d'arrêt définitif et de démantèlement des réacteurs nucléaires et, par extension, de l'ensemble des installations nucléaires. L'ANCCLI, qui mesure clairement la montée des préoccupations des CLI sur ce sujet, à mesure que les installations vieillissent, se réjouit de la volonté de clarification portée par le projet de loi.

- L'ANCCLI approuve tout d'abord l'évolution proposée en matière d'arrêt définitif d'une installation ne fonctionnant plus, l'arrêt définitif imposé après 2 ans devenant la règle à laquelle le Ministre peut accorder une dérogation, au lieu de l'inverse précédemment (**Art. 32-I**). Il conviendra cependant :
 - de s'assurer que la notion de fonctionnement ou de non fonctionnement de l'installation soit définie de façon suffisamment claire, par exemple par rapport à la production ou non production de l'électricité, de matières ou autres produits à laquelle est destinée l'installation ;
 - de définir les modalités éventuelles d'information et de participation du public, et de consultation de la CLI, en amont de l'octroi d'une telle dérogation.

L'ANCCLI est très attachée à ce que soient prises toutes les garanties de maîtrise du démantèlement des installations nucléaires et est favorable au principe d'un démantèlement rapide des installations après leur arrêt définitif.

Sur ce point, l'ANCCLI considère que :

- l'esprit du texte semble effectivement aller en ce sens en séparant les étapes de mise à l'arrêt définitif et d'autorisation du démantèlement actuellement réunies dans la

procédure dite MAD-Dem et propose, ainsi, de maintenir ces garanties tout en introduisant l'exigence d'un « délai aussi court que possible » (**Art. 32-II**) ;

- cette notion reste toutefois très sujette à interprétation, surtout au vu de l'absence de véritable référence industrielle et de son renvoi à un traitement par décret au cas par cas puisque chaque type d'installation (réacteurs, recherche, retraitement, enrichissement, entreposage, mines ...) est un cas particulier et doit être précédé par la remise d'un plan de démantèlement fixant un calendrier. L'ASN fera un suivi de ce calendrier. L'ANCCLI souhaite être associée à ce suivi;
- par ailleurs, aucune disposition n'est précisée pour accompagner la décision de déclassement fixant le devenir du site. Il convient donc de définir les modalités d'information, de participation, et de consultation de la CLI susceptibles d'accompagner cette ultime étape.

Plus largement, l'ANCCLI et les CLI devraient être consultées à chaque étape du démantèlement, en particulier sur l'entreposage temporaire, au cas où il n'existe pas de filière de stockage définitif. A ce stade, la définition des grandes lignes d'un démantèlement doit partir d'une doctrine nationale, adaptée à chaque type d'installation. L'ANCCLI et les CLI souhaitent être associés à cette définition

Enfin, concernant la révision de la procédure associée, l'ANCCLI :

- accueille très favorablement l'introduction de la déclaration d'intention d'arrêt de son installation que l'exploitant doit remettre aux autorités (**Art. 32-II**) et se réjouit que le projet de loi prévoit, d'ores et déjà, sa transmission à la CLI. Compte tenu de l'importance cruciale de cette étape pour une CLI, il semble nécessaire que celle-ci puisse s'exprimer, dès cette phase préparatoire de l'arrêt et du démantèlement, sur les orientations prévues par l'exploitant. L'ANCCLI propose donc de renforcer cette disposition en prévoyant que la CLI produit ses observations sur la déclaration, qu'elle transmet à l'exploitant ainsi qu'aux autorités destinataires de la déclaration.

Par ailleurs, l'ANCCLI salue l'effort porté par le texte pour clarifier également la procédure applicable à la fermeture, au passage en phase de surveillance et au déclassement des installations de stockage de déchets radioactifs, et notamment l'introduction pour elles aussi de la même déclaration d'intention d'arrêt définitif (**Art. 33-III**).

Elle émet toutefois des réserves importantes sur l'orientation réglementaire choisie :

- l'ANCCLI déplore ainsi fortement l'assimilation introduite par la rédaction proposée entre la gestion d'un site de stockage après l'accueil des derniers déchets et le démantèlement d'une installation après son arrêt : en effet, si un parallélisme de forme peut être tracé concernant les étapes réglementaires associées, les enjeux techniques et les finalités de chacune de ces étapes sont fondamentalement différentes ;
- à ce titre, l'ANCCLI demande donc au législateur, tout en conservant l'esprit de la procédure proposée, d'en faire une procédure spécifique et distincte de celle du démantèlement.

4) Contrôle et évaluation de la sûreté

L'ANCCLI approuve le principe d'un renforcement des moyens de contrôle et des pouvoirs de sanction de l'ASN mais regrette que celui-ci soit renvoyé à une future ordonnance.

Elle suggère de prévoir que les sanctions qui en découlent fassent l'objet de décisions motivées et appelle plus largement à clarifier les règles et principes régissant l'action de l'ASN.

L'ANCCLI s'interroge, par ailleurs, sur l'intervention éventuelle de l'ASN sur la recherche, rappelant son attachement à la séparation des missions d'évaluation (dont relève la recherche) et de contrôle.

Le projet de loi s'attache également à renforcer le cadre national de sûreté nucléaire et de radioprotection, et notamment les moyens de contrôle et les pouvoirs de sanction de l'ASN. Bien qu'elle déplore que ce volet soit lui aussi renvoyé à un processus par ordonnance, l'ANCCLI ne peut que se féliciter de cette orientation, et n'a que des améliorations de détail à proposer sur certaines des dispositions introduites :

- l'ANCCLI juge positif la modulation et le renforcement des pouvoirs de sanction de l'ASN prévus par le texte ainsi que la création, au sein de l'ASN, d'une commission des sanctions (**Art. 33-I-1°**). L'ANCCLI s'interroge cependant sur la capacité d'une telle commission, si elle est rigoureusement interne, à garantir la séparation souhaitée des fonctions d'instruction et de jugement. Elle souhaite également que cette commission puisse rendre compte de ses décisions : le texte pourrait, par exemple, prévoir que les décisions motivées de cette commission sont rendues publiques, ou à défaut que les décisions concernant les fautes d'un exploitant sur une installation donnée sont communiquées à la CLI correspondante ;
- sans se positionner sur la possibilité de doter l'ASN de la compétence de réaliser des tierces expertises (**Art. 33-I-2°-a**), l'ANCCLI souligne la nécessité de clarifier dans ce cas le statut et le droit d'accès du public ou des CLI à ces tierces expertises. Elle propose, par exemple, que ces tierces expertises soient rendues publiques dans les mêmes conditions que les avis et rapports que l'ASN commande à l'IRSN ;
- enfin, l'ANCCLI accueille favorablement l'idée d'inscrire dans la législation, l'objectif d'amélioration régulière du dispositif normatif de sûreté nucléaire et de radioprotection, et le principe d'une évaluation périodique internationale de ce dispositif (**Art. 33-I-2°-d**). L'ANCCLI ne conçoit pas un tel processus sans une implication forte de la société civile et souhaite, à ce titre, que le texte précise, par exemple, que des instances telles que le HCTISN ou elle-même seront pleinement associées à cette évaluation ;
- concernant ce dispositif normatif, l'ANCCLI rappelle l'importance d'une clarification publique des règles et des principes qui régissent l'action et les décisions de l'ASN, qui doit être comptable de leur bonne application. Celle-ci passe notamment par la clarification, interrogée dans le groupe de travail sur la gouvernance du DNTE, du partage des responsabilités entre les avis émis par l'ASN et les décisions émanant de l'exécutif.

L'ANCCLI souhaite que soit précisée la proposition d'intervention de l'ASN sur l'adaptation de la recherche publique aux besoins de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (**Art. 33-I-2°-c**). Elle rappelle, d'une part, que la recherche nourrit les besoins de l'évaluation et non les besoins de contrôle et d'autre part, que la mission de recherche, en amont de l'évaluation en sûreté et en radioprotection, est justement confiée, de par ses statuts, à l'IRSN qui fournit l'évaluation sur laquelle s'appuie le contrôle exercé par l'ASN. L'ANCCLI souligne à cette occasion son attachement fort à la séparation des missions d'évaluation et de contrôle, et par là même à l'indépendance la plus grande entre l'IRSN et l'ASN.

5) Matières nucléaires et déchets radioactifs

L'ANCCLI ne se prononce pas sur le projet de transposition de la directive relative à la gestion du combustible usé et des déchets mais déplore son renvoi à une ordonnance.

Elle apporte tout son soutien au projet d'inclure, dans cette ordonnance, une procédure de requalification des matières nucléaires en déchets radioactifs par l'autorité administrative et formule des propositions pour conforter une telle approche.

Le dernier volet traité par le projet de loi dans le Titre VI concerne la gestion des matières nucléaires et des déchets radioactifs.

Ce volet appelle peu de commentaires :

- l'ANCCLI n'a pas à se prononcer, si ce n'est pour déplorer le recours à une ordonnance, sur le principe de transposition en droit français de la directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs (**Art. 34-I-1°**) et l'adaptation de la législation existante qui en découle (**Art. 34-I-2°**) ;
- l'ANCCLI approuve en principe le renforcement des sanctions associées au non respect des dispositions applicables à la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé (**Art. 34-I-4°**), tout en réservant sa position dans l'attente d'éléments plus précis.

L'ANCCLI souhaite néanmoins se prononcer très clairement sur un point fondamental abordé au détour de cet article. Ainsi, elle apporte tout son soutien au principe d'une procédure de requalification des matières en déchets radioactifs par l'autorité administrative (**Art. 34.I.3°**) :

- l'expérience acquise, à travers les travaux du PNGMDR du HCTISN et de l'ANCCLI (Livres Blancs), montre la dérive actuelle liée à l'accumulation de matières nucléaires diverses sans emploi réel ou perspective claire de valorisation et souligne le risque d'une accélération de cette dérive à mesure du vieillissement du parc nucléaire actuel ;
- il est donc nécessaire que l'autorité administrative dispose du pouvoir, lorsque l'accumulation de matières sans véritable perspective de valorisation est avérée, de requalifier des matières en déchets radioactifs et d'imposer, en conséquence, la mise en place des filières de gestion correspondantes. L'ANCCLI suggère d'ailleurs au législateur, pour apporter toute la clarification nécessaire, d'accompagner le principe de cette procédure de précisions sur ses modalités d'application :
 - d'une part sur les conditions d'enclenchement de cette procédure, telles que la durée sans progrès significatif dans la perspective de réutilisation au-delà de laquelle elle est engagée, ou la capacité de saisine susceptible d'être accordée à des instances telles que le HCTISN, l'ANCCLI ou une CLI spécifiquement concernée,
 - d'autre part sur les conditions d'examen de la requalification, y compris les dispositifs d'information et de consultation associés, notamment des instances mentionnées précédemment ;
- en matière d'information, une disposition assez évidente consisterait à renforcer sur ce point le contenu de l'Inventaire des matières et des déchets radioactifs dont la loi confie la mission à l'ANDRA. L'ANCCLI propose ainsi de préciser que cet inventaire doit comprendre un bilan détaillé et exhaustif de l'ensemble des matières, de leur état d'entreposage, de leur propriété par des organismes français ou étrangers, et des solutions de valorisation envisagées par leurs détenteurs ;
- enfin, l'ANCCLI souligne que l'introduction d'une telle procédure est potentiellement porteuse d'évolutions fortes sur l'inventaire des déchets et sur l'adéquation des filières de gestion en place ou en développement à cet inventaire. L'ANCCLI recommande d'anticiper de telles évolutions, et suggère, à ce titre, au législateur d'inciter au plus tôt à une démarche d'évaluation comparée des différents scénarios envisageables, qui pourrait en pratique être menée dans un cadre pluraliste sous la conduite de l'IRSN.

La gouvernance nucléaire dans la programmation énergétique (Titre VIII)

Le Titre VIII, consacré au « pouvoir d'agir », traite globalement de problématiques de programmation énergétique nationale et territoriale qui sortent largement du champ d'action

et des missions de l'ANCCLI. La nécessité d'intégrer pleinement la gouvernance nucléaire dans cette programmation appelle toutefois quelques remarques importantes.

1) Pilotage de la capacité de production nucléaire installée

L'ANCCLI ne se prononce pas sur l'évolution envisagée par le projet de loi sur la production nucléaire installée. Elle s'inquiète toutefois du peu de place laissée à la participation de la société civile dans les dispositions prévues pour encadrer cette évolution et ouvre des pistes pour la renforcer.

Sans se positionner sur l'évolution de la capacité de production nucléaire installée, l'ANCCLI souhaite néanmoins apporter des commentaires sur cet aspect de la programmation. Celui-ci est principalement traité dans le projet de loi à travers trois dispositions (**Art. 55**) qui laissent peu de place à la participation de la société civile et méritent donc d'être améliorées sur ce plan :

- le plafonnement global de la capacité nucléaire installée au niveau actuel de 63,2 GWe, qui suppose la fermeture de réacteurs existants pour une capacité équivalente avant la mise en service de tout nouveau réacteur pose, pour l'ANCCLI, la question légitime des modalités de choix et de décision du site concerné par ces éventuelles fermetures et de la concertation nécessaire avec les acteurs locaux pour tenir compte des conséquences territoriales d'une telle décision ;
- l'obligation faite, pour tout nouveau réacteur nucléaire, de déposer une demande d'autorisation d'exploiter au plus tard 18 mois avant sa mise en service conduit l'ANCCLI à s'interroger sur, d'une part, les conditions d'examen et de délivrance de ladite autorisation par l'autorité administrative et, d'autre part, sur les modalités d'information du public et de concertation associée à ce processus de décision ;
- Concernant l'obligation faite à EDF (en tant que « exploitant produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité ») d'établir un plan stratégique, lui-même conforme à la première Programmation annuelle de l'énergie (qui court sur la période 2015-2017 et 2018-2022), l'ANCCLI s'étonne de l'absence d'un principe de reconduction de cette disposition pour la période suivante et se préoccupe surtout, là encore, des conditions d'élaboration, de concertation et de suivi relatives à cette programmation. Elle suggère au législateur de prendre toutes les dispositions nécessaires pour garantir le pluralisme de l'expertise, l'information du public et la participation de la société civile que requiert un tel exercice.

2) Prise en compte des enjeux de sûreté

L'ANCCLI rappelle que la planification de l'évolution de la capacité de production nucléaire doit tenir compte à la fois du risque d'un incident générique grave et de l'incertitude sur l'autorisation de poursuivre l'exploitation des réacteurs au delà de 40 ans.

Elle appelle à ce que cette incertitude, ainsi que celle qui en découle sur la gestion des matières nucléaires et des déchets, soit intégrée dans les mécanismes d'élaboration et de validation de cette planification.

L'ANCCLI est, par ailleurs, vivement préoccupée de ne trouver dans ces dispositions aucun lien avec **les enjeux de sûreté nucléaire, alors que cette composante indispensable doit être pleinement intégrée à la planification de la gestion du parc de réacteurs.**

D'un côté, des dispositions devraient être prises pour s'assurer que la poursuite d'exploitation du parc telle qu'elle peut être prévue dans cette programmation n'occulte pas la sûreté. L'ANCCLI rappelle à ce sujet :

- que, comme le souligne régulièrement l'ASN, l'apparition d'un défaut générique grave affectant simultanément la sûreté de plusieurs réacteurs apparaît plausible, et que la probabilité d'un tel événement augmente avec le vieillissement du parc⁹. La situation actuelle du parc nucléaire japonais, après la catastrophe de Fukushima, ou du parc nucléaire belge illustrent la réalité de ce risque¹⁰ ;
- que cette perspective devrait conduire à se doter des marges nécessaires en termes d'approvisionnement électrique pour anticiper une telle situation ;
- que l'anticipation insuffisante de ce risque pourrait, au contraire, conduire à une situation inacceptable où le maintien de la sécurité d'approvisionnement pourrait ne reposer que sur le maintien en fonctionnement de réacteurs en sûreté dégradée; relevant par ailleurs d'une décision nationale s'imposant sans concertation aux acteurs territoriaux.

À l'inverse, la fermeture progressive de réacteurs que peut éventuellement impliquer cette programmation doit se faire selon un ordre tenant ,notamment, compte des enjeux de sûreté :

- en effet, malgré la standardisation du parc nucléaire français, les réacteurs ne présentent pas tous exactement selon leur palier, leur âge, leur histoire, et leur implantation, les mêmes caractéristiques vis-à-vis du risque d'accident et de ses conséquences. Cette dimension doit être prise en compte, au même titre que d'autres enjeux nationaux et locaux, dans le choix de l'ordre de fermeture des réacteurs. Ce choix, compte tenu de l'ensemble de ces enjeux, doit pouvoir faire l'objet d'une concertation avec les acteurs nationaux mais aussi avec les acteurs locaux ;
- il convient donc d'anticiper cet aspect des choix et de donner de la visibilité à l'ensemble des acteurs. À ce titre, l'ANCCLI rappelle au législateur la proposition issue du DNTE, consistant à « lancer une étude multicritères de sûreté en matière de détermination des paramètres de fermeture des réacteurs », et soutient l'introduction d'une disposition visant à confier à l'ASN, à l'appui de la programmation énergétique, la mission de piloter une telle étude pluraliste.

Ainsi, l'ANCCLI s'interroge sur l'absence apparente de modalités permettant d'encadrer la double incertitude qui pèse sur le plan stratégique de l'exploitant vis-à-vis de la sûreté. Comment le plan peut-il prévoir, le cas échéant, des prolongations de l'exploitation de réacteurs à une étape où l'exploitant ne dispose pas encore de la visibilité sur l'obtention de ces prolongations, et quels mécanismes de sauvegarde sont-ils intégrés dans le cas où ces prolongations ne seraient pas accordées ? Et comment le plan intègre-t-il le risque de fermeture non anticipée, pour des raisons de sûreté, de réacteurs et les répercussions d'une telle fermeture sur le reste du parc, et notamment la remise en cause possible dans ce cas de fermetures programmées ?

Enfin, l'ANCCLI s'inquiète de la même manière de l'absence de lien entre les dispositions prévues par le projet de loi pour la planification de l'évolution de la capacité nucléaire installée et les enjeux associés de maîtrise de la gestion des matières nucléaires et des déchets radioactifs. Elle suggère, pour remédier à ce déficit, d'introduire des dispositions visant à s'assurer d'une part que différentes perspectives d'évolution du parc nucléaire sont étudiées et prises en compte dans le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR), et d'autre part que les conclusions du PNGMDR sur ce point sont effectivement prises en compte dans la programmation de l'énergie.

⁹. Voir par exemple l'Avis n°2013-AV-0180 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 16 mai 2013 portant contribution de l'ASN au débat national sur la transition énergétique.

¹⁰. Au Japon, l'ensemble du parc nucléaire est aujourd'hui arrêté, la reprise d'exploitation de chaque réacteur étant suspendue à une autorisation elle-même soumise aux conclusions du profond réexamen de sûreté engagé après le 11 mars 2011. En Belgique, deux réacteurs représentant environ un tiers de la capacité de production nucléaire installée sont arrêtés sans échéance fixée de redémarrage dans l'attente de l'évaluation complète d'un défaut commun mis en évidence sur leurs cuves.

3) Échéance des 40 ans de durée de vie des réacteurs nucléaires

L'ANCCLI considère l'échéance des 40 années de fonctionnement des réacteurs comme une étape majeure du point de vue de la sûreté, et donc de l'information et de la participation du public. À ce titre, elle juge indispensable l'introduction d'une procédure dédiée d'autorisation de poursuite de l'exploitation au delà d'une échéance de 40 ans qui doit par ailleurs être clairement définie.

L'ANCCLI formule des propositions dans ce sens, en soulignant que l'introduction d'un tel dispositif constituera, vu son importance pour les années à venir, un marqueur essentiel du progrès de la gouvernance nucléaire porté par le projet de loi.

L'ANCCLI s'étonne fortement, de ne trouver, dans le projet de loi, aucune référence à une échéance, pourtant cruciale vis-à-vis de ces enjeux, comme l'a montré d'ailleurs le rapport de la Commission d'enquête que l'Assemblée nationale a récemment conduite sur ce sujet¹¹ : l'échéance des 40 années de durée de vie des réacteurs nucléaires.

L'ANCCLI relaie sur ce sujet les interrogations fortes de nombreuses CLI vis-à-vis d'une situation marquée par :

- le choix implicite dans les décisions ou non-décisions des dernières années de devoir prolonger une partie du parc au-delà de 40 ans, comme l'a clairement pointé la Cour des Comptes¹²,
- l'incertitude sans cesse martelée par l'ASN sur la capacité des réacteurs à franchir ce cap, qualifié par elle de « rendez-vous majeur en termes de sûreté » ;
- et le manque de visibilité, notamment pour les acteurs locaux, sur les conditions d'une éventuelle prolongation du point de vue des exigences associées, de la nature des travaux qui en découlent, de leur réalisation industrielle et de leur coût.

À ce titre, l'ANCCLI insiste très fortement sur la nécessité pour les acteurs locaux, et notamment pour les CLI, d'être informés et consultés sur les décisions qui devront être prises réacteur par réacteur.

Rappelant que l'ASN considère, elle-même, que le rendez-vous des 40 ans doit faire l'objet d'une « participation renforcée du public », l'ANCCLI souligne de plus, qu'en regard des différentes dispositions existantes en matière d'autorisation des INB, d'enquête publique et de débat public :

- le fonctionnement éventuel des réacteurs existants après 40 ans les conduirait, toujours selon l'ASN, au-delà de leur dimensionnement actuel. Leur exploitation, au-delà de 40 ans, pourrait ainsi relever, vis-à-vis de critères fondamentaux de la démonstration de sûreté tels que l'irradiation cumulée de la cuve, d'une modification notable au sens de la loi TSN qui prévoit, dans ce cas, le recours à une nouvelle procédure d'autorisation, dans des conditions identiques à une première autorisation de création ;
- les modifications nécessaires à une éventuelle prolongation pourront être d'autant plus profondes que l'ASN a, d'ores et déjà, indiqué que « les études de réévaluation doivent être conduites au regard des objectifs de sûreté applicables aux nouveaux réacteurs »¹³, c'est-à-dire menées en vue de rendre les exigences de sûretés applicables aux réacteurs prolongés aussi proches que possibles de celles qui s'imposent à l'EPR,

¹¹ Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête relative aux coûts passés, présents et futurs de la filière nucléaire, à la durée d'exploitation des réacteurs et à divers aspects économiques et financiers de la production et de la commercialisation de l'électricité nucléaire, dans le périmètre du mix électrique français et européen, ainsi qu'aux conséquences de la fermeture et du démantèlement de réacteurs nucléaires, notamment de la centrale de Fessenheim*, Rapport n° 2007, juin 2014.

¹² Cour des Comptes, *Les coûts de la filière nucléaire*, Rapport thématique public, janvier 2012.

¹³ Lettre CODEP-DCN-2013-013464 du 28 juin 2013 du Président de l'ASN au Président d'EDF sur le « Programme générique proposé par EDF pour la poursuite du fonctionnement des réacteurs en exploitation au-delà de leur quatrième réexamen de sûreté ».

malgré l'écart que présente, vis-à-vis de ces standards, la conception des réacteurs existants ;

- les coûts associés à une éventuelle prolongation de la durée de vie, bien que marqués par de fortes incertitudes, semblent, dans tous les cas, supérieurs aux seuils qui justifient, dans le cas d'une nouvelle installation nucléaire, l'organisation d'un débat public national sous la conduite de la CNDP ;
- plus largement, l'ANCCLI considère que l'importance des enjeux liés à une telle décision tombe pleinement sous le coup des obligations constitutionnelles et internationales – à travers, notamment, les Conventions d'Espoo et d'Aarhus – d'information et de participation du public en matière d'environnement.

L'ANCCLI rappelle enfin, qu'aucune disposition spécifique n'est actuellement prévue pour le passage des 40 ans dans le régime des INB et que cette échéance est au contraire préparée actuellement, dans les mêmes conditions que les réexamens de sûreté conduits à travers les visites décennales précédentes, qui font l'objet d'une décision administrative de l'ASN sans procédure de concertation.

À ce titre, l'ANCCLI juge réellement indispensable d'introduire, dans la loi, des dispositions encadrant l'échéance des 40 ans et donnant droit aux principes d'information et de participation tout en préservant les objectifs de sûreté et de politique énergétique.

Elle suggère pour cela, à travers une proposition d'amendement :

- d'introduire, par la référence à un jalon technique ou réglementaire précis, une définition claire des 40 ans, afin de donner à l'ensemble des acteurs une visibilité partagée sur la traduction calendaire de cette échéance pour chaque réacteur ;
- de poser le principe, conforme au dimensionnement actuel des réacteurs, selon lequel leur fonctionnement au-delà de 40 ans est conditionné par l'obtention d'une autorisation de prolongation d'exploitation délivrée par décret ;
- de créer une obligation, dans les mêmes conditions que la déclaration introduite à l'Art. 33-III, afin que tout exploitant de réacteur nucléaire déclare au Ministre et aux autorités, et communique à la CLI, au plus tard deux ans avant l'échéance des 40 ans de fonctionnement, son intention d'arrêter définitivement le réacteur ou d'en poursuivre l'exploitation ;
- de préciser les modalités d'examen et d'obtention de l'autorisation nécessaire à cette éventuelle prolongation en veillant, à définir le calendrier de cette procédure par rapport à l'échéance précédemment définie, à intégrer à la procédure des dispositions relatives à l'étude d'impact et à la participation du public et à préciser les conditions d'information et de consultation de la CLI ;
- de fixer les modalités d'articulation de cette disposition relative à l'autorisation de prolongation d'exploitation avec les modalités relatives au maintien ou au renouvellement de l'autorité administrative d'exploiter prévue par le Code de l'énergie.

L'ANCCLI souhaite que cette loi sur la transition énergétique pour la croissance verte soit une étape nouvelle dans une gouvernance de la sûreté nucléaire ouverte à la société civile