

Comité d'orientation
sur les facteurs sociaux, organisationnels et humains (COFSOH)

Réflexions et propositions
sur les questions posées
par les problématiques juridiques
du démantèlement des installations nucléaires de base

Synthèse des travaux du Groupe de travail B

Table des matières

Avant-propos

Partie 1. Périmètre, objectifs et méthodologie du GT 3

- 1. Périmètre du GT3
- 2. Objectifs et méthodologie du GT5

Partie 2. : Identification des difficultés et propositions de mesures de facilitation 6

1. Rappel du cadre juridique du démantèlement6

- 1.1. Absence de définition juridique mais une obligation de principe 6
- 1.2. Une définition technique..... 7
- 1.3. Un cadre juridique profondément réformé en 2016..... 7
- 1.4. Une obligation de financement..... 8

2. Rappel des enjeux techniques, économiques et sociaux du démantèlement.....10

- 2.1. Un nombre important d'installations à l'arrêt définitif ou en cours de démantèlement.....10
- 2.2. Une grande diversité d'installations.....10
- 2.3. Des caractéristiques propres aux opérations de démantèlement..... 11
- 2.4. Des enjeux économiques et sociaux importants.....11
- 2.5. Réussir : un enjeu majeur.....12

3. Difficultés rencontrées sur le terrain..... 13

- 3.1. La sûreté nucléaire 13
- 3.2. Le recours à des prestataires et à la sous-traitance..... 17
 - 3.2.1. Des contraintes exorbitantes du droit commun
 - 3.2.2. Des contraintes néanmoins surmontées dans la pratique
 - 3.2.3. Mais des difficultés subsistent
 - 3.2.3.1. Mesure de la capacité technique des prestataires
 - 3.2.3.2. Evaluation des offres des prestataires
 - 3.2.4. Mise en œuvre de la procédure de dérogation
 - 3.2.5. Les conditions de travail et d'emploi du personnel des entreprises intervenantes
- 3.3. Le droit de la commande publique24
 - 3.3.1. Obligation d'allotissement
 - 3.3.2. Difficulté à envisager un partenariat de long terme avec un opérateur économique
 - 3.3.3. Des modalités de prix adaptées
 - 3.3.4. Préservation de l'équilibre économique en cas de modification du marché
 - 3.3.5. Obligation de remise en concurrence périodique des marchés
 - 3.3.6. La contrainte du respect du principe d'égalité de traitement
 - 3.3.7. L'obligation d'appliquer les règles de la commande publique pour des marchés revêtant un caractère sensible
- 3.4. La sécurité et la santé au travail32
 - 3.4.1 Intervention d'entreprises extérieures
 - 3.4.2 Prévention et lutte contre l'incendie
- 3.5. La sécurité nucléaire.....37

Conclusion.....39

Annexes

Avant-Propos

Le Groupe de travail B (GT B) a été mis en place au sein du COFSOH dès sa création en 2012, avec pour mission de répondre aux questions juridiques soulevées par les sujets traités par les autres groupes de travail du COFSOH.

Depuis l'origine de ses travaux, le Groupe, dont la composition a évolué dans le temps¹, a produit deux rapports :

- Réflexions sur les questions posées par l'encadrement juridique du recours à des intervenants extérieurs en situation de crise dans les INB (2014) ;
- Réflexions sur les questions posées par l'encadrement juridique du recours à des prestataires et à la sous-traitance dans le régime des INB (2018).

Après avoir réfléchi à différentes thématiques en lien avec les travaux des autres groupes de travail, le GT B a proposé de travailler sur les aspects juridiques du démantèlement des installations nucléaires, eu égard au développement de ces opérations et afin d'apporter son soutien au GT qui avait été spécialement mis en place sur cette thématique (le GT E) au sein du COFSOH². Cette proposition a été validée par le COFSOH lors de sa réunion plénière tenue le 7 octobre 2020. Un nouveau président du GT B a été nommé à cette occasion.

Le Groupe a démarré ses travaux dans un contexte économique où le démantèlement représentait une part très importante des activités du secteur nucléaire. Avec ce qu'il est convenu d'appeler « la relance du nucléaire », telle que résultant de la volonté exprimée depuis février 2022 par les pouvoirs publics³, le démantèlement peut paraître prendre une place secondaire dans les activités du secteur ; il n'en demeure pas moins une obligation tout aussi impérieuse qu'auparavant pour les exploitants concernés et de nature à continuer d'intéresser l'industrie nucléaire en général. Son actualité, quand ce n'est pas son urgence, n'a pas diminué, quelles que soient la durée programmée des opérations et la nécessité de mobiliser en parallèle d'importants moyens et compétences en faveur des nouveaux projets du secteur nucléaire.

N.B. : dans le présent rapport, les références aux dispositions législatives ou réglementaires évoquées dans les différents développements ont été limitées au strict nécessaire pour ne pas en alourdir la lecture. Toutes les références peuvent être retrouvées dans l'annexe relative aux dispositions applicables en matière de démantèlement.

¹ La composition du GT B a évolué au cours du temps pour se réduire, depuis 2019, à la présence de juristes issus des grands exploitants et de l'ASN, de représentants des organisations syndicales, de la direction générale du travail et, plus récemment, du Gifen (Groupement des Industriels Français de l'Energie Nucléaire). Voir en annexe la composition nominative du GT dont les membres ont participé à l'élaboration du présent rapport.

² Le GT E a publié son rapport intitulé « Le démantèlement des installations nucléaires – Les collectifs acteurs de la réduction de l'incertitude » en avril 2023.

³ Notamment au travers de la loi du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité des sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

Partie 1. Périmètre, objectifs et méthodologie du GT

Ne sont concernées par le présent rapport que les « installations nucléaires de base » telles que définies à l'article L. 593-2 du code de l'environnement, c'est-à-dire les installations où sont menées des activités à caractère civil. Les installations intéressant la défense font également l'objet d'opérations de démantèlement, mais celles-ci relèvent d'une autre réglementation⁴ et d'une autre autorité de sûreté nucléaire⁵. Elles ne sont donc pas appréhendées par le présent rapport.

1. Périmètre du GT

Conformément à la décision prise en réunion plénière du COFSOH en octobre 2020, le GT B a concentré ses réflexions sur **les problématiques juridiques apparues au cours des opérations de démantèlement** et impactant les facteurs socio-organisationnels et humains en jeu lors de ces opérations.

Le contenu de ce rapport est fondé en grande partie sur l'expérience acquise au travers des opérations menées au sein de leur entreprise par les membres du Groupe exerçant leur fonction chez chacun de ces exploitants, à savoir le CEA, EDF et Orano⁶. Certains constats ou analyses concernent plus précisément l'un ou l'autre d'entre eux, tenant notamment au fait que :

- EDF et le CEA sont soumis au droit de la commande publique, respectivement en qualité d'entité adjudicatrice et de pouvoir adjudicateur, ce qui n'est pas le cas d'Orano, qui est un opérateur économique non directement soumis au code de la commande publique.

A ce titre, Orano peut librement conclure des contrats de droit privé avec ses clients fournisseurs. Toutefois, lorsque Orano répond à des consultations lancées par des pouvoirs adjudicateurs (ex. : CEA, ANDRA) ou des entités adjudicatrices (ex. : EDF) et qu'il est attributaire et signataire d'un contrat issu d'une telle consultation, Orano est tenu de se soumettre aux règles de la commande publique ;

- Certains ont des expériences plus anciennes du démantèlement ;
- Les installations concernées sont très différentes d'un exploitant à l'autre ou que certains exploitants ont internalisé une part de ces opérations alors que d'autres recourent de façon importante à des compétences externes.

La présente synthèse tente néanmoins d'en tirer des conclusions susceptibles de s'appliquer au plus grand nombre.

⁴ Par facilité de langage, le mot « réglementation » est entendu dans le présent rapport comme l'ensemble des règles (qu'elles soient de nature législative ou strictement réglementaire) concernant un domaine considéré.

⁵ Le Délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection des installations intéressant la défense.

⁶ La représentante de Framatome au sein du GT B a indiqué que cette société, dès lors qu'elle n'exploitait en France qu'une seule INB, en cours d'exploitation, n'était à ce jour pas concernée par les problématiques du démantèlement des INB.

A noter que l'ANDRA (Agence nationale de gestion des déchets radioactifs) est aussi concernée par la problématique du démantèlement (telle est actuellement la situation du Centre de Stockage de la Manche – CSM) mais les opérations concernant les installations de stockage définitif de déchets radioactifs présentent des caractéristiques différentes de celles menées dans une INB en déconstruction.

Le Groupe a exclu de ses travaux la problématique soulevée depuis plusieurs années par l'absence de « seuils de libération » pour les matières et déchets radioactifs, qui avait pour conséquence que tout matériau ou déchet utilisé ou produit dans une zone « à production possible de déchets nucléaires » était considéré comme un déchet radioactif quel que soit le niveau de sa radioactivité effective. Le Groupe a considéré que les décrets et l'arrêté parus en février 2022⁷ permettant la valorisation de matériaux métalliques provenant d'une activité nucléaire ont apporté une réponse à cette problématique, même si cette réponse est considérée par les exploitants comme étant loin de satisfaire la totalité des besoins.

Il convient par ailleurs de noter qu'au cours des travaux du GT, une problématique particulière a émergé, portée par les représentants d'organisations syndicales membres du Groupe, relative à la diversité des « statuts collectifs » des personnels des entreprises prestataires et sous-traitantes appelées à intervenir en milieu nucléaire, qui est en partie le reflet de la diversité des filières d'activités de ces entreprises, sachant que cette question se pose de façon équivalente durant l'exploitation des installations, mais à une moindre échelle. Cette question a également été évoquée par le GT E lors de ses travaux et dans son rapport⁸, eu égard à son impact sur les conditions de travail et d'emploi des personnels des différents intervenants. La majorité des membres du Groupe a estimé cependant qu'ils n'étaient pas en mesure d'examiner de façon spécifique ce point, qui relève du droit et de la pratique des relations collectives de travail et a donc été écarté du périmètre du GT. Le COFSOH en a été informé lors de sa réunion plénière n° 21 du 5 avril 2023.

La question des conditions d'emploi des personnels des entreprises prestataires et sous-traitantes est néanmoins évoquée dans la section relative au « recours aux prestataires et à la sous-traitance ».

2. Objectifs et méthodologie du GT

Ayant constaté le peu de références bibliographiques sur l'objet précis de ses travaux⁹, le Groupe s'est fixé pour objectifs d'identifier les problématiques juridiques sur la base de l'expérience acquise au sein des grands exploitants et de proposer des mesures de facilitation, lorsque cela lui apparaîtrait possible.

A cette fin, le Groupe a élaboré un questionnaire, qu'il a enrichi au travers de ses réflexions, destiné à interroger les représentants des grands exploitants sur les difficultés rencontrées dans le cadre de la conduite des opérations de démantèlement. Ce questionnaire a été complété par un document de compilation des textes applicables (voir ces deux documents en annexe).

Ce questionnaire est divisé en trois parties :

⁷ Décret n° 2022-174 du 14 février 2022 relatif à la mise en œuvre d'opérations de valorisation de substances faiblement radioactives, décret n° 2022-175 du 14 février 2022 relatif aux substances radioactives éligibles aux opérations de valorisation mentionnées à l'article R. 1333-6-1 du code de la santé publique et arrêté du 14 février 2022 fixant le contenu du dossier prévu à l'article R. 1333-6-1 du code de la santé publique.

⁸ Voir le point 3.1. (« Un recours important à la sous-traitance ») du rapport du GT E.

⁹ Il existe des études ou des rapports sur le démantèlement des installations nucléaires mais ils portent soit sur les aspects techniques, économiques ou industriels soit sur le cadre juridique du démantèlement et ne traitent pas ou peu des problématiques opérationnelles.

- Le recours à des prestataires et à la sous-traitance dans le cadre de la réglementation applicable à l'exploitation des INB,
- Le droit de la commande publique,
- L'articulation avec d'autres dispositifs de prévention des risques (santé et sécurité au travail, sécurité nucléaire).

Chacune de ces parties comporte plusieurs questions, dont le contenu a été étoffé au fur et à mesure des réunions.

Les réunions du GT ont été principalement consacrées à la présentation, par les membres qui ont bien voulu participer et contribuer à cet exercice, de leurs réponses aux questions posées et aux échanges qui ont suivi, permettant de comparer les situations, les pratiques et les mesures appliquées au sein de chaque grand exploitant.

L'exercice propre à ce questionnaire et aux réponses à y apporter a été complété par :

- Une réunion d'échanges avec le GT E dont les travaux étaient consacrés au démantèlement (réunion du 17 décembre 2020) ;
- Une réunion du GT B consacrée à des échanges avec Mme Sarah Kassimi, à l'époque Cheffe du bureau du démantèlement des réacteurs et des installations de l'amont du cycle (réunion n° 31 du 15 février 2022) ;
- Des réunions bilatérales d'échanges entre le président du GT et des représentants du CEA (réunion du 8 juin 2021), d'EDF (réunion du 13 décembre 2021) et d'Orano (réunion du 24 octobre 2023) ainsi que de nombreux échanges avec la présidente du GT E, Mme Vanina Mollo.

Partie 2 : Identification des difficultés et propositions de mesures de facilitation

1. Rappel du cadre juridique du démantèlement

1.1. Absence de définition juridique mais une obligation de principe

Le code de l'environnement ne comporte pas de définition juridique du démantèlement bien qu'une section lui soit en partie consacrée dans le chapitre sur les INB (chapitre III, titre IX, livre V) : section IV dans la partie législative et section X dans la partie réglementaire avec une sous-section 2 portant spécifiquement sur le démantèlement.

Il convient de noter qu'il existe toutefois des définitions en droit communautaire :

- L'« installation démantelée » est définie par le règlement (Euratom) n° 302/2005 de la Commission du 8 février 2005 relatif à l'application du contrôle de sécurité d'Euratom comme étant : « *une installation dont une vérification a permis d'établir que les structures et équipements résiduels essentiels pour son utilisation ont été retirés ou rendus inutilisables, de sorte qu'elle n'est pas utilisée pour entreposer des matières brutes ou des matières fissiles spéciales et ne peut plus servir à manipuler, traiter ou utiliser des matières brutes ou des matières fissiles spéciales* »¹⁰ ;
- Le « démantèlement » est défini par la Recommandation de la Commission du 24 octobre 2006 concernant la gestion des ressources financières destinées au

¹⁰ Article 1^{er}, 24).

démantèlement d'installations nucléaires, de combustibles usés et de déchets radioactifs (2006/851/Euratom) comme comprenant : « *toutes les activités relevant des opérations techniques du démantèlement d'une installation nucléaire (décontamination, démontage et démolition) et de la gestion des déchets (gestion et élimination des déchets radioactifs et du combustible usé) conduisant à la levée des restrictions d'ordre radiologique imposées aux installations nucléaires* »¹¹.

En dépit de cette absence de définition juridique en droit français, la loi soumet les exploitants d'INB à une obligation dite de « démantèlement immédiat », lequel est en réalité défini à l'article L. 593-25 du code de l'environnement comme devant être réalisé : « *dans un délai aussi court que possible, dans des conditions économiquement acceptables et dans le respect des principes énoncés à l'article L. 1333-2 du code de la santé publique et au II de l'article L. 110-1 du présent code* ».

L'expression communément retenue de « démantèlement immédiat » signifie, d'une part, que le démantèlement doit être engagé aussitôt après l'arrêt définitif du fonctionnement de l'installation et sans attendre une période de décroissance de la radioactivité, comme cela est possible dans le cadre de la solution dite de « démantèlement différé », et, d'autre part, qu'il doit être mené rapidement. Le choix de cette obligation trouve sa justification dans le souci « *de ne pas faire porter le poids des démantèlements sur les générations futures, tant sur les plans techniques que financiers* » ; en outre, il est considéré comme permettant « *de bénéficier des connaissances et compétences des équipes présentes pendant le fonctionnement de l'installation, indispensables lors des premières opérations de démantèlement* »¹².

1.2. Une définition technique

Pour pallier l'absence de définition juridique contraignante, l'ASN a élaboré une définition technique dans son Guide n° 6¹³ présentant le démantèlement comme couvrant : « *l'ensemble des opérations techniques effectuées en vue d'atteindre un état final visé permettant le déclassement* », l'assainissement étant défini comme correspondant « *aux opérations de réduction ou d'élimination de la radioactivité restante ou de toute autre substance dangereuse restante aussi bien dans les structures que dans les sols* » et le déclassement comme étant « *une opération administrative consistant à supprimer l'installation de la liste des installations nucléaires de base* ». Sur son site internet, l'ASN donne une définition actualisée intégrant les aspects administratifs des opérations ainsi que l'étape préalable d'arrêt définitif, le démantèlement étant considéré comme couvrant « *l'ensemble des activités, techniques et administratives, réalisées après l'arrêt définitif d'une installation nucléaire, afin d'atteindre un état final prédéfini où la totalité des substances dangereuses et radioactives a été évacuée de l'installation* ».

¹¹ Partie 2, a).

¹² « Le démantèlement des installations nucléaires », site internet de l'ASN.

¹³ Guide de l'ASN n° 6 : Arrêt définitif, démantèlement et déclassement des installations nucléaires de base publié le 29 août 2016.

1.3. Un cadre juridique profondément réformé en 2016

Le cadre juridique actuel du démantèlement résulte pour l'essentiel de l'ordonnance du 10 février 2016¹⁴ et de son décret d'application du 28 juin 2016¹⁵ ainsi que du décret du 14 mars 2019¹⁶, qui ont profondément modifié le régime antérieur issu de la loi du 13 juin 2006¹⁷. Leurs dispositions sont codifiées aux articles L. 593-26 à L. 593-30 et R. 593-64 à R. 593-75 du code de l'environnement. Celles-ci sont complétées par deux arrêtés : l'arrêté du 7 février 2012 fixant les règles générales relatives aux INB (ci-après l'arrêté INB), modifié ultérieurement, et, dans une certaine mesure, l'arrêté du 13 avril 2023 relatif aux activités soumises à autorisation au titre de l'utilisation de certaines matières nucléaires¹⁸, lequel complète les dispositions du code de la défense relatives à la protection et au contrôle des matières nucléaires.

La réforme a eu pour objet à la fois de créer un continuum entre le fonctionnement et le démantèlement et de préparer celui-ci par une phase intermédiaire de mise à l'arrêt définitif alors qu'auparavant la mise à l'arrêt définitif était incluse dans le champ du démantèlement, ce qui ne facilitait pas la réalisation des opérations préparatoires au démantèlement proprement dit compte tenu du référentiel de sûreté à appliquer.

Le régime actuel présente schématiquement les quatre grandes étapes suivantes :

- L'exploitant doit déclarer à l'ASN (et au ministre chargé de la sûreté nucléaire) son intention d'arrêter définitivement le fonctionnement de son installation dans un délai minimal d'anticipation de 2 ans (ou dans les meilleurs délais si cet arrêt doit être effectué avec un préavis plus court pour des raisons que l'exploitant justifie). Le dossier accompagnant cette déclaration de « mise à l'arrêt définitif » doit comporter notamment une mise à jour du « plan de démantèlement »¹⁹ initial (présent dès la demande de création de l'installation et régulièrement actualisé aux modifications notables de l'installation, aux réexamens périodiques de sûreté ou à la demande de l'ASN) ;
- L'exploitant adresse au plus tard 2 ans après sa déclaration de mise à l'arrêt définitif un dossier précisant et justifiant les opérations de démantèlement et celles relatives à la surveillance et à l'entretien ultérieurs du site. Ce dossier doit comporter notamment une version détaillée et mise à jour du plan de démantèlement décrivant les étapes prévues et l'état du site à l'issue de ce démantèlement, une étude d'impact, une version préliminaire du rapport de sûreté révisé portant sur l'ensemble des opérations de démantèlement et, le cas échéant, les servitudes d'utilité publique ;

¹⁴ Ordonnance n° 2016-128 du 10 février 2016 portant diverses dispositions en matière nucléaire.

¹⁵ Décret n° 2016-846 du 28 juin 2016 relatif à la modification, à l'arrêt définitif et au démantèlement des INB ainsi qu'à la sous-traitance.

¹⁶ Décret n° 2019-190 du 14 mars 2019 codifiant les dispositions applicables aux installations nucléaires de base, au transport des substances radioactives et à la transparence en matière nucléaire.

¹⁷ Loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, qui a en partie légalisé le régime antérieur issu du décret du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires (loi TSN).

¹⁸ Arrêté du 13 avril 2023 relatif aux activités soumises à l'autorisation prévue à l'article R. 1333-4 du code de la défense, concernant des matières nucléaires de catégorie I et II dans des installations, faisant l'objet d'importation et d'exportation, ou présentes dans un point d'importance vitale désigné au titre de la directive nationale de sécurité du secteur de l'énergie (sous-secteur du nucléaire civil).

¹⁹ Article R. 593-67 du code de l'environnement.

- A l'issue de la procédure d'instruction par l'ASN, dont la durée est en principe de 3 ans comme pour une demande d'autorisation de création, un décret de démantèlement vient modifier le décret d'autorisation de création de l'INB (alors qu'auparavant, le décret de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement venait se substituer au décret initial). Ce décret de démantèlement prescrit les opérations à réaliser, en fixe les délais, voire précise les étapes à respecter, décrit les éléments essentiels relatifs à la protection des « intérêts protégés » par la loi²⁰ et autorise, le cas échéant, la création des équipements nécessaires au démantèlement. Préalablement au franchissement des différentes étapes du démantèlement, l'exploitant doit en informer l'ASN ; certaines opérations ou étapes peuvent être soumises à son accord préalable (on parle de « levée de points d'arrêt »). Pendant ces différentes phases, l'ASN procède à des inspections, sur les thèmes de la gestion des déchets, de l'incendie, de la radioprotection ou de la gestion des écarts.
- Dans les 3 mois, au plus tard, après la publication du décret de démantèlement, l'exploitant transmet à l'ASN la révision du rapport de sûreté des opérations de démantèlement ainsi que la révision des règles générales d'exploitation (RGE). Mais ce n'est qu'à l'issue de l'approbation par l'ASN de la révision de ces RGE et au plus tard 1 ans après sa publication que le décret de démantèlement prend effet.

1.4. Une obligation de financement

En complément aux dispositions relatives à la sûreté du démantèlement, l'article 20 de la loi du 28 juin 2006²¹ a ajouté pour les exploitants une obligation de financement par anticipation des dépenses de démantèlement des installations nucléaires et de gestion des déchets radioactifs (ou « obligation de fin de cycle »), qu'ils soient issus de l'exploitation des installations ou de leur démantèlement.

Cette obligation consiste, non seulement à évaluer de manière prudente les charges relatives (i) au démantèlement de leurs installations, (ii) à la gestion de leurs combustibles usés et de leurs déchets radioactifs ainsi (iii) qu'à celles de transport hors sites (charges qualifiées dans leur ensemble de « charges nucléaires »), à constituer les provisions correspondantes, mais surtout à affecter, à titre exclusif, à leur couverture les actifs nécessaires, mobiliers et immobiliers, dont la nature et la part respective sont précisées à l'article D. 594-7. La valeur de réalisation de ces actifs doit être, à tout moment, au moins égale au montant des provisions. Les exploitants sont également tenus de remettre aux autorités administratives compétentes des rapports triennaux relatifs à ces charges et des notes d'actualisation annuelles.

Ce dispositif, particulièrement contraignant sur le plan financier, a pour objectif de garantir que les opérations de démantèlement, y compris la gestion des déchets radioactifs issus de ces opérations comme du fonctionnement de l'installation, seront entièrement financés jusqu'au déclassement de l'INB.

²⁰ Les « intérêts protégés » au titre de la sûreté des installations nucléaires de base sont définis par l'article L. 593-1 du code de l'environnement comme étant : la sécurité, la santé et la salubrité publiques ainsi que la protection de la nature et de l'environnement.

²¹ Article 20 de la Loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs codifiée aux articles L 594-1 et suivants du code de l'environnement

2. Rappel des enjeux techniques, économiques et sociaux du démantèlement

2.1 Un nombre important d'installations à l'arrêt définitif ou en cours de démantèlement

Le CEA ayant mené depuis sa création en 1945 d'importantes activités de recherche sur plusieurs sites et l'industrie nucléaire s'étant développée à partir des années 1960, qu'il s'agisse de la production d'électricité par EDF ou des opérations liées au cycle du combustible menées par COGEMA²² puis Orano, de nombreuses installations sont aujourd'hui parvenues en fin de vie et doivent faire l'objet d'opérations de démantèlement.

Avec le temps, leur nombre n'a cessé d'augmenter. On compte aujourd'hui en situation de mise à l'arrêt définitif ou en cours de démantèlement²³ :

- 11 installations exploitées par EDF dont 9 réacteurs de 4 technologies différentes :
 - Brennilis – EL4 (réacteur à eau lourde),
 - Bugey 1, Chinon A1, A2 et A3, Saint-Laurent A1 et A2 (réacteurs à uranium naturel graphite gaz - UNGG),
 - Chooz A, Fessenheim 1-2 (réacteurs à eau pressurisée - REP),
 - Creys-Malville (Superphénix, réacteur à neutrons rapides - RNR),
 - BCOT (Base chaude opérationnelle du Tricastin),
- 17 installations exploitées par le CEA (civil) (réacteurs de recherche, laboratoires de recherche, installations support) sur les sites de Cadarache, Saclay, Marcoule et Fontenay-aux-Roses,
- 6 installations exploitées par Orano (production et retraitement du combustible, gestion des déchets, installations support) sur les sites de La Hague (4 INB exploitées par Orano Recyclage) et du Tricastin (2 INB exploitées par Orano Chimie Enrichissement).

Soit, au 31 décembre 2023, un total de 34 INB définitivement arrêtées dont 25 sont en cours de démantèlement.

Il convient d'ajouter que les opérations de démantèlement en cours ne sont pas les premières dans l'histoire du nucléaire. Depuis 1970, 27 INB, définitivement arrêtées, ont été démantelées, dont 21 précédemment exploitées par le CEA (à noter en particulier que les 3 réacteurs de recherche implantés sur le site de Grenoble ont fait l'objet d'un déclassement, ce qui a permis la complète dénucléarisation du site) et 2 INB exploitées par SICN (Orano) aujourd'hui déclassées.

2.2 Une grande diversité d'installations

A l'exception des réacteurs de puissance, qui relèvent d'une seule filière, celle des réacteurs à eau sous pression²⁴, et présentent, de ce fait, une certaine standardisation, la plupart des INB en démantèlement se caractérisent par une très grande variété de technologies, d'usages et d'historiques qui rendent les opérations de démantèlement particulièrement complexes : laboratoires de R&D, laboratoires de chimie des matières nucléaires (traceurs

²² Compagnie générale des matières nucléaires, devenue AREVA NC puis Orano.

²³ Cf. Décision CODEP-CLG-2024-001881 du président de l'Autorité de sûreté nucléaire du 29 janvier 2024 établissant la liste des installations nucléaires de base au 31 décembre 2023.

²⁴ Sauf les réacteurs EL4 (réacteur à eau lourde), Phénix et Superphénix (réacteurs à neutrons rapides).

pour la médecine, chimie de l'uranium ou du plutonium), réacteurs de recherche ou expérimentaux, réacteurs de puissance de 1^{ère} génération, usines du cycle du combustible (conversion, enrichissement, retraitement), installations d'entreposage de déchets. De plus, pour chaque type d'installation, plusieurs sites d'implantation sont concernés en fonction des sites utilisés par les trois grands exploitants.

2.3 Des caractéristiques propres aux opérations de démantèlement

Outre la diversité des installations dont elles sont l'objet, les opérations de démantèlement présentent principalement les caractéristiques suivantes :

- Elles sont longues (de 15 à 20 ans en moyenne) et peuvent même durer plusieurs décennies²⁵ en fonction de la complexité de l'installation, des processus à inventer ou utiliser pour parvenir à l'état final, et le cas échéant, de la nécessité de construire de nouvelles installations notamment pour accueillir les déchets issus du démantèlement²⁶ ;
- Elles sont coûteuses et ne produisent aucun revenu (en dehors des innovations qu'elles peuvent générer), d'où la nécessité d'assurer par anticipation leur financement complet ;
- Elles se heurtent fréquemment à des imprévus²⁷ au cours de leur déroulement, même lorsque l'état de l'installation a été établi en amont aussi bien que possible en fonction des données à disposition, en raison du fait notamment que l'installation subit une transformation continue au cours des opérations et que des éléments inconnus peuvent apparaître inopinément ;
- Elles sont confrontées à des évolutions de règles ou de pratiques se produisant sur la durée du démantèlement, qui peuvent être considérées comme anticipables dans le principe mais ne le sont pas forcément dans le contenu, ce qui oblige à des modifications parfois conséquentes sur les procédés mis en œuvre, les installations de traitement, le conditionnement et les emballages de transport ;
- Elles nécessitent le recours à des compétences complémentaires et différentes de celles du personnel affecté au fonctionnement des installations et impliquent le recours à une main-d'œuvre spécialisée (issue d'entreprises prestataires et sous-traitantes) étant donné que pour certains exploitants, le démantèlement ne fait pas partie de leur cœur de métier ;
- Elles exigent une gestion des ressources humaines sur le long terme, que ce soit pour les exploitants ou les prestataires et sous-traitants, et impliquent de veiller au transfert des compétences et des connaissances à la fois entre toutes les parties concernées et dans le temps, au sein des exploitants et des entreprises intervenantes ou en cas de succession de ces entreprises.

²⁵ EDF a revu l'échéance de la fin du démantèlement des réacteurs UNGG à la fin du 21^{ème} siècle, en comptant sur des technologies plus efficaces que celles disponibles actuellement.

²⁶ Voir l'exemple des deux INB construites par EDF et le CEA dans le cadre de leur programme de démantèlement : l'installation ICEDA (Installation de conditionnement et d'entreposage de déchets activés) sur le site de la centrale du Bugey, construite pour entreposer des déchets radioactifs issus du démantèlement des centrales EDF, et l'installation DIADEM (Déchets radioactifs Irradiants ou Alpha de DEMantèlement) sur le site CEA de Marcoule, destinée à l'entreposage de conteneurs de déchets irradiants, issus du démantèlement du réacteur expérimental Phénix et d'autres sites.

²⁷ L'un des exemples fréquemment cités par les exploitants est celui du désamiantage. Il arrive souvent que soient découvertes des traces d'amiante inattendues dans des locaux ou équipements, obligeant à suspendre une opération de démantèlement, voire tout un chantier.

2.4 Des enjeux économiques et sociaux importants

Les grands exploitants consacrent des efforts financiers considérables à la réalisation des opérations de démantèlement. Au CEA, ces dépenses s'élevaient actuellement à 780 millions d'euros par an, sur budget de l'Etat. Chez EDF et Orano, elles sont estimées en 2019 à environ 400 millions d'euros par an, financées par le fonds d'actifs dédiés mis en place par chacun de ces exploitants.

Quant à l'impact social de ces dépenses, il est également très important. Au CEA, 1 200 salariés travaillent directement ou indirectement dans le domaine de l'assainissement-démantèlement et les opérations menées représentent près de 2 500 emplois induits.

Au sein du groupe EDF, 1 000 personnes sont mobilisées sur les opérations de déconstruction des centrales nucléaires et de la gestion des déchets radioactifs.

Chez Orano, 500 salariés travaillent dans le domaine du démantèlement, dont 300 sur le site de l'usine de retraitement de La Hague.

A noter également que EDF et Orano ont créé au sein de leur groupe des structures industrielles spécialisées dans les activités de démantèlement, destinées à offrir des prestations à la fois pour eux-mêmes mais aussi pour des clients en France et à l'international :

- EDF dispose d'une filiale à 100 %, Cyclife (dénommée Socodei jusqu'en 2019), qui propose une offre intégrée comprenant à la fois des services d'appui au démantèlement d'installations nucléaires et des services de gestion des déchets radioactifs ; elle exploite en France l'installation Centraco, sur le site de Marcoule, qui traite les déchets radioactifs de très faible à faible et moyenne activité à courte durée de vie ;
- Orano dispose d'une filiale à 100 %, Orano Démantèlement, qui détient elle-même la société Orano Démantèlement & Services, lesquelles proposent un modèle intégré comprenant des prestations sur l'ensemble des étapes de démantèlement ainsi qu'une expertise dans la gestion de projet et le pilotage des interfaces complexes.

2.5 Réussir : un enjeu majeur

La réussite du démantèlement constitue un enjeu majeur pour le secteur nucléaire car il permet d'apporter la preuve que si les exploitants savent construire et faire fonctionner des installations complexes, ils sont aussi capables de les déconstruire, d'assainir les terrains d'implantation, voire de revenir à l'état originel. Avec la gestion terminale des déchets radioactifs, qui en constitue le complément naturel, il permet de boucler le « cycle du nucléaire ».

La conduite des opérations de démantèlement peut être rendue plus difficile dans un contexte de relance du nucléaire, comme celui que la France connaît actuellement, qui risque d'attirer massivement les jeunes générations vers la construction et l'exploitation de nouvelles installations alors que le démantèlement des anciennes peut apparaître moins valorisant dans une carrière professionnelle. Il est d'autant plus nécessaire de faire apparaître que le démantèlement constitue une activité industrielle d'avenir et de long terme et que les jeunes diplômés peuvent y concevoir un projet de parcours professionnel aussi valorisant que celui accompagnant le fonctionnement d'INB nouvelles.

3. Difficultés rencontrées sur le terrain et propositions de mesures de facilitation²⁸

Au travers des réflexions et des échanges au sein du Groupe, il est apparu que les difficultés rencontrées relevaient, pour l'essentiel, d'une même problématique générique : l'accumulation des réglementations, leur complexité et leur articulation entre elles, du fait qu'elles sont conçues, mises en œuvre et contrôlées indépendamment les unes des autres et, pourrait-on dire, dans l'ignorance les unes des autres, conduisant dans certains cas à des « injonctions contradictoires » ou à des antagonismes pour lesquels il n'existe aucune règle ni autorité d'arbitrage. Ce constat porte sur plusieurs domaines : la sûreté nucléaire, le recours à des prestataires et à la sous-traitance, le droit de la commande publique, la sécurité et la santé au travail, la sécurité nucléaire.

Les développements qui suivent sont consacrés à la présentation et à l'analyse des difficultés rencontrées et à des propositions de mesures destinées à faciliter la résolution de ces difficultés ou au constat que des dispositions législatives favorables sont en cours d'adoption.

3.1 La sûreté nucléaire

Il est important de rappeler qu'une INB en démantèlement est toujours une installation nucléaire en « exploitation », bien qu'elle ne soit plus en « fonctionnement », et demeure soumise pour cette raison à toute la réglementation de sûreté nucléaire, dont l'objectif est la protection de certains intérêts²⁹, qui sont les mêmes quel que soit l'état de l'installation. Pour autant, une installation en fonctionnement n'est pas comparable avec une installation en processus avancé de démantèlement, étant donné que celle-ci n'abrite plus aucune des activités pour laquelle elle a été conçue et construite et qu'elle n'a d'autre finalité que de disparaître. En outre, si elle demeure une installation « nucléaire », il s'avère que les opérations de fin de démantèlement - une fois terminées les étapes d'assainissement et d'évacuation des matières nucléaires présentes dans l'installation - relèvent principalement de techniques du bâtiment et du génie civil et ne sont pas en soi des « activités nucléaires » (exception faite des opérations de démontage d'équipements en actif et de reprise de déchets). Pour autant, c'est la réglementation de sûreté nucléaire qui constitue le cadre juridique dominant tout au long de la réalisation des opérations de démantèlement et génère de ce fait différentes contraintes.

Ces contraintes présentent, sur le plan opérationnel, les principales caractéristiques suivantes :

- La nécessité de connaître en amont et en détail le programme des opérations de démantèlement afin d'en définir le scénario, alors qu'il est difficile de prévoir plusieurs années, voire décennies, à l'avance, ce qui va se produire, d'autant que l'installation sera en évolution constante au fur et à mesure de sa déconstruction ;

²⁸ Afin de faciliter la compréhension des propositions ou des constats faits par le groupe, ceux-ci sont présentés au fur et à mesure dans un encadré placé juste après l'exposé des difficultés rencontrées par les exploitants.

²⁹ Définis à l'article L. 593-1 du code de l'environnement comme étant : la sécurité, la santé et la salubrité publiques ainsi que la protection de la nature et de l'environnement.

- Des plannings longs marqués par l'imbrication d'actions complexes impliquant des procédures distinctes mais s'entrecroisant (démantèlement, modification(s) de l'installation, réexamen périodique, gestion et reconditionnement des déchets) ;
- Le besoin d'installations nucléaires dites « supports » disponibles, à créer ou à modifier, qui peut encore ajouter des délais supplémentaires au planning propre au démantèlement et des contraintes de co-activité sur un même chantier ;
- Des procédures administratives lourdes³⁰, s'ajoutant les unes aux autres, pouvant inclure une évaluation environnementale et une enquête publique, et impliquant de nombreux acteurs (ASN, IRSN, DGPR/MSNR, services préfectoraux, HFDS, inspection du travail...).

Il en résulte plusieurs difficultés³¹ :

- La nécessité de demander une nouvelle autorisation par décret en cas de « modifications substantielles » :
 - Si au cours des opérations de démantèlement, surviennent des imprévus rendant impossible de poursuivre ces opérations conformément au dossier de demande d'autorisation du démantèlement (auquel renvoie le décret d'autorisation) et nécessitant de ce fait de procéder à des « modifications substantielles »³² notamment concernant l'état final, l'exploitant doit adresser une nouvelle demande d'autorisation³³ dans les mêmes formes et délais que la demande initiale, laquelle fera l'objet d'une nouvelle enquête publique, ce qui engendre des délais réglementaires supplémentaires, un accroissement des coûts et retarde d'autant l'achèvement des chantiers.

Proposition n° 1 : Etudier, entre les acteurs institutionnels concernés et les exploitants, la faisabilité d'un dispositif administratif dont la souplesse permettrait d'intégrer les évolutions notamment de l'état final ou les modifications au dossier initial de démantèlement sans que cela nécessite de reprendre toute la procédure d'autorisation.

- Les phases tardives du démantèlement sont difficilement prévisibles
 - Du fait de la durée des opérations de démantèlement, les études en soutien du scénario de démantèlement telles qu'exigées dans le cadre de la procédure d'instruction du dossier d'autorisation, ne peuvent avoir, plusieurs années à l'avance, un degré de maturité suffisant, ce qui constitue un obstacle à l'approbation de ce scénario par l'autorité de sûreté et génère aussi des difficultés dans le cadre de l'évaluation environnementale et de l'enquête publique.

³⁰ Ce constat peut s'appliquer également à d'autres secteurs d'activités à risques (ICPE, mines et carrières, etc.), mais il s'avère particulièrement adapté pour le nucléaire à l'heure où l'objectif est celui de l'accélération des procédures (de construction).

³¹ Certaines de ces difficultés sont également soulignées dans le rapport de la Cour des comptes « *L'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires* », Communication à la commission des finances du Sénat, février 2020, p. 91 et s.

³² Définies par l'article R. 593-71 du code de l'environnement.

³³ Comme le prévoit le III de l'article L. 593-14 du code de l'environnement.

Il pourrait dès lors être envisagé que le démarrage des opérations de démantèlement soit autorisé sans nécessairement avoir une connaissance précise des phases tardives en utilisant la procédure de réalisation par étapes comme prévu à l'avant-dernier alinéa du II de l'article R. 593-69 et à l'article R. 593-70 du code de l'environnement.

Proposition n° 2 : Utiliser davantage la possibilité que l'autorisation de démantèlement puisse être accordée, et que les opérations puissent démarrer, sans que les phases tardives des opérations soient parfaitement connues et documentées, en facilitant, le cas échéant, la mise en œuvre des points d'arrêt, avec un redémarrage soumis à l'autorisation de l'ASN, pour les opérations concernant ces phases tardives qui nécessiteraient, le moment venu, un examen plus approfondi.

- La durée d'instruction des dossiers d'autorisation de démantèlement est considérée comme excessive
 - La durée d'instruction des demandes d'autorisation est actuellement de l'ordre de 5 ans, alors qu'elle est en principe de 3 ans³⁴. Si cette durée moyenne s'explique en partie par la complexité des dossiers et le caractère unique du démantèlement de certaines installations, qui justifient que l'ASN et son appui technique consacrent du temps à l'examen des choix techniques envisagés par les exploitants, certains estiment qu'elle s'explique aussi par le grand nombre de compléments sollicités par l'ASN, dont les demandes suspendent à chaque fois le délai d'instruction, le grand nombre de parties prenantes (comme rappelé ci-dessus) et le fait que les dossiers font l'objet à la fois d'une évaluation environnementale de manière systématique, et donc d'un avis de l'autorité environnementale³⁵, et d'une enquête publique. Cette durée moyenne est considérée comme excessive, coûteuse et en contradiction avec le principe du démantèlement immédiat.
 - Au-delà des OPDEM (opérations préparatoires ou préalables au démantèlement), les opérations de démantèlement ou de RCD (reprise et conditionnement des déchets radioactifs anciens) nécessitent la réalisation de travaux divers (implantation d'équipements, création d'installations, travaux complémentaires). Or les plannings de ces travaux sont incompatibles avec la durée d'instruction des dossiers de démantèlement, d'où des retards (notamment en RCD) et des difficultés de gestion des marchés/contrats confiés à des prestataires comme des sous-contrats passés avec leurs sous-traitants.

³⁴ L'article R. 593-69. VII du code de l'environnement prévoit une publication du décret de démantèlement 3 ans au plus tard après la date de dépôt du dossier. Toutefois, « lorsque la complexité le justifie, ce délai peut être prorogé de deux ans par le ministre chargé de la sûreté nucléaire ».

³⁵ En application de l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Proposition n° 3 : Accélérer la phase d’instruction des dossiers de demande d’autorisation de démantèlement afin de respecter une limite maximale de 3 ans, en renvoyant à des décisions de l’ASN fixant les prescriptions applicables aux opérations de démantèlement, l’encadrement juridique et technique des phases, notamment tardives, pour lesquelles serait constaté un manque de visibilité au démarrage des opérations de démantèlement.

- L’absence d’articulation, voire de cohérence, entre le scénario de démantèlement, les réexamens de sûreté et des modifications éventuelles de l’installation :
 - Des réexamens de sûreté périodiques sont programmés alors que le scénario de démantèlement est en cours d’évolution ou que des opérations à venir liées au démantèlement doivent faire l’objet d’une démonstration de sûreté demandée par l’ASN. Il en résulte une accumulation de procédures, de documents à produire et de délais à respecter difficilement gérable et de sérieuses difficultés pour les équipes des exploitants à mobiliser en leur sein les compétences nécessaires pour mener à bien en parallèle les différents dossiers.
 - Il est également très difficile, lors de l’instruction du dossier de démantèlement ou des dossiers de modification, de prévoir l’état post-réexamen de sûreté de l’installation.

Proposition n° 4 : Etudier, entre les acteurs institutionnels concernés et les exploitants, la possibilité de mettre en place un « dossier passerelle » permettant de mettre en cohérence les différents dossiers relevant de procédures distinctes (démantèlement, réexamen périodique, modification notable).

Outre la complexité et la lourdeur des procédures, a également été évoqué le cas des valeurs limites retenues pour les rejets autorisés des installations en fonctionnement ou même les prescriptions fixées par l’ASN, qui peuvent s’avérer, lors de l’arrêt définitif et de la phase de démantèlement de ces installations, trop exigeantes.

Proposition n° 5 : Proposer de revoir et d’adapter les prescriptions de l’ASN applicables aux installations dès leur arrêt définitif (notamment en matière de surveillance) ou l’adaptation de certaines valeurs limites au cours des opérations de démantèlement pour tenir compte de l’évolution des risques que présente l’installation pour la protection des intérêts visés à l’article L. 593-1 du code de l’environnement.

3.2 Le recours à des prestataires et à la sous-traitance dans le cadre de la réglementation de sûreté nucléaire³⁶

3.2.1. Des contraintes exorbitantes du droit commun³⁷

La loi du 17 août 2015³⁸ et le décret du 28 juin 2016³⁹ ont imposé des règles très contraignantes quant au recours à des prestataires et la sous-traitance⁴⁰ dans le domaine nucléaire, qu'on ne trouve dans aucun autre secteur d'activités à risques. Ces règles figurent désormais aux articles L. 593-6-1 et R. 593-9 et suivants du code de l'environnement, auxquels s'ajoutent les dispositions antérieures de l'arrêté INB.

Le code pose comme principe de base que l'exploitant d'une INB doit « *assurer[r] effectivement l'exploitation de son installation* » et qu'il ne peut recourir à des « intervenants extérieurs » pour la réalisation d'« activités importantes pour la protection des intérêts » (AIP) que dans les conditions fixées par le code et sous réserve pour l'exploitant de conserver la capacité d'assurer la maîtrise de ses activités et de l'exploitation de l'installation.

Les conditions imposées par le code sont nombreuses :

- Limitation, « autant que possible », du nombre de niveaux de sous-traitance pour tous les types d'activités, avec une exigence particulière en cas d'AIP, pour lesquelles le nombre de rangs de sous-traitance est limité à deux⁴¹, sauf (i) en cas d'événement imprévisible affectant les conditions de réalisation de l'activité ou nécessitant des opérations ponctuelles ou (ii) si le recours à plus de deux rangs permet d'assurer une meilleure protection des intérêts ;
- Interdiction de confier à un intervenant extérieur la responsabilité opérationnelle et le contrôle de l'installation, y compris en ce qui concerne le traitement des accidents, des incidents et des écarts ainsi que la préparation aux situations d'urgence et leur gestion ;
- Surveillance des AIP par l'exploitant lui-même, cette obligation ne pouvant être « déléguée » à un prestataire ;
- Evaluation des offres des prestataires (même en dehors de l'application du droit de la commande publique) en tenant compte, notamment, de critères accordant la priorité à la protection des intérêts
- Obligation de s'assurer que les entreprises auxquelles l'exploitant envisage de faire appel disposent de la capacité technique de réalisation des interventions en cause et en maîtrisent les risques associés ;
- Notification aux intervenants extérieurs du document formalisant la politique de l'exploitant en matière de protection des intérêts

³⁶ Bien que relevant de la réglementation de sûreté nucléaire, les questions propres au recours à des prestataires et à la sous-traitance sont traitées séparément, compte tenu de leur spécificité.

³⁷ Sous-entendu du droit commun du recours à des « entreprises intervenantes » (cette expression étant entendue ici comme ayant un caractère générique par rapport aux différentes réglementations applicables).

³⁸ Loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

³⁹ Décret du 28 juin 2016 relatif à la modification, à l'arrêt définitif et au démantèlement des installations nucléaires de base ainsi qu'à la sous-traitance.

⁴⁰ Voir dans la sous-section 3.4.1.1., la disparité de vocabulaire entre les différentes réglementations concernant les entreprises intervenantes.

⁴¹ Il s'agit bien des rangs de sous-traitants (au sens de la loi précitée relative à la sous-traitance) auxquels le prestataire peut faire appel ; le prestataire ne compte donc pas dans le décompte de ces rangs.

- Obligation de s'assurer que les contrats avec les intervenants extérieurs précisent les obligations nécessaires à l'application des dispositions du code de l'environnement en matière de sûreté nucléaire, à la charge de chacune des parties.

3.2.2. Des contraintes néanmoins surmontées dans la pratique

Lors des travaux du GT B en 2016-2018 portant sur l'analyse et l'interprétation des dispositions nouvelles concernant le recours à des prestataires et à la sous-traitance, des inquiétudes avaient été exprimées par certains membres du Groupe sur le fait que ces dispositions s'appliqueraient de la même façon en fonctionnement normal de l'installation et en démantèlement, alors que les opérations de démantèlement exigent, comme évoqué *supra*, un recours plus important à des entreprises intervenantes.

Contrairement à ces inquiétudes, les échanges au sein du Groupe ont montré que les exploitants, tout en considérant que la mise en œuvre des dispositions, exorbitantes du droit commun, qui viennent d'être rappelées, représente des lourdeurs supplémentaires dans l'atteinte de l'objectif prioritaire de protection des intérêts, estiment qu'elles ne soulèvent pas de difficultés insurmontables.

Les exploitants ont ainsi mis en place, selon des modalités qui leur sont propres, un dispositif complexe destiné à assurer :

- La notification aux intervenants extérieurs des dispositions nécessaires à l'application des dispositions du code de l'environnement et de l'arrêté INB en matière de démantèlement ainsi que du document formalisant la politique de l'exploitant en matière de protection des intérêts.

Chez EDF et au CEA, la notification des dispositions nécessaires à l'application de l'arrêté INB est faite au travers du cahier des charges des appels d'offres transmis aux fournisseurs et prestataires, documents contractuels qu'ils ont la responsabilité de communiquer à leurs sous-traitants éventuels.

Le respect de l'arrêté INB est également partie intégrante des formations nécessaires aux interventions dans une INB (requis pour tout intervenant quel que soit le niveau de sous-traitance).

La politique de protection des intérêts fait également partie des formations obligatoires. Elle est disponible sur une plateforme destinée aux entreprises prestataires, regroupant l'ensemble des exigences, bonnes pratiques et retours d'expériences à destination de ces prestataires.

Au CEA, cette politique est affichée dans toutes les INB.

- La surveillance de l'exécution des AIP par un intervenant extérieur, en ce compris l'obligation pour l'exploitant de s'assurer que :
 - o Les intervenants extérieurs appliquent sa politique de protection des intérêts ;
 - o Cette politique est diffusée, connue, comprise et appliquée par l'ensemble des personnels amenés à la mettre en œuvre ;
 - o Les opérations réalisées par des intervenants extérieurs, ou les biens ou services qu'ils fournissent, respectent les exigences définies ;
 - o Les intervenants respectent les dispositions nécessaires à l'application de l'arrêté INB.

Chez EDF, la réalisation d'AIP par les prestataires fait l'objet d'une documentation interne applicable aux relations entre EDF et ses prestataires dans les centrales nucléaires en exploitation, intégrée au référentiel de qualification des entreprises et référencée dans les cahiers des charges des prestations. Les prescriptions prévues dans cette documentation ont pour but d'assurer la maîtrise de la qualité des activités de maintenance afin de garantir la protection des intérêts. Elles prévoient que le prestataire doit mettre en place une organisation permettant de s'assurer que la politique d'EDF en matière de protection des intérêts est diffusée, connue, comprise et appliquée par l'ensemble des intervenants du prestataire et par ceux des sous-traitants. Ces dispositions sont vérifiées lors du processus de qualification des fournisseurs.

Au CEA, le dispositif est très similaire à celui d'EDF.

Conformément à l'arrêté INB, les modalités de surveillance des intervenants extérieurs sont précisées pour l'ensemble des installations nucléaires du parc dans les « Règles Générales d'Exploitation : Surveillance des Intervenants Extérieurs » validées par l'ASN/DCN le 03 septembre 2021. Il en va de même au CEA où les règles générales d'exploitations (RGE) sont également déclinées par des plans de surveillance.

A ces mesures rendues obligatoires par la réglementation de sûreté nucléaire s'ajoutent les règles de droit commun du code du travail en matière de santé et sécurité au travail en matière d'intervention d'entreprises extérieures. A ce titre, chez EDF, le référentiel interne prévoit que les personnes en charge de la surveillance au titre de l'application de l'arrêté INB participent, pour l'application des dispositions du code du travail, à l'ouverture/fermeture du PV de chantier permettant de s'assurer de la bonne mise en œuvre des mesures de prévention des risques d'interférence figurant dans le « plan de prévention » ou le « plan général de coordination » selon le dispositif applicable (voir les développements au § 3.4.1.3. ci-après).

- La limitation des niveaux de sous-traitance, que ce soit en général « autant que possible » ou à deux rangs lorsque le contrat de sous-traitance porte sur une AIP. Cette limitation a d'ailleurs été anticipée de façon générale par certains grands exploitants dès septembre 2011 après la première série d'Evaluations Complémentaires de Sûreté (ECS) post-Fukushima.

Chez EDF, la limitation du nombre de rangs de sous-traitance pour les interventions sur site concernant la réalisation d'AIP est mentionnée dans les Conditions Particulières d'Achat. Le respect de cette exigence est vérifié lors de la recevabilité technique des offres (le prestataire devant décliner l'organisation qui lui permettra de répondre aux attendus du marché) et au plus tard lors des réunions d'enclenchement et de levée des préalables. Cette exigence est également mentionnée dans la documentation référencée dans les cahiers des charges des appels d'offres.

Au CEA, les « conditions générales d'achat » (incluant le « Cahier des clauses sociales particulières », voir *infra*) imposent la limitation de la sous-traitance à 2 rangs. Le respect de cette exigence est vérifié en amont au travers de la « Déclaration de sous-traitance » que doit fournir le soumissionnaire dans son offre et en aval, après l'attribution du marché, dans les formulaires de déclarations des sous-traitants pour l'accès de leur personnel aux sites.

- La mise en place d'un système de remontée d'informations en provenance des intervenants extérieurs en vue de tirer profit du retour d'expérience sur les événements ayant un impact réel ou potentiel sur la sûreté nucléaire survenus au cours de leurs opérations⁴².

⁴² Cette remontée d'informations porte sur les événements relatifs à la sûreté nucléaire ; elle ne concerne pas les modes opératoires qui peuvent être protégés par le secret des affaires.

Chez EDF, outre les circuits traditionnels d'échanges entre les intervenants extérieurs et les services donneurs d'ordre, une application informatique E-FEP accessible aux prestataires et fournisseurs a été mise en œuvre depuis fin 2020 ; elle permet un retour informatique et systématique du titulaire de marché sur la prestation concernée.

Au CEA, une application informatique permet l'évaluation des titulaires sur la base de multicritères et les écarts sont tracés dans ce cadre. Selon la note attribuée, un courrier avec une demande de plan d'actions est envoyé au titulaire du marché ; les parties s'accordent sur ce plan et un suivi de ce dernier est mis en place.

- L'insertion dans les contrats avec les sous-traitants de clauses relatives aux obligations à leur charge.

Chez EDF et au CEA, les cahiers des charges des appels d'offres précisent qu'il est de la responsabilité du titulaire du marché de s'assurer que leurs sous-traitants éventuels respectent les objectifs qui lui sont fixés en matière de sûreté et de protection des intérêts. A cet effet, il doit prendre toutes les dispositions nécessaires dans ses propres conditions d'achat pour que les exigences du marché soient prises en compte par ses sous-traitants (à chaque niveau de sous-traitance) et respectées.

En ce qui concerne Orano, le dispositif de maîtrise de la sous-traitance est encadré par une procédure applicable à l'ensemble des entités du groupe, qui vise à établir les règles à respecter en ce qui concerne la surveillance des intervenants extérieurs. Cette procédure tient compte de l'ensemble des contraintes réglementaires et des spécificités du groupe Orano.

3.2.3. Mais des difficultés subsistent

Deux obligations, prévues par l'article R. 593-13 du code de l'environnement, ont fait l'objet d'échanges particuliers :

- La vérification que les intervenants extérieurs disposent de la capacité technique de réalisation d'AIP et qu'ils en maîtrisent les risques associés
- L'évaluation des offres de prestation de services et de fourniture de composants nucléaires en tenant compte de critères accordant la priorité à la protection des intérêts

3.2.3.1. Mesure de la capacité technique des prestataires

L'exploitant doit s'assurer préalablement (i.e. avant d'attribuer un marché ou de passer un contrat) que les entreprises auxquelles il envisage de faire appel disposent de la capacité technique de réalisation des interventions et en maîtrisent les risques associés.

Les grands exploitants nucléaires ont intégré cette contrainte dès l'arrêté du 10 août 1984 relatif à la qualité de la conception, de la construction et de l'exploitation des installations nucléaires de base⁴³ bien qu'elle n'y soit pas expressément formulée, mais en raison de l'impact que les interventions des prestataires pouvaient avoir sur la qualité des conditions d'exploitation des installations.

A cette fin, ils ont mis en place des dispositifs de qualification des entreprises intervenantes pour s'assurer de la qualité de leurs prestations, en particulier dans le domaine de l'assainissement-démantèlement.

⁴³ Aujourd'hui abrogé et remplacé par l'arrêté INB.

- Le CEA et Orano ont respectivement mis en place une « Commission d'acceptation des entreprises en assainissement radioactif et démantèlement d'installations nucléaires » (CAEAR) dont l'objet est de qualifier les entreprises appelées à soumissionner pour les marchés d'assainissement-démantèlement. Seules les entreprises qualifiées sont consultables pour ces marchés.

Cette commission s'assure pour les entreprises candidates à l'acceptation :

- de leur compétence technique dans le domaine d'acceptation considéré ;
- de leur organisation de la qualité conforme aux normes ISO 9001 ou ISO 19443 ;
- de leur organisation de la radioprotection, incluant la formation et la surveillance médicale et dosimétrique du personnel ;
- de leur programme d'amélioration de la sécurité et de la radioprotection incluant notamment des objectifs d'optimisation.

Il existe 7 domaines d'acceptation, pour lesquels la commission a établi des spécifications générales et techniques. L'évaluation est effectuée par une équipe d'audit composée *a minima* d'un responsable d'audit (qualité) et d'un expert (assainissement radioactif/démantèlement nucléaire, radioprotection, sûreté nucléaire...).

- Chez EDF, la capacité technique de réalisation des AIP et leur maîtrise est évaluée tout d'abord au stade de la qualification, puis de la recevabilité technique des offres et avant l'intervention.

Au stade de la qualification, indépendamment du processus achat, EDF évalue la capacité des entreprises à maîtriser les activités (AIP et non AIP) sur un périmètre de compétences donné (exemple en intervention, sur le domaine robinetterie, sous domaine soupape, compétences soupapes VVP).

L'ensemble des qualifications est formalisé dans l'application Kalif, pour chaque entreprise et chaque domaine de compétence. Une entité d'EDF (UTO) pilote ce processus, pour l'intervention, la fabrication et le nouveau nucléaire. La qualification est prononcée sur la base d'audit, dans l'entreprise, et/ou sur chantier, sur dossier suivant le REX disponible. UTO est systématiquement accompagné d'experts dans le domaine. Lors des audits ou examens des dossiers UTO demande toutes les preuves nécessaires permettant de garantir la compétence des intervenants eux-mêmes dans le domaine, y compris attestation de formation, cahier des charges des formations, matrice de compétences.

Au stade de la recevabilité des offres, EDF vérifie la capacité technique de l'entreprise à répondre à l'appel d'offres concerné, en particulier sa capacité industrielle à réaliser l'ensemble des prestations qui pourraient lui être confiées. La recevabilité des offres est prononcée par les experts métiers. Le cas échéant, des grilles de compétences et des CV anonymisés sont demandés pour statuer sur la recevabilité des offres.

Avant intervention, lors des réunions d'enclenchement et de levées des préalables, sont vérifiés les organigrammes, les titres d'habilitations, les certifications (ex : COFREND), les qualifications spécifiques et les compétences des intervenants avec les prestations à réaliser.

Si ces dispositions répondent aux exigences de la réglementation de sûreté, elles sont susceptibles de se heurter, pour les exploitants soumis au droit de la commande publique, au principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un marché, qui est l'un des principes fondamentaux de ce droit (voir le § 3.3 ci-après).

A noter que dans leur rapport sur « Le démantèlement des installations nucléaires » datant de mars 2020, le CGEDD et le CGE ont recommandé que les grands exploitants harmonisent autant que possible leur référentiel de qualification des entreprises. Mais cette recommandation n'a pas connu de suite.

Proposition n° 6 : Inciter les grands exploitants nucléaires à harmoniser autant que possible leur référentiel de qualification des entreprises appelées à intervenir dans les opérations d'assainissement-démantèlement.

3.2.3.2. Evaluation des offres de prestataires

L'exploitant doit évaluer les offres présentées par les prestataires potentiels en tenant compte, notamment, de critères accordant la priorité à la protection des intérêts.

Chez EDF, qui est soumis au droit de la commande publique (voir ci-après), l'attribution des marchés est faite à « l'offre économiquement la plus avantageuse » (comme l'exige le code de la commande publique), mais en prenant en compte des critères adaptés aux prestations concernées, qui incluent en fonction des enjeux : les mesures de sécurité mises en œuvre par les entreprises intervenantes, les compétences et l'encadrement de leur personnel, la culture de sûreté de ces entreprises, les mesures de radioprotection de leur personnel. Le poids accordé à ces critères peut représenter jusqu'à 30 %.

A ces critères, s'ajoute le fait que les équipements, matériaux et composants entrant dans la réalisation des prestations et qui constituent, au sens du code de l'environnement, des « éléments importants pour la protection des intérêts » (EIP), font l'objet d'une qualification par EDF, et par suite d'« exigences définies » qui sont notifiées aux intervenants extérieurs fournissant des biens ou des services. En effet, les engagements de l'exploitant dans le cadre de la politique de protection des intérêts, notamment au travers la qualification des EIP, participent au dispositif législatif et réglementaire dont l'objectif est la protection des intérêts visés au L. 593-1 du code de l'Environnement.

Il en résulte que les matériaux/composants/logiciels qui sont de nature à être considérés comme « éléments importants pour les intérêts » (EIP) au sens de l'arrêté INB (car ils contribuent à la protection des intérêts visés à l'article L 593-1 du code de l'environnement) peuvent être considérés comme des « spécifications techniques » au sens du code de la commande publique.

Le CEA, qui est également soumis au droit de la commande publique, applique une règle équivalente en ce qui concerne l'évaluation des offres. Les critères et leur pourcentage associé sont adaptés à la nature des prestations, dans le respect du code de la commande publique.

L'application de ces dispositions propres à la réglementation de sûreté nucléaire peut également se heurter, pour les exploitants soumis au droit de la commande publique, aux exigences du code en ce domaine (voir le § 3.3 ci-après).

3.2.4. Mise en œuvre de la procédure de dérogation

Comme indiqué *supra*, l'article R. 593-12 du code de l'environnement prévoit la possibilité pour les exploitants de demander à l'ASN une dérogation au II de l'article R. 593-10 (i.e. à la limitation de la sous-traitance à deux rangs) ou au III de cet article (i.e. à l'interdiction de confier à un intervenant extérieur la responsabilité opérationnelle et le contrôle de l'installation), lorsque le recours à des sous-traitants de rang supérieur à deux ou lorsque le recours à un intervenant extérieur permettent d'assurer une meilleure protection des intérêts.

C'est dans ce cadre que la société Orano Recyclage, devenue exploitant des INB de La Hague par décret n° 2020-1594 du 15 décembre 2020, a demandé à l'ASN une dérogation au III de l'article R. 593-10 pour les parties en démantèlement de deux de ces INB⁴⁴, afin de confier certaines activités liées à l'exploitation de ces parties d'installation à ses filiales Orano

⁴⁴ Atelier HAPF de l'INB n° 33 et silo 130 de l'INB n° 38.

Démantèlement et Orano Démantèlement & Services, entreprises spécialisées dans le démantèlement d'installations nucléaires.

Par une décision du 6 décembre 2022⁴⁵, l'ASN a autorisé Orano Recyclage à déroger aux dispositions précitées, c'est-à-dire en pratique à confier la responsabilité opérationnelle et le contrôle des installations concernées à une autre entité juridique d'Orano, en considérant qu'une dérogation « *peut s'avérer justifiée pour des activités se caractérisant notamment par une complexité technique particulière, telle que la conduite de procédés, qui nécessitent un contrôle, une surveillance ou un réglage de paramètres en temps réels, ou lorsque la gestion d'un incident ou la mise en état sûr des équipements nécessitant un enchaînement d'opérations spécifiques pour les lesquelles des opérateurs sont spécialement habilités* ». La décision précise, d'une part, que l'exploitant (Orano Recyclage) « *dispose dans ses moyens propres d'une équipe renforcée en charge de la surveillance des intervenants extérieurs* » et, d'autre part, que les sociétés Orano Démantèlement et Orano Démantèlement & Services apportent une expertise et un savoir-faire dans la gestion des activités réalisées au sein d'une installation en démantèlement (travaux, gestion des déchets produits, coactivité, exploitation et surveillance) de sorte que le recours à ces entreprises du groupe Orano est de nature à assurer une meilleure protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement.

3.2.5. Les conditions de travail et d'emploi du personnel des entreprises intervenantes

En ce qui concerne les conditions de travail et d'emploi des personnels des entreprises intervenantes, il est ressorti des échanges au sein du Groupe, que les grands exploitants continuent d'appliquer les mesures adoptées en 2012 à la suite de la demande faite au Comité stratégique de la filière nucléaire (CSFN) par le ministre chargé de l'industrie et de l'énergie, de mettre en place un groupe de travail sur les conditions d'exercice de la sous-traitance dans les INB. Pour rappel, les discussions menées à l'époque au sein de ce groupe, comprenant les principaux exploitants civils, des organisations syndicales, des organisations professionnelles des entreprises intervenantes, ainsi que des représentants des ministères intéressés et de l'ASN en qualité d'observateurs, ont abouti à l'élaboration d'un document intitulé « Cahier des charges social »⁴⁶, EDF, Orano (ex AREVA) et l'ANDRA se sont engagés à le mettre en œuvre alors que le CEA a adopté ses propres règles réunies dans un document équivalent intitulé « Cahier des clauses sociales particulières applicables aux marchés exécutés par des entreprises et impliquant l'intervention de leur personnel dans un établissement du CEA » (C2SP).

Ces deux documents, qui sont soit déclinés dans les référentiels internes de chaque exploitant (c'est le cas d'Orano), soit intégrés en l'état dans les appels d'offres (c'est le cas du CEA) mais dans les deux cas ont valeur contractuelle dans les relations entre l'exploitant et les prestataires ainsi que leurs sous-traitants, ont pour objet d'établir des conditions de travail et d'emploi communes à l'ensemble des entreprises intervenant dans les INB de ces exploitants, que ces installations soient en fonctionnement, mises à l'arrêt définitif ou en démantèlement. Ils prescrivent notamment aux entreprises intervenantes de considérer la sûreté et la sécurité comme des priorités et de garantir le savoir-faire, les compétences et l'expérience de leur personnel intervenant sur site, par la formation et la qualification. Ils comportent également

⁴⁵ Décision n° 2022-DC-0746 de l'ASN.

⁴⁶ Cf. communiqué de la Présidence de la République sur le nucléaire français à l'issue de la réunion du 9 février 2012 du Conseil de Politique Nucléaire.

des dispositions protectrices en matière de radioprotection, de prévention des risques professionnels, de suivi médical, de conditions de travail et de séjour autour des sites nucléaires (dans le cas des arrêts de tranche des centrales), d'accès à la restauration et aux transports collectifs, d'accueil des salariés étrangers et de maintien de l'emploi en cas de perte du marché dont leur employeur était le titulaire.

Il est important de noter que si ces documents ne constituent pas une convention collective ou un accord collectif, au sens strict du terme, ils ont néanmoins l'avantage de s'appliquer de la même façon à toutes les entreprises intervenantes et bénéficient indirectement à leur personnel.

Proposition n° 7 : Initier une étude sur l'impact de la mise en œuvre du « Cahier des charges social » (et du document similaire au CEA).

3.3 Le droit de la commande publique

Il convient de rappeler en préalable que sont soumis au droit de la commande publique :

- EDF, en tant qu'« entité adjudicatrice » (art. L. 1210-1, L. 1212-1 et 3 du code de la commande publique). EDF est, en effet, une entreprise publique (dont le capital est entièrement détenu par l'Etat) qui exerce une activité d'« opérateur de réseaux » (i.e. : mise à disposition, exploitation ou alimentation de réseaux fixes destinés à fournir un service au public dans le domaine de la production, du transport ou de la distribution d'électricité, l'alimentation de réseaux comprenant la production, la vente en gros et la vente de détail) ;
- Le CEA, en tant que « pouvoir adjudicateur » (art. L. 1210-1 et L. 1211-1 du code de la commande publique), en raison de sa qualité de « personne morale de droit public » résultant de son statut d'établissement public de l'Etat⁴⁷.

En ces qualités, EDF et le CEA doivent respecter les grands principes du droit de la commande publique (art. L. 3 du code de la commande publique), à savoir :

- Le principe de liberté d'accès à la commande publique, selon lequel l'ensemble des opérateurs économiques qui pourraient être intéressés par un marché ou un accord-cadre doivent pouvoir se porter candidats à l'attribution de ce marché ou de cet accord-cadre,
- Le principe de égalité de traitement, selon lequel les candidats à l'attribution d'un marché ou d'un accord-cadre doivent bénéficier d'un traitement identique et, en conséquence, recevoir le même niveau d'informations,
- Le principe de transparence des procédures, selon lequel les candidats doivent être informés dès l'appel d'offres de la procédure suivie pour la passation du marché ou de l'accord-cadre et avoir accès à toutes les pièces.

Découlant du droit de l'Union européenne, ces principes ont une valeur de niveau européen et constitutionnel⁴⁸, ce qui les rend juridiquement contraignants pour les pouvoirs adjudicateurs mais aussi pour les candidats soumissionnaires. Préalablement à la conclusion

⁴⁷ L'ANDRA a également la qualité de « pouvoir adjudicateur », pour les mêmes raisons que le CEA.

⁴⁸ Cons. const. 26 juin 2003, n° 2003-473, décision relative à la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, point 10.

d'un contrat/marché de fournitures, travaux ou services, EDF et le CEA doivent ainsi procéder à une publicité et à une mise en concurrence afin de choisir le candidat le plus pertinent sur un plan technico-économique. Selon que l'acheteur public est un pouvoir adjudicateur ou une entité adjudicatrice, il n'est pas soumis aux mêmes procédures. Les entités adjudicatrices peuvent utiliser une procédure de mise en concurrence plus souple, dont le recours inconditionné au dialogue compétitif et à la procédure négociée.

Plusieurs difficultés d'application du code de la commande publique ont été identifiées :

3.3.1. Obligation d'allotissement

Le code fait obligation aux acheteurs publics d'allotir les marchés publics (c'est-à-dire de passer des marchés séparés) (cf. art. L. 2113-10) sauf dans certaines conditions (cf. art. L. 2113-11)⁴⁹, et les marchés globaux de conception-réalisation, de performance et sectoriel (visés aux articles L. 2171-2 à 8 du code de la commande publique), mais celles-ci ne sont pas adaptées aux spécificités des marchés de démantèlement, pour lesquels le risque majeur tient à la part d'incertitude dans le déroulement des opérations et aux retards qui en découlent, de nature à engendrer des surcoûts importants.

Si cette obligation d'allotissement répond au souci légitime de faciliter l'accès aux marchés publics par les PME/PMI qui auraient plus de difficultés à répondre à des appels d'offres portant sur des marchés de grande ampleur, elle soulève des difficultés particulières dans le domaine du démantèlement :

- Elle rend plus complexe l'attribution de marchés globaux, c'est-à-dire incluant les études (APS⁵⁰ et APD⁵¹) et la réalisation, ce qui conduit à multiplier les consultations (donc les délais), les coûts d'offre pour les entreprises non retenues, et à augmenter artificiellement le coût des APS (le soumissionnaire ayant tendance à essayer de rentabiliser son investissement dans le dossier de réponse à l'appel d'offres dans la perspective où il ne sera pas retenu pour la suite) ;

Il en résulte, par exemple pour le CEA, que celui-ci est amené à procéder en deux temps : un premier appel d'offres portant sur les études amont, les inventaires et la cartographie des risques (en vue de « dérisquer » la phase opérationnelle), puis un second appel d'offres portant sur la réalisation des travaux proprement dits. Afin de préserver le principe d'égalité de traitement des entreprises, il est alors nécessaire de laisser aux entreprises soumissionnant au second appel d'offres un temps suffisant pour intégrer l'étude réalisée en amont par un éventuel concurrent.

A noter que cette pratique est celle recommandée par le CGEDD et le CGE dans leur rapport sur « *Le démantèlement des installations nucléaires* » (cf. recommandation n° 7). Mais le CEA considère qu'il serait préférable, pour assurer une meilleure cohérence dans le déroulement des différentes étapes du démantèlement, de confier le périmètre complet des prestations à un industriel dans le cadre d'un marché forfaitaire et de basculer en « dépenses contrôlées »

⁴⁹ Les circonstances visées par le code sont les suivantes : lorsque l'objet des marchés ne permet pas l'identification de prestations distinctes ou lorsque les donneurs d'ordre ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

⁵⁰ Avant-projet sommaire.

⁵¹ Avant-projet détaillé.

(dans un schéma contractuel de type « *alliancing* »⁵²) dès lors que les limites du scénario de démantèlement sont atteintes en raison de la survenance de tel ou tel aléa (cf. également le § 3.2.3 ci-après sur les modalités de prix).

- Elle augmente la difficulté de gestion de la coactivité (entre les entreprises travaillant dans les mêmes lieux) : l'obligation d'allotir augmente le nombre d'entreprises intervenantes, rendant plus complexe la gestion des opérations de démantèlement ;
- Elle réduit la possibilité de mutualiser certaines prestations et de réaliser les économies d'échelle en résultant ;
- Elle constitue un frein à l'innovation : il est très difficile à une entreprise titulaire d'un marché ne portant que sur un lot d'être à l'origine d'une innovation ou de se voir confier d'en proposer et de la développer, en raison de l'étroitesse de l'assiette financière du marché et du fait qu'elle pourrait dénaturer l'objet de ce marché ou dépasser les seuils permettant de conclure des avenants.

La notion de « partenariat d'innovation » introduite dans le code de la commande publique⁵³ ne semble pas répondre de façon complètement satisfaisante aux besoins des exploitants du fait de la complexité de la procédure et surtout de la nécessité d'une remise en concurrence à l'issue de la phase de recherche et développement, si le résultat de cette phase ne correspond pas en tous points aux besoins de l'acheteur ; une phase de discussion serait alors souhaitable pour éviter une remise en concurrence si le besoin est proche d'être satisfait.

Proposition n° 8 : Donner la possibilité aux entités soumises au droit de la commande publique de ne pas allotir un marché de travaux, de fournitures ou de services lorsqu'il est passé dans le cadre d'opérations de démantèlement d'une INB, y compris l'ensemble des équipements et installations implantés dans son périmètre, qu'ils soient ou non nécessaires à son exploitation.

N.B. : Le Groupe a noté que le projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire⁵⁴ prévoit à son article 16 une disposition allant en partie dans ce sens (également étendue aux opérations de réhabilitation du site après arrêt définitif d'une ICPE).

3.3.2. Difficulté à envisager un partenariat de long terme avec un opérateur économique

Il peut s'avérer tentant dans le domaine du démantèlement, compte tenu de la durée des opérations, d'envisager un partenariat industriel de long terme avec un opérateur économique (que ce soit dans le cadre d'un marché ou d'un accord-cadre).

Mais le droit de la commande publique, et *a fortiori* le droit de la concurrence, rendent difficile l'élaboration d'un tel partenariat.

Les différentes procédures définies par le code de la commande publique reposent, notamment, sur le principe selon lequel il appartient à l'acheteur de définir précisément le besoin à satisfaire, préalablement à la passation de l'acte d'achat.

⁵² L'« *alliancing* » est un concept anglo-saxon de relations contractuelles visant à réunir plusieurs entités s'engageant à agir d'une certaine façon dans un but commun.

⁵³ Cf. art. L. 2172-3 et R. 2172-3 et s.

⁵⁴ Projet de loi n° 229 déposé au Sénat le 20 décembre 2023, modifié le 19 mars 2024 par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée et redéposé au Sénat sous le n° 436.

Or, en matière d'assainissement-démantèlement, il n'est pas aisé de déterminer en amont avec précision le « besoin », dès lors que l'état initial de l'installation comporte une certaine marge d'incertitude et que des aléas peuvent, en conséquence, affecter l'exécution du marché.

En outre, il s'avère que pour certains travaux, les techniques devant être mises en œuvre ne sont pas suffisamment matures, voire sont encore inexistantes, et doivent en conséquence être ultérieurement définies et qualifiées, ce qui augmente le degré d'incertitude sur la durée et l'objet du marché.

Dans ces conditions, l'idée d'un partenariat de long terme avec un industriel qui serait intéressé à développer ses compétences ou une technologie n'est pas facile à mettre en œuvre.

3.3.3. Des modalités de prix adaptées

Selon l'article R. 2112-6 du code de la commande publique, les prix des prestations faisant l'objet d'un marché public sont : soit des prix unitaires appliqués aux quantités réellement livrées ou exécutées ; soit des prix forfaitaires appliqués à tout ou partie du marché, quelles que soient les quantités livrées ou exécutées.

Afin de responsabiliser les titulaires de marché, les donneurs d'ordre ont souvent tendance à imposer des marchés à prix forfaitaire, pour offrir une plus grande prévisibilité et une meilleure maîtrise des coûts. Mais cette pratique se révèle contre-productive en matière de démantèlement, aussi bien pour l'entreprise donneur d'ordre que pour le prestataire, du fait de la part importante d'aléas susceptibles de survenir en cours d'exécution du marché. Le prestataire peut se retrouver dans une situation très difficile à gérer sur le plan financier, ce qui n'est pas sans conséquence sur le déroulement du chantier pour le donneur d'ordre, qui doit négocier des avenants importants, au risque de devoir procéder à un nouvel appel d'offres si l'équilibre économique du marché est remis en cause (voir le § suivant).

C'est ainsi que le CEA a été amené à renoncer pour un certain nombre de marchés de réalisation à imposer un prix forfaitaire et à passer des marchés en « dépenses contrôlées » (ou « cost + fee »), i.e. sur la base du montant des dépenses réelles augmentées d'un bénéfice calculé en pourcentage ou déterminé forfaitairement.

Cette pratique est permise par la Circulaire du 5 octobre 1987 relative à la détermination des prix initiaux et des prix de règlement dans les marchés publics, notamment lorsque les prix provisoires ne pouvant être appliqués, la fixation d'un prix définitif exposerait le titulaire à des risques trop importants.

A noter que cette pratique rejoint la recommandation faite par le CGEDD et le CGE dans leur rapport précité (cf. recommandation n° 8) où il estime que « *le contrat à prix forfaitaire [est] peut adapté à des chantiers comportant une part importante d'incertitude* », et recommande en conséquence l'adoption « *de formules contractuelles davantage partenariales (...) fondées sur une matrice des risques détaillée indiquant la répartition entre les cocontractants des conséquences financières de la survenance de chacun* ».

Proposition n° 9 : Proposer aux exploitants de recourir plus largement aux marchés en « dépenses contrôlées », afin d'éviter le risque de multiplication des avenants que présentent les marchés à prix forfaitaire.

3.3.4. Préservation de l'équilibre économique en cas de modification du marché

Le code prévoit qu'un marché ne peut pas être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence lorsque les modifications, quel que soit leur montant, sont considérées comme « substantielles », notamment lorsqu'elles ont pour effet de modifier « *l'équilibre économique du marché en faveur du titulaire d'une manière qui n'était pas prévue dans le marché initial* » (art. R. 2194-7).

Cette obligation de préservation de l'équilibre économique du contrat soulève des difficultés dans le domaine du démantèlement :

- Elle constitue un frein à toute possibilité de flexibilité. Lorsqu'un projet rencontre un événement majeur ou toute une série d'événements mineurs (liée par exemple à une connaissance insuffisante des conditions initiales, à des exigences supplémentaires de l'autorité de sûreté, induisant notamment des reprises d'études, voire à une modification réglementaire...), il n'est pas rare que des avenants successifs se cumulent et finissent par dépasser le seuil de 50 % du marché initial. Dans ces conditions, il y a « modification de l'équilibre économique du marché », ce qui force l'acheteur public à remettre en cause le marché en cours et à lancer un nouvel appel d'offres, quand bien même cet acheteur serait satisfait des prestations de l'industriel concerné. Non seulement, cela conduit à des délais supplémentaires (avec les difficultés subséquentes sur les plannings d'instruction des dossiers de sûreté) mais encore, l'acheteur encourt le risque, après remise en concurrence, de devoir écarter l'entreprise initiale qui donnait satisfaction dans l'exécution du marché antérieur, avec les pertes de connaissance et de savoir-faire que cela induit.
- Elle fait obstacle à la possibilité, lors de la passation des marchés, de susciter des idées de rupture par rapport au cahier des charges de l'appel d'offres, sauf dans les rares cas de procédures concurrentielles négociées (difficiles à utiliser d'une manière générale et soumises à des critères assez stricts d'acceptation). Autrement dit, même si une offre présentait une solution plus intelligente et moins chère que la spécification du donneur d'ouvrage, celui-ci ne pourrait pas la valider et devrait la déclarer non conforme ou, s'il souhaite la retenir, relancer un appel d'offres en modifiant sa spécification. De même, une fois le marché passé, aucune idée ou proposition faite par le titulaire du marché ne peut être validée, qui viserait à modifier ou supprimer des exigences ou des livrables, dans le cadre d'un schéma gagnant-gagnant.
Cet obstacle est considéré comme d'autant plus regrettable que certains projets de démantèlement nécessitent le développement d'outils ou de technologies spécifiques, en rupture avec les approches classiques.

Proposition n° 10 : Admettre dans le droit de la commande publique une exception au principe de préservation de l'équilibre économique du marché pour les opérations de démantèlement de l'ensemble des INB et des installations et équipements implantés dans leur périmètre, « dans des cas exceptionnels dûment justifiés » à condition néanmoins que le « plafond de verre » de 50 % fixé par les dispositions de l'article R. 2194-3 du code de la commande publique et applicable de plein droit lors de la passation d'un avenant ne vienne pas fausser la juste estimation du coût des prestations supplémentaires ou modificatives et contrevenir ainsi au nécessaire équilibre économique et financier entre les parties.

3.3.5. Obligation de remise en concurrence périodique des marchés

Les marchés publics sont nécessairement conclus pour une durée déterminée et leur durée est définie en tenant compte de la nature des prestations et de la nécessité d'une remise en concurrence périodique (art. L. 5 et L. 2112-5).

Lorsqu'il est fait appel à la technique d'achat de l'accord-cadre, qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée, la durée de ces accords-cadres ne peut dépasser 4 ans pour les pouvoirs adjudicateurs (cas du CEA) et 8 ans pour les entités adjudicatrices (cas d'EDF), sauf dans des cas exceptionnels dûment justifiés⁵⁵ (art. L. 2125-1.1°).

Cette double contrainte de durée et de remise en concurrence périodique a plusieurs conséquences :

- Elle peut conduire à devoir confier le marché en renouvellement à une autre entreprise que le titulaire précédent, faisant ainsi perdre l'expérience acquise par ce dernier et son personnel ;
- Elle allonge la durée des opérations de démantèlement du fait des procédures successives d'appel d'offres et augmente le coût des opérations ;
- Elle constitue également un frein à l'innovation même dans le cas d'une technologie développée par le titulaire en partenariat avec l'exploitant, dans la mesure où celui-ci ne peut pas imposer ladite technologie dans le cadre de marchés successifs, ce qui lui interdit de bénéficier de l'innovation et à l'industriel partenaire de rentabiliser son investissement via un effet de série.

Proposition n° 11 : Donner la possibilité aux entités soumises au droit de la commande publique de conclure des accords-cadres pour une durée pouvant aller au-delà de celles actuellement prévues et jusqu'à celle du chantier de démantèlement d'une INB (y compris l'ensemble des équipements et installations implantés dans son périmètre, qu'ils soient ou non, nécessaires à son exploitation).

N.B. : Le Groupe a noté que le projet de loi précité relatif 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 prévoit à son article 17 que cette possibilité d'extension est ouverte aux acheteurs publics lorsqu'ils mettent en œuvre, dans des cas exceptionnels dûment justifiés, l'exception à la durée maximale des accords-cadres prévue par le code de la commande publique et que la durée peut aller jusqu'à celle des projets concernés.

⁵⁵ Justifiés notamment par l'objet des accords-cadres ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure à celles de 4 ou 8 ans selon le statut juridique de l'acheteur public (pouvoir adjudicateur ou entité adjudicatrice).

3.3.6. La contrainte du respect du principe d'égalité de traitement

3.3.6.1. Le problème lié à la préqualification des entreprises soumissionnaires

Le principe d'égalité de traitement est inspiré des objectifs fondamentaux du droit de l'Union européenne en matière de marchés publics, à savoir la libre circulation des services et l'ouverture à la concurrence (non faussée) dans tous les États membres. Ce principe impose que les soumissionnaires à un appel d'offres disposent des mêmes chances dans l'examen par l'acheteur des termes de leurs offres et implique donc que ces offres soient soumises aux mêmes conditions pour tous les soumissionnaires⁵⁶.

Or, comme on l'a vu *supra*, les grands exploitants ont mis en place des dispositifs de qualification des entreprises intervenantes pour s'assurer de leur capacité technique à répondre, notamment, aux exigences de la réglementation en matière de sûreté nucléaire, conformément à l'article R. 593-13 du code de l'environnement.

Cela a pour conséquence que seules les entreprises bénéficiant de la qualification requise, soit, sont consultées par les exploitants, soit, peuvent soumissionner. Ce dispositif, qui répond donc à une exigence de sûreté parfaitement justifiée est susceptible de se heurter à un principe de droit communautaire tout aussi respectable.

3.3.6.2. La difficulté à tenir compte du retour d'expérience

Le principe d'égalité de traitement implique que toutes les entreprises puissent soumissionner à un appel d'offres émanant d'un acheteur public. Celui-ci ne peut donc écarter une offre au motif que l'entreprise aurait connu des défaillances dans l'exécution de marchés parallèles ou antérieurs avec l'entreprise donneur d'ordre ou d'autres entreprises.

Or l'article R. 593-13 précité exige que l'exploitant s'assure de la capacité technique du prestataire et du sous-traitant à réaliser son intervention et à en maîtriser les risques associés. S'il a déjà eu des relations contractuelles avec le prestataire ou le sous-traitant et si celui-ci a connu des défaillances, quelles qu'elles soient, il apparaît légitime qu'il en tienne compte, d'autant qu'il dispose du système de remontée d'informations qu'il a l'obligation de mettre en place, « *notamment en vue d'un retour d'expérience* » (art. R. 593-11).

Les articles L. 2741-7 et suivants du code de la commande publique prévoient la possibilité pour un acheteur public d'exclure certains opérateurs économiques de la procédure de passation d'un marché, en particulier lorsque ces opérateurs « *au cours des trois années précédentes, ont dû verser des dommages et intérêts, ont été sanctionnés par une résiliation ou ont fait l'objet d'une sanction comparable du fait d'un manquement grave ou persistant à leurs obligations contractuelles lors de l'exécution d'un contrat de la commande publique antérieur* »⁵⁷. Mais l'expérience montre que ces dispositions, d'une part, se heurtent à des difficultés de mise en œuvre du fait que les exploitants renoncent pour des raisons pratiques de durée et de coût à engager des contentieux et d'autre part, que les cas d'exclusion sont trop restrictifs par rapport aux exigences en matière de sûreté nucléaire de l'article précité du code de l'environnement et notamment à celle relative à la capacité des prestataires et sous-traitants à maîtriser les risques associés à leur intervention.

⁵⁶ CJUE, 4 mai 2017, aff. C-387/14, Esaprojekt sp. z o.o. c/ Województwo Łódzkie.

⁵⁷ Art. L. 2141-7 du CCP.

On est ainsi, comme cela a été observé au point précédent, en présence de deux exigences tout aussi légitimes et respectables, celle du code de l'environnement et celle du code de la commande publique, qui viennent en concurrence.

Tout en préservant l'intérêt de chacune d'entre elles, il serait utile d'assouplir les conditions d'exclusion de la procédure de passation d'un marché, en s'assurant cependant que les conditions de cette exclusion fassent l'objet d'une méthodologie transparente de la part des acheteurs publics afin d'en sécuriser l'objectivité.

Proposition n° 12 : Assouplir, dans le droit de la commande publique, les cas d'exclusion d'une procédure de passation d'un marché afin de prendre en compte les exigences liées à la capacité technique des prestataires et sous-traitants au titre de la sûreté nucléaire.

3.3.7. L'obligation d'appliquer les règles de la commande publique pour des marchés revêtant un caractère sensible

Comme rappelé en préambule de la section 3.2., l'un des principes du droit de la commande publique est la liberté d'accès à la commande publique.

Il en résulte que les acheteurs publics n'ont pas le moyen « de se prémunir du risque qu'un acteur hostile, ou soupçonné de l'être, candidate à des marchés, voire les remporte »⁵⁸. Or selon leur objet, certains marchés peuvent revêtir un caractère sensible nécessitant une protection des intérêts qu'ils représentent. Pour cette raison, l'article L. 2512-3 du code de la commande publique exclut son application aux marchés publics qui exigent le secret ou dont l'exécution doit s'accompagner de mesures particulières de sécurité, conformément aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'État l'exige, à condition que cette sécurité ou cette protection ne puisse pas être garantie par d'autres moyens, et les soumet à un corpus de règles réduit, énoncé au titre II du livre V de la deuxième partie du code.

Proposition n° 13 : Prévoir la possibilité de déroger au droit de la commande publique pour les marchés concernant le démantèlement des INB (y compris les équipements et installations implantés dans leur périmètre, qu'ils soient nécessaires ou non à leur exploitation) lorsqu'elles présentent un intérêt majeur pour la sécurité nationale.

N.B. : Le Groupe a noté que le projet de loi précité relatif 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 prévoit à son article 18 la possibilité de déroger au droit de la commande publique pour les marchés relatifs à une ou plusieurs installations abritant ou ayant vocation à abriter des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation en application du code de la défense, lorsqu'ils concernent :

- Le retrait des structures, équipements, systèmes, matériels et composants ou logiciels contribuant à la protection contre les actes de malveillance ou à la sûreté nucléaire,
- Le démantèlement des bâtiments destinés à recevoir des matières nucléaires ou des matériels de sauvegarde ou à héberger des éléments mentionnés au précédent tiret, y compris leurs fondations et leurs structures.

⁵⁸ Cf. l'étude d'impact du projet de loi n° 229 précité.

3.4 La santé et la sécurité au travail

Deux corpus juridiques relevant du code du travail ont été évoqués au cours des échanges au sein du Groupe comme susceptibles de soulever des difficultés dans leur interaction avec les opérations de démantèlement :

- Celui relatif aux interventions d'entreprises extérieures, et
- Celui relatif à la prévention et à la lutte contre l'incendie.

3.4.1 Interventions d'entreprises extérieures

3.4.1.1 La première difficulté tient au vocabulaire.

S'agissant des entreprises appelées à intervenir dans les locaux de l'exploitant d'une INB pour y accomplir des prestations de travaux ou de services, le **code de l'environnement** (dispositions relatives aux INB) vise les « *intervenants extérieurs* » (art. L. 593-6-1 et R. 592-11 et s.), définis antérieurement par l'arrêté INB comme étant : les personnes physiques ou morales autres que l'exploitant et ses salariés, réalisant des opérations ou fournissant des biens ou services, qui participent à une activité ou à un élément important pour la protection (définis par ailleurs) ou qui participent à une action prévue par l'arrêté en lien avec une telle activité ; l'arrêté précise que « *sont notamment concernés les prestataires et sous-traitants, les expérimentateurs et les utilisateurs* » (art. 1.3).

L'expression « prestataires et sous-traitants » renvoie implicitement au droit des relations contractuelles entre entreprises lorsqu'une entreprise donneur d'ordre fait appel à une ou d'autres entreprises, qualifiées communément de prestataires, et celles-ci à d'autres entreprises, qualifiées de sous-traitantes, pour la réalisation de travaux ou de prestations de services. Toutefois, il convient de noter que la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance (modifiée) utilise un autre vocabulaire, à savoir celui d'« entrepreneur » à la place de prestataire et d'« entreprise principale » lorsque cet entrepreneur fait lui-même appel à des sous-traitants.

En revanche, les notions d'expérimentateurs et d'utilisateurs ne sont pas définies par l'arrêté précité (ni *a fortiori* par le code de l'environnement) et ne sont référencées dans aucun texte en matière de sûreté nucléaire.

La réglementation de **sécurité nucléaire** utilise la même notion d'« intervenants extérieurs » avec une définition voisine, donnée récemment par l'arrêté du 23 avril 2023⁵⁹, selon laquelle répondent à cette dénomination les « *personnes physiques ou morales autres que l'opérateur et ses salariés réalisant des opérations ou fournissant des biens ou services au profit de l'opérateur, lesquelles opérations sont concernées par la sécurité nucléaire* » ; l'arrêté précise que « *sont notamment concernés les prestataires, les sous-traitants, les expérimentateurs et les utilisateurs* ». Les notions d'expérimentateurs et d'utilisateurs ne sont pas non plus définies.

⁵⁹ Arrêté relatif aux activités soumises à l'autorisation prévue à l'article R. 1333-4 du code de la défense, concernant des matières nucléaires de catégorie I et II dans des installations, faisant l'objet d'importation et d'exportation, ou présentes dans un point d'importance vitale désigné au titre de la directive nationale de sécurité du secteur de l'énergie (sous-secteur du nucléaire civil).

Le **code du travail**, de son côté, utilise plusieurs notions selon le dispositif applicable (cf. § 3.4.1.3. ci-après). Dans le cas général des travaux effectués dans un établissement par une entreprise intervenante⁶⁰, il utilise, d'une part, la notion d'« entreprise utilisatrice » pour viser l'entreprise donneur d'ordre ou maître d'ouvrage dans « l'établissement » de laquelle a lieu l'intervention, d'autre part, celle d'« entreprise extérieure » pour viser toutes les entreprises intervenantes, prestataires ou sous-traitantes, quel que soit leur rang dans la chaîne de sous-traitance et même si elles font partie d'un groupement momentané d'entreprises. Toutes les entreprises dites extérieures, sont ainsi placées par le code du travail (pour les travaux réalisés dans l'établissement d'une entreprise dite utilisatrice) sur un pied d'égalité vis-à-vis de cette entreprise, avec laquelle elles doivent coopérer pour contribuer à la bonne coordination des mesures de prévention des risques d'interférence entre leurs activités respectives.

En revanche, dans le dispositif « chantier de bâtiment ou de génie civil », il utilise les notions de « maître d'ouvrage » ou d'« entrepreneur principal » s'il sous-traite sa fonction et d'« entrepreneur » pour toutes les entreprises intervenantes, prestataires ou sous-traitants⁶¹.

Quant au **code de la commande publique**, il qualifie d'« acheteurs ou acheteurs publics » les pouvoirs adjudicateurs ou les entités adjudicatrices (ou opérateurs de réseaux), soumises aux dispositions de ce code, qui envisagent de passer un marché « *pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent* » (article L. 1111-1) avec une entreprise publique ou privée, qualifiée d'« opérateur économique » (article L. 1220-1). La même dénomination s'applique aux sous-traitants de ce dernier.

Il en résulte qu'une même entreprise peut être dénommée différemment selon le corpus juridique considéré, comme le montre le tableau ci-après :

⁶⁰ Articles R. 4511-1 et suivants.

⁶¹ Le code utilise également deux autres dénominations dans deux dispositions particulières : « employeur du bâtiment et des travaux publics » dans le chapitre relatif aux « Prescriptions techniques de protection durant l'exécution des travaux » de bâtiment et génie civil (art. R. 4534-1) ou « intervenant dans l'acte de construire » dans le chapitre relatif à la « coordination lors des opérations de bâtiment et de génie civil » (art. R. 4532-6).

Droit des contrats	Code de la commande publique	Code de l'environnement (sûreté des INB)	Code de la défense et arrêté sécurité nucléaire	Code du travail « Intervention dans un établissement »	Code du travail « Bâtiment ou génie civil »	Loi relative à la sous-traitance
Donneur d'ordre ou maître d'ouvrage	Pouvoir adjudicateur ou Entité adjudicatrice (ou Opérateurs de réseaux) = Acheteur public	Exploitant	Opérateur	Entreprise utilisatrice	Maître d'ouvrage ou entrepreneur principal (si sous-traitant)	Donneur d'ordre ou maître d'ouvrage
Prestataire	Opérateur économique	Intervenant extérieur	Intervenant extérieur	Entreprise extérieure	Entrepreneur/ Employeur du bâtiment et des travaux publics/ Intervenant dans l'acte de construire	Entrepreneur ou entrepreneur principal
Sous-traitant	Opérateur économique	Intervenant extérieur	Intervenant extérieur	Entreprise extérieure	Entrepreneur/ Employeur du bâtiment et des travaux publics/ Intervenant dans l'acte de construire	Sous-traitant

Proposition n° 14 : Examiner la faisabilité d'une harmonisation des termes employés afin de rendre cohérents les différents dispositifs.

3.4.1.2 Ces différences ne se limitent pas au vocabulaire. Elles s'appuient sur une conception différente des relations entre entreprises.

Dans le droit des contrats, l'entreprise prestataire est responsable de l'exécution des obligations prévues par son contrat vis-à-vis du donneur d'ordre ou maître d'ouvrage, y compris de celles confiées à ses sous-traitants avec l'autorisation éventuelle du donneur d'ordre ou maître d'ouvrage, mais sans pour autant que se crée une relation contractuelle entre ce dernier et le ou les sous-traitants du prestataire.

Le droit de la commande publique et la loi relative à la sous-traitance s'appuient sur la même conception des relations entre entreprises. Il en est de même du droit des INB, avec cette particularité que l'exploitant est seul responsable de la sûreté nucléaire de son installation, ce qui lui permet d'imposer des exigences quant au choix de son ou ses sous-traitants par son prestataire de même qu'à l'exécution de leur contrat par ce ou ces derniers ainsi que d'avoir un droit de regard sur l'exécution de ce contrat alors qu'il n'a pas de relation contractuelle avec eux.

Le code du travail s'appuie sur une tout autre conception, qui trouve son origine dans le principe de « responsabilité de l'employeur » en matière de santé et sécurité au travail vis-à-vis de son personnel, responsabilité qui est la même pour toutes les entreprises, qu'elle soit utilisatrice ou extérieure (mais avec une différence tenant à la responsabilité

particulière de l'entreprise utilisatrice en matière de coordination des mesures de prévention) ; le dispositif de santé et sécurité au travail ne tient pas compte en conséquence de la différence d'obligations particulières qui peut résulter du type de relations contractuelles entre entreprises. Ce qui a pour conséquence que l'entreprise utilisatrice s'adresse aux sous-traitants de ses prestataires pour la mise en œuvre des prescriptions de ce dispositif de la même façon qu'à ses prestataires qui sont les seuls avec lesquels elle entretient des relations contractuelles.

Il en résulte que doivent se combiner pour l'exécution d'un contrat ou d'un marché relatif à une INB, d'une part, la responsabilité de l'exploitant, qui est propre à ce dernier, avec ce que cela implique de soumission par les « intervenants extérieurs » aux exigences requises par la sûreté nucléaire et, d'autre part, la responsabilité d'employeur de chaque entreprise, qui est commune à toutes les personnes morales employant des salariés présentes sur un même lieu de travail.

Ce constat n'est évidemment pas propre aux opérations de démantèlement ; il vaut également pour le fonctionnement normal d'une installation, notamment lors des arrêts de tranche sur une centrale nucléaire, mais il revêt une acuité particulière en matière de démantèlement du fait du recours plus important aux prestataires et sous-traitants dans le cadre de ces opérations.

3.4.1.3 S'agissant du code du travail, la difficulté s'accroît du fait que celui-ci prévoit deux dispositifs, exclusifs l'un de l'autre, en matière d'interventions d'entreprises extérieures, qui peuvent être mis en œuvre pour encadrer les opérations de démantèlement :

- Celui relevant des « travaux réalisés dans un établissement par une entreprise extérieure » (articles L. 4511-1 et R. 4511-1 à R. 4515-11), qui constitue le dispositif général ;
- Celui relevant des opérations de « bâtiment ou de génie civil » (articles L. 4531-1 à L. 4535-1 et R. 4532-1 à R. 4535-13), le démantèlement étant considéré comme entrant dans la catégorie des travaux de « démolition »⁶².

Le second dispositif, qui constitue une exclusion par rapport au dispositif général, s'applique aux opérations réalisées dans le cadre d'un chantier dit « clos et indépendant » de bâtiment ou de génie civil, tandis que le premier dispositif s'applique à toutes les autres interventions d'entreprises extérieures. Ces deux dispositifs ont le même objectif : prévenir les risques d'interférence ou de succession entre les activités des différentes entreprises présentes sur un même lieu, ce qui est qualifié communément de risque de « coactivité », mais leurs conditions d'application dépendent du cadre dans lequel les interventions sont effectuées, celui des travaux de bâtiment ou de génie civil impliquant que le chantier est isolé par rapport aux activités du maître d'ouvrage (ce qui n'exclut pas l'application du premier dispositif aux interférences entre le chantier et les activités de l'établissement).

Les modalités d'application sont également différentes : dans le cas des travaux de bâtiment ou de génie civil, la loi impose collectivement à l'ensemble des intervenants (maître d'ouvrage, entreprises principales et sous-traitants) une obligation de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé, tandis que dans celui des travaux accomplis par des entreprises extérieures, c'est le chef de l'entreprise dite utilisatrice qui assure la

⁶² Cf. le § 2.3 (« La notion de travaux de bâtiment ou de génie civil ») de la Circulaire DRT n° 96-5 du 10 avril 1996 relative à la coordination sur les chantiers de bâtiment et de génie civil.

coordination générale des mesures de prévention qu'il prend et de celles que prennent l'ensemble des chefs des entreprises extérieures intervenant dans son établissement (art. R. 4511-5).

Les opérations de démantèlement sont concernées par ces deux dispositifs selon qu'elles peuvent être réalisées ou non dans un périmètre isolé ou par rapport au reste de l'activité de l'exploitant ou concernent des travaux relevant du bâtiment ou du génie civil.

Les difficultés naissent dans deux types de situations :

- D'une part, dans l'hypothèse où les opérations de démantèlement ont un caractère partiel (c'est-à-dire visant une partie seulement de l'INB) ou pour la réalisation de certaines opérations préparatoires au démantèlement, c'est le dispositif relatif aux travaux réalisés dans un établissement par une entreprise extérieure qui a davantage vocation à s'appliquer d'un strict point de vue juridique, étant donné que, dans sa partie non démantelée, l'installation continue à fonctionner ; pour autant, ce dispositif n'est pas jugé le plus pertinent au regard du nombre d'entreprises intervenantes et surtout de la nature des risques, la déconstruction présentant des caractéristiques proches de celles des chantiers de bâtiment ou de génie civil ;
- D'autre part, en fonction de l'avancement des opérations de démantèlement et de l'évolution des risques, il peut s'avérer que le dispositif « entreprises extérieures » est pertinent dans une première phase mais que le dispositif « chantier » devient nécessaire dans une seconde phase, ce qui implique dans le temps une succession de réglementations et donc d'organisations à mettre en place.

Certains membres du Groupe ont émis le souhait qu'une seule réglementation de sécurité et santé au travail serve de cadre aux opérations de démantèlement, dont la spécificité leur paraît mieux prise en compte dans le cadre du dispositif « chantier clos et indépendant ». Ils estiment que l'obligation de désignation d'un « coordonnateur en matière de sécurité et de protection de la santé » et de mise en place d'un « plan général de coordination », voire le cas échéant de constitution d'un « collège interentreprises de sécurité, de santé et des conditions de travail » s'avère mieux adaptée aux risques d'interférence propres à un « chantier » de démantèlement. Toutefois, d'autres membres du Groupe ont émis des réserves vis-à-vis d'un régime unique qui peut ne pas être adapté à certaines opérations préparatoires au démantèlement (i.e. ne pouvant encore être qualifiées d'opérations de bâtiment et de génie civil) mais également au regard de la configuration des installations, notamment lorsque les travaux sont réalisés sur les aires extérieures dont les espaces peuvent être communs avec des installations en fonctionnement.

Une étude pourrait être menée, entre les acteurs institutionnels concernés et les exploitants, afin d'approfondir les questions liées au cadre réglementaire le mieux adapté aux opérations de démantèlement entre les dispositions générales applicables aux travaux réalisés dans un établissement par une entreprise extérieure et celles particulières aux chantiers de bâtiment ou de génie civil soumis à l'obligation de coordination prévue à l'article L. 4532-2 ou aux autres chantiers clos et indépendants.

3.4.2 Prévention et lutte contre l'incendie

La prévention du risque incendie sur les lieux de travail fait l'objet des articles R. 4227-28 à R. 4227-41 du code du travail ainsi que de nombreux textes réglementaires non codifiés. Elle s'inscrit dans la démarche globale de prévention des risques professionnels et consiste à :

- Supprimer les causes de déclenchement d'un incendie,
- Limiter l'importance des conséquences humaines et matérielles,
- Favoriser l'évacuation des personnes et l'intervention des secours.

Pour cela, plusieurs actions sont privilégiées parmi lesquelles la conception et l'aménagement des lieux et des situations de travail, consistant principalement à :

- Concevoir des dégagements (issues, portes, couloirs, escaliers...),
- Mettre en place un désenfumage efficace permettant de garantir des dégagements exempts de fumées, de les évacuer vers des endroits privilégiés limitant ainsi la propagation de l'incendie et facilitant l'évacuation des personnes et l'intervention des secours.

Cette conception de la prévention du risque incendie, qui a donc pour objectif de faciliter les dégagements d'une manière générale, est en contradiction avec celle qui prévaut en matière de prévention du risque lié à l'exposition aux rayonnements ionisants, qui consiste au contraire à confiner la radioactivité dans les locaux où elle peut être générée et utilisée.

En outre, il peut apparaître au cours des opérations de démantèlement, que le maintien de moyens de lutte contre l'incendie n'est plus nécessaire au même niveau que lorsque l'installation était en fonctionnement, du fait à la fois de la nature des activités qui y sont menées et de la disparition du principal terme source.

Proposition n° 15 : Adapter les mesures de prévention du risque incendie aux spécificités du démantèlement, en référence au 3° de l'article L. 4111-6 du code du travail qui prévoit que « Des décrets en Conseil d'Etat déterminent (...) 3° Les prescriptions particulières relatives soit à certaines professions, soit à certains modes de travail, soit à certains risques ».

3.5 La sécurité nucléaire

3.5.1 La notion de sécurité nucléaire soulève également une difficulté de vocabulaire, étant donné qu'elle n'est pas définie de la même manière par le code de l'environnement et par le code de la défense⁶³.

Le code de l'environnement pose en effet comme principe que « *la sécurité nucléaire comprend la sûreté nucléaire, la radioprotection, la prévention et la lutte contre les actes de malveillance ainsi que les actions de sécurité civile en cas d'accident* » (article L. 591-1) ;

⁶³ On pourrait également mentionner l'article L. 1333-7 du code de la santé publique qui fait obligation au « responsable d'une activité nucléaire » de mettre en œuvre, dans le respect des principes de justification, d'optimisation et de limitation, « *des moyens et mesures permettant d'assurer la protection de la santé publique, de la salubrité et de la sécurité publiques, ainsi que de l'environnement, contre les risques ou inconvénients résultant des rayonnements ionisants liés à l'exercice de cette activité ou à des actes de malveillance* ». Mais ce code n'utilise pas pour autant la notion de sécurité nucléaire,

tandis que le code de la défense la définit comme tendant « à la protection des matières nucléaires contre la perte, le vol, le détournement ou tout acte visant à les altérer, les détériorer ou les disperser », cet impératif de protection s'étendant « aux installations où elles sont détenues, aux dispositifs de sécurité qui équipent ces installations et à ceux qui sont utilisés pour le transport de ces matières » (article R. 1333-1, auquel renvoie l'article 6 de l'arrêté précité du 13 avril 2023). C'est ce qu'il est convenu d'appeler la PCMNIT (pour protection et contrôle des matières nucléaires, des installations en détenant et des transports associés). Le code de la défense limite donc la sécurité nucléaire à l'un des éléments de la définition donnée par le code de l'environnement, à savoir la prévention et la lutte contre les actes de malveillance, ce qui est conforme au consensus international sur la notion de sécurité nucléaire⁶⁴. C'est en ce sens que cette notion est abordée dans le présent rapport.

3.5.2 Deux difficultés pratiques ont été évoquées lors des travaux du Groupe.

La première, que l'on retrouve également en matière de sûreté nucléaire, est que la réglementation impose à l'opérateur de connaître très en amont l'état de l'installation au cours du déroulement des différentes étapes des opérations de démantèlement alors qu'il est en pratique très difficile d'anticiper les imprévus que ces opérations vont éventuellement faire apparaître. Cette exigence, consistant à avoir une connaissance précise de ce qui va se produire avant de pouvoir commencer les opérations, a pour conséquence, selon le témoignage des membres du Groupe, de ralentir le démarrage des opérations. En outre, elle implique la nécessité de devoir procéder à des modifications du référentiel applicable chaque fois que survient un élément nouveau, ce qui implique des délais réglementaires supplémentaires.

La seconde est que la réglementation de sécurité nucléaire, dont l'objectif est de prévenir le vol ou le détournement de matières nucléaires, apparaît, de ce fait, inadaptée au démantèlement dont l'objet est de faire disparaître le plus rapidement possible le terme source au sein de l'installation. Par ailleurs, elle ne prend pas en compte le fait que l'accessibilité aux matières est difficile du fait des protections physiques entourant les sites nucléaires et de celles existant déjà à l'entrée des installations. Il en résulte que les exigences imposées par cette réglementation sont disproportionnées par rapport aux risques réels.

Proposition n° 16 : Adapter la réglementation de sécurité nucléaire à l'évolution des risques au sein d'une installation en démantèlement et à la proportionnalité des enjeux.

⁶⁴ Cf. « Le cadre juridique de la sécurité nucléaire », Synthèse de l'AIEA 2020-1 (en ligne : https://www.iaea.org/sites/default/files/21/02/legal-framework-for-nuclear-security_fr.pdf).

En **conclusion**, il convient de rappeler le constat de base fait par le Groupe : celui de l'accumulation des réglementations sans qu'elles aient de lien les unes avec les autres et, parallèlement, la juxtaposition des autorités de contrôle : ASN (pour la sûreté nucléaire et la radioprotection), Inspection du travail (pour la sécurité et la santé au travail dont la radioprotection pour les exploitants autres qu'EDF), HFDS (pour la sécurité nucléaire), Préfet (pour l'impact sur l'environnement), sans oublier les directions d'administration centrale.

Proposition n° 17 : Mettre en place un espace de dialogue informel (sans nouvelle réglementation) entre acteurs institutionnels, autorités de contrôle et exploitants afin de discuter des difficultés soulevées par un projet de nouvelle réglementation ou rencontrées sur le terrain dans l'application des réglementations, en vue de trouver, dans un esprit constructif, des solutions acceptables par toutes les parties prenantes.

Annexes

Récapitulatif des propositions

Liste des acronymes

Liste des réunions

Liste des membres du GT B

Bibliographie

Questionnaire

Liste des textes applicables en matière de démantèlement

Récapitulatif des propositions

Proposition n° 1 : Etudier, entre les acteurs institutionnels concernés et les exploitants, la faisabilité d'un dispositif administratif dont la souplesse permettrait d'intégrer les évolutions notamment de l'état final ou les modifications au dossier initial de démantèlement sans que cela nécessite de reprendre toute la procédure d'autorisation.

Proposition n° 2 : Utiliser davantage la possibilité que l'autorisation de démantèlement puisse être accordée, et que les opérations puissent démarrer, sans que les phases tardives des opérations soient parfaitement connues et documentées, en facilitant, le cas échéant, la mise en œuvre des points d'arrêt, avec un redémarrage soumis à l'autorisation de l'ASN, pour les opérations concernant ces phases tardives qui nécessiteraient, le moment venu, un examen plus approfondi.

Proposition n° 3 : Accélérer la phase d'instruction des dossiers de demande d'autorisation de démantèlement afin de respecter une limite maximale de 3 ans, en renvoyant à des décisions de l'ASN fixant les prescriptions applicables aux opérations de démantèlement, l'encadrement juridique et technique des phases, notamment tardives, pour lesquelles serait constaté un manque de visibilité au démarrage des opérations de démantèlement.

Proposition n° 4 : Etudier, entre les acteurs institutionnels concernés et les exploitants, la possibilité de mettre en place un « dossier passerelle » permettant de mettre en cohérence les différents dossiers relevant de procédures distinctes (démantèlement, réexamen périodique, modification notable).

Proposition n° 5 : Proposer de revoir et d'adapter les prescriptions de l'ASN applicables aux installations dès leur arrêt définitif (notamment en matière de surveillance) ou l'adaptation de certaines valeurs limites au cours des opérations de démantèlement pour tenir compte de l'évolution des risques que présente l'installation pour la protection des intérêts visés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement.

Proposition n° 6 : Inciter les grands exploitants à harmoniser autant que possible leur référentiel de qualification des entreprises appelées à intervenir dans les opérations d'assainissement-démantèlement.

Proposition n° 7 : Initier une étude sur l'impact de la mise en œuvre du « Cahier des charges social » (et du document similaire au CEA).

Proposition n° 8 : Donner la possibilité aux entités soumises au droit de la commande publique de ne pas allouer un marché de travaux, de fournitures ou de services lorsqu'il est passé dans le cadre d'opérations de démantèlement d'une INB, y compris l'ensemble des équipements et installations implantés dans son périmètre, qu'ils soient ou non nécessaires à son exploitation.

Proposition n° 9 : Proposer aux exploitants de recourir plus largement aux marchés en « dépenses contrôlées », afin d'éviter le risque de multiplication des avenants que présentent les marchés à prix forfaitaire.

Proposition n° 10 : Admettre dans le droit de la commande publique une exception au principe de préservation de l'équilibre économique du marché pour les opérations de démantèlement de l'ensemble des INB et des installations et équipements implantés dans leur périmètre, « dans des cas exceptionnels dûment justifiés » à condition néanmoins que le « plafond de

verre » de 50 % fixé par les dispositions de l'article R. 2194-3 du code de la commande publique et applicable de plein droit lors de la passation d'un avenant ne vienne pas fausser la juste estimation du coût des prestations supplémentaires ou modificatives et contrevenir ainsi au nécessaire équilibre économique et financier entre les parties.

Proposition n° 11 : Donner la possibilité aux entités soumises au droit de la commande publique de conclure des accords-cadres pour une durée pouvant aller au-delà de celles actuellement prévues et jusqu'à celle du chantier de démantèlement d'une INB (y compris l'ensemble des équipements et installations implantés dans son périmètre, qu'ils soient ou non, nécessaires à son exploitation).

Proposition n° 12 : Assouplir, dans le droit de la commande publique, les cas d'exclusion d'une procédure de passation d'un marché afin de prendre en compte les exigences liées à la capacité technique des prestataires et sous-traitants au titre de la sûreté nucléaire.

Proposition n° 13 : Prévoir la possibilité de déroger au droit de la commande publique pour les marchés concernant le démantèlement des INB (y compris les équipements et installations implantés dans leur périmètre, qu'ils soient nécessaires ou non à leur exploitation) lorsqu'elles présentent un intérêt majeur pour la sécurité nationale.

Proposition n° 14 : Examiner la faisabilité d'une harmonisation des termes employés afin de rendre cohérents les différents dispositifs.

Proposition n° 15 : Adapter les mesures de prévention du risque incendie aux spécificités du démantèlement, en référence au 3° de l'article L. 4111-6 du code du travail qui prévoit que « Des décrets en Conseil d'Etat déterminent (...) 3° Les prescriptions particulières relatives soit à certaines professions, soit à certains modes de travail, soit à certains risques ».

Proposition n° 16 : Adapter la réglementation de sécurité nucléaire à l'évolution des risques au sein d'une installation en démantèlement.

Proposition n° 17 : Mettre en place un espace de dialogue informel (sans nouvelle réglementation) entre acteurs institutionnels, autorités de contrôle et exploitants afin de discuter des difficultés soulevées par un projet de nouvelle réglementation ou rencontrées sur le terrain dans l'application des réglementations, en vue de trouver, dans un esprit constructif, des solutions acceptables par toutes les parties prenantes.

Liste des acronymes

- ASN : Autorité de sûreté nucléaire
- CGE : Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
- CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable
- HFDS : Haut fonctionnaire de défense et de sécurité
- ICPE : Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
- IRSN : Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
- MSNR : Mission sûreté nucléaire et radioprotection, rattachée à la DGPR - Direction générale de la prévention des risques

Calendrier des réunions

- Réunion n° 25 du 28/05/2019
- Réunion n° 26 du 11/09/2020
- Réunion GT B/ GT E du 17/12/2020
- Réunion n° 27 du 02/02/2021
- Réunion n° 28 du 18/03/2021
- Réunion n° 29 du 15/06/2021
- Réunion n° 30 du 22/09/2021
- Réunion n° 31 du 15/02/2022
- Réunion n° 32 du 22/09/2022
- Réunion n° 33 du 14/12/2022
- Réunion n° 34 du 30/03/2023
- Réunion n° 35 du 25/09/2023
- Réunion n° 36 du 11/12/2023
- Réunion n° 37 du 01/03/2024

Liste des membres du GT B (ayant contribué au rapport)

- Marc Léger, Professeur émérite de l'INSTN, Président du GT B
- Michaël Varescon et Julien Jacquet, EDF
- Laurence Chabanne-Pouzynin, Orano
- Marion de Barbeyrac, Orano
- Angelica Leal, Orano
- Christine Laurent-Mathieu, CEA
- Anne-Sophie Luchez, Framatome
- Olivier Bard, Gifen
- Isabelle Subrebost, ASN
- Nicolas Michel, DGT (Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion – Direction Générale du Travail)

Et Sophie Quiblier, Secrétariat du COFSOH, ASN

N.B. : M. Franck Marion (CEA), représentant syndical, et M. Gilles Reynaud (Orano), représentant de l'association « Ma zone contrôlée », ont également participé aux travaux du Groupe.

Bibliographie

- « *Le démantèlement des installations nucléaires – Les collectifs acteurs de la réduction de l’incertitude* » - Synthèse des travaux du groupe de travail E, Comité d’orientation sur les facteurs sociaux, organisationnels et humains (COFSOH), avril 2023
- « *Les enjeux du démantèlement* » #04 Juin 2022, Autorité de sûreté nucléaire
- « *Les enjeux juridiques du recours à des prestataires et à la sous-traitance dans les installations nucléaires* », Marc Léger, Le droit public interne face aux spécificités du nucléaire civil, université Clermont-Auvergne, Centre Michel de l’Hospital, 2022
- « *Nucléaire : les enjeux du démantèlement* », Marc Léger, Revue CERDACC-JAC, 27 novembre 2020, Université de Haute-Alsace
- « *Le démantèlement des installations nucléaires – Enjeux techniques et opérationnels du développement d’une filière industrielle française* », Rapport CGEDD n° 012756-01, CGE n° 2019/04/CGE/SG, Ministère de la transition énergétique et ministère de l’économie et des finances, Mars 2020
- « *L’arrêt et le démantèlement des installations nucléaires* », Communication à la commission des finances du Sénat, Cour des comptes, Février 2020
- « *La fin de vie des activités, installations et sites nucléaires* », Marc Léger, in « La mémoire industrielle, facteur de prévention du risque : le cas du démantèlement », Revue RISEO, 2019-1
- « *Rapport de la commission d’enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires* », Assemblée Nationale, n° 1122, 28 juin 2018.
- « *Le démantèlement des installations nucléaires de base : un défi industriel, sociétal et technique majeur pour l’avenir de l’industrie nucléaire* », Laurence Chabanne-Pouzynin, Actes du colloque « L’industrie nucléaire », « Les droits et contentieux du nucléaire (partie 8) », novembre 2017, Presses universitaires AMU
- « *Le décret n° 2016-486 du 28 juin 2016* », Laurence Chabanne-Pouzynin et Hélène Brunet-Lecomte, Bulletin du droit de l’environnement industriel (BDEI), n° 65, septembre 2016
- Guide de l’ASN n° 6 : Arrêt définitif, démantèlement et déclasséement des installations nucléaires de base, Version actualisée au 30 août 2016
- « *Les enjeux du démantèlement* », Revue Contrôle n° 199 octobre 2015, ASN
- « *La politique de l’ASN en matière de démantèlement et de déclasséement des installations nucléaires de base en France* », Indice 0.v3, avril 2009.

Questionnaire

Questions juridiques relatives au démantèlement des INB

Questionnaire concernant

- l'application aux opérations de démantèlement :
 - des dispositions relatives au recours aux prestataires et à la sous-traitance,
 - du droit de la commande publique,
- l'articulation avec d'autres dispositifs juridiques

I. Recours à des prestataires et à la sous-traitance

1. Notification aux « intervenants extérieurs » des dispositions nécessaires à l'application de l'arrêté INB et du document formalisant la politique de l'exploitant en matière de protection des intérêts.
 - Quelle(s) forme(s) prend cette double notification, en particulier vis-à-vis des sous-traitants (avec lesquelles l'exploitant n'a pas de relation contractuelle) ?
2. Surveillance de l'exécution des activités importantes pour la protection (AIP) par un intervenant extérieur (prestataire et sous-traitant).
 - En quoi consiste cette « surveillance » et jusqu'où va-t-elle ?
 - En particulier, l'arrêté INB fait obligation à l'exploitant de :
 - S'assurer (i) que les intervenants extérieurs appliquent sa politique de protection des intérêts, (ii) que les opérations qu'ils réalisent, ou que les biens ou services qu'ils fournissent, respectent les exigences définies, (iii) qu'ils respectent les dispositions nécessaires à l'application de l'arrêté INB ;
 - S'assurer que cette politique est diffusée, connue, comprise et appliquée par l'ensemble des personnels amenés à la mettre en œuvre, y compris ceux des intervenants extérieurs.

Quelle(s) forme(s) la mise en œuvre de ces différentes dispositions prend-elle ?
Des consignes sont-elles données au personnel de l'exploitant ?

- Comment cette obligation de surveillance se combine-t-elle avec celle de coordination générale des mesures de prévention en matière de santé et sécurité au travail à la charge de l'entreprise utilisatrice (que ce soit en matière d'intervention d'entreprises extérieures ou de chantier de bâtiment et de génie civil) ?

En particulier, comment se combine-t-elle avec le fait que le plan de prévention des risques d'interférence est arrêté d'un commun accord entre l'entreprise utilisatrice et les entreprises extérieures (même question en matière de chantier de bâtiment et de génie civil) ?

3. Limitation des niveaux de sous-traitance : en général « autant que possible », en particulier à deux rangs.
 - Comment cette limitation est-elle mise en œuvre, étant rappelé que les sous-traitants n'ont pas de relation contractuelle avec l'exploitant ?
 - Quelle justification apportée, en particulier pour la limitation « autant que possible » ?
4. Mise en place d'un système de transmission des informations en provenance des intervenants extérieurs.
 - Comment cette obligation est-elle mise en œuvre vis-à-vis des sous-traitants ?
 - Les défaillances sont-elles réglées uniquement dans le cadre contractuel ou constituent-elles des « écarts » ?
5. Obligation de s'assurer que les « entreprises » (non seulement prestataires mais aussi sous-traitantes) disposent de la capacité technique de réalisation d'AIP et qu'elles en maîtrisent les risques associés.
 - Comment cette obligation est-elle mise en œuvre, notamment dans le cadre des règles de la commande publique ? Lors de l'appel d'offres ou après la réception de l'offre et avant la contractualisation ? Selon quelles modalités pratiques, quels critères et quelles réponses ou vérifications permettent-elles à l'exploitant d'être garanti que les intervenants disposent de cette capacité ?
 - Cette vérification se limite-t-elle aux entreprises personnes morales ? Va-t-elle jusqu'à la vérification de la capacité de chaque personne intervenante (formation, diplômes, expérience professionnelle) ?
6. Evaluation des offres en tenant compte de critères accordant la priorité à la protection des intérêts (à savoir : d'une part, la santé, la salubrité et la sécurité publiques ; d'autre part, la protection de la nature et de l'environnement).
 - Quels sont les critères retenus ? Sont-ils considérés comme des « spécifications techniques » au sens du droit de la commande publique ?
 - Obligation de préciser dans le contrat avec les intervenants extérieurs les obligations nécessaires à l'application des dispositions en matière de sûreté nucléaire du code de l'environnement et de l'arrêté INB, qui sont à la charge de chacune des parties.

Comment cette obligation est-elle mise en œuvre, étant rappelé que l'exploitant n'a pas de relations contractuelles directes avec les sous-traitants de son ou ses prestataires ?

- Quel partage est-il effectué de ces dispositions entre les parties et comment sont réglés les conflits éventuels ?
7. Le « cahier des charges social » (ou tout document équivalent) fait-il partie des documents contractuels imposés par les exploitants ? Est-il appliqué par les prestataires ? Son application soulève-t-elle des difficultés ?

II. Droit de la commande publique

1. Les exigences en matière de sûreté nucléaire relatives aux qualifications des prestataires/sous-traitants peuvent-elles être (aisément) intégrées dans les critères de sélection des offres ? Sinon, quelles sont les difficultés rencontrées ?
2. Est-il possible de tenir compte, dans la sélection des offres relatives à un nouveau marché, des défaillances techniques, de sûreté ou contractuelles d'une entreprise dans l'exécution d'un marché antérieur ?
3. Est-il possible de capitaliser sur le savoir-faire d'une entreprise dans l'exécution d'un marché ?
4. Est-il possible d'envisager un partenariat industriel de long terme entre exploitants et prestataires/sous-traitants dans le respect du droit de la commande publique ?
5. L'allotissement des marchés constitue-t-il une contrainte pertinente en matière de démantèlement ?
6. La nécessité de procéder à des modifications contractuelles par avenant pour répondre à des imprévus au cours des opérations de démantèlement se heurte-t-elle au principe du maintien de l'équilibre économique du marché ?
7. Est-il possible de susciter des idées de rupture ou des mesures d'innovation de la part des prestataires par rapport au cahier des charges initial ?
8. Existe-t-il des cas dans lesquels il est possible de déroger aux contraintes de la commande publique ?
9. Quelle(s) autres difficulté(s) rencontrez-vous dans la passation ou l'exécution des marchés ?

III. Articulation avec d'autres dispositifs

1. Sécurité du travail : la co-activité, en pratique accrue dans les opérations de démantèlement avec un plus large recours aux prestataires et aux sous-traitants, présente-t-elle des difficultés spécifiques ou supplémentaires dans ce domaine ? D'autres réglementations de sécurité créent-elles des contraintes contradictoires (incendie par ex.) ?

2. Quels autres dispositifs vous paraissent comporter des prescriptions ou induire des injonctions qui peuvent s'avérer contradictoires avec la réglementation de sûreté nucléaire (protection physique par ex.) ?
3. Rencontrez-vous des difficultés dans la mise en œuvre concomitante des dispositions et scénarios concernant le démantèlement, les réexamens de sûreté ou les modifications (notamment notables) ?
4. Quelles difficultés particulières la durée des procédures et la nécessité de prévisions à long terme vous paraissent-elles créer pour le déroulement des opérations de démantèlement ?