



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

IRSN
INSTITUT DE RADIOPROTECTION
ET DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE

COMMISSION D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE

AVIS N°9 DU 17 JANVIER 2024

Objet : Place de l'éthique et de la déontologie dans la réforme de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection

Le présent avis a pour objet de préciser la place de l'éthique et de la déontologie dans 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 nucléaire, déposé au Sénat à l'issue du Conseil des ministres du 20 décembre 2023. Cette question s'avère d'autant plus essentielle que la souveraineté énergétique de la France passe par la relance de sa filière nucléaire. L'éthique et la déontologie sont au cœur des enjeux démocratiques de santé publique et de protection de l'environnement.

La commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN (CED) s'est exprimée lors de la précédente tentative de fusion ASN-IRSN par une communication du 15 février 2023¹ explicitant les enjeux d'une telle réorganisation du point de vue de l'éthique et de la déontologie. Alors que les objectifs de cette réorganisation restent, pour une large part, peu explicites, la CED rappelle, conformément à son mandat de veille relative à l'ouverture à la société, que l'organisation actuelle inscrite dans le code de l'environnement repose sur une place éminente de l'éthique et de la déontologie dans le dispositif de gouvernance.

Les valeurs portées par la charte d'éthique et de déontologie de l'IRSN² (excellence, indépendance, partage, anticipation) constituent les piliers sur lesquels l'IRSN construit sa stratégie et développe ses missions. Il s'agit d'un élément fondamental de l'organisation actuelle de cet Institut puisque le code de l'environnement lui impose de se doter d'une commission ayant la double fonction de conseiller le conseil d'administration pour le développement des chartes d'éthique et de déontologie applicables aux activités de l'institut et de veiller à leur correcte application. L'IRSN adhère également à plusieurs textes relatifs à l'ouverture à la société ou à la déontologie de la recherche³.

1 Communiqué de la CED du 15 février 2023 : [Communication de la commission d'éthique et de déontologie de l'IRSN | IRSN](#)

2 Charte d'éthique et de déontologie de l'IRSN : [Charte d'éthique et de déontologie \(irsn.fr\)](#)

3 Charte d'ouverture à la société, charte de transparence sur le recours aux animaux à des fins scientifiques et réglementaires en France, charte française de déontologie des métiers de la recherche.

La CED note que, sur ces questions pourtant cruciales, le projet de loi n'apporte pas de garanties explicites et renvoie au futur règlement intérieur de la nouvelle entité leur éventuelle prise en compte en se dispensant toutefois de donner les grandes orientations permettant de s'assurer que ces points seront effectivement traités.

Elle souhaite, alors que le processus de fusion ASN-IRSN est engagé, et avant de terminer définitivement ses travaux, rappeler que les questions d'éthique et de déontologie doivent rester centrales dans la définition de la stratégie et dans le développement opérationnel des futures activités de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) prévue par le projet de loi. Ce qui est vrai pour l'IRSN l'est encore plus pour une entité qui sera l'acteur principal pour la sûreté nucléaire en France et dont le statut d'Autorité administrative indépendante nécessite qu'elle attache une attention particulière aux procédures lui permettant d'assurer excellence scientifique et technique, transparence et participation du public. S'agissant en particulier de la séparation entre l'expertise et la décision pour les activités civiles n'intéressant pas la défense nationale, le projet de loi ne fait aucune mention expresse à l'éthique et à la déontologie. Il prévoit seulement que cette question soit traitée par un règlement intérieur.

Inquiets du silence du projet de loi, les membres de la CED souhaitent partager plusieurs pistes de réflexion à destination des parlementaires et plus largement de toutes les parties prenantes pour que la dimension éthique et déontologique de la sûreté nucléaire et de la radioprotection réintègre au plus tôt le processus législatif engagé le 20 décembre 2023.

1. Doter la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection d'un dispositif indépendant sur la déontologie et l'éthique reposant sur une Charte et exprimant les valeurs de l'organisme, ainsi qu'un comité d'éthique et de déontologie.

La CED constate que l'éthique est absente du projet de loi portant réforme de la sûreté nucléaire. L'absence d'une disposition en droit permettant de consolider par les principes éthiques la bonne gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection affaiblit la qualité du dispositif présenté et constitue une cause de défiance dans un contexte d'accélération du nouveau nucléaire en France. Persévérer dans le maintien de l'absence d'un mécanisme participant de la bonne gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en matière d'éthique et de déontologie ne pourrait que constituer un signal négatif pour les citoyens et conduire à une défiance susceptible de ralentir, si ce n'est de bloquer la mise en œuvre du choix gouvernemental d'accélérer la création de nouvelles centrales nucléaires. Il importe donc que la loi prévoie un dispositif de cette nature et renvoie au règlement la définition des modalités y afférant.

Le projet de loi ne considère la déontologie que sous un angle limité à certaines de ses activités accessoires⁴. Il s'agit de s'assurer que des activités de l'ASNR pouvant donner lieu à rémunération bénéficieront d'un encadrement déontologique⁵. S'il est indéniable que ces activités doivent faire l'objet d'exigences déontologiques particulières, on comprend mal, alors que l'éthique et la déontologie doivent être des éléments centraux pour la gouvernance du nucléaire en France, qu'aucune autre mention de cette dimension ne soit faite dans le texte.

4 Article 3 : « Art. L. 592-14-2. (...) II. - Les interventions des services de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans les activités énumérées au I peuvent donner lieu à des rémunérations pour services rendus. L'autorité définit dans son règlement intérieur les règles de déontologie qui leur sont applicables.

5 Avis du Conseil d'État- N°407671 (NOR : ENEP2329611L/Verte-1) adopté le 14 décembre 2023, point n°9 « Sur la possibilité d'exercer des activités rémunérées et la modification du règlement intérieur de la future autorité ».

Pour s'assurer d'une prise en compte pleine et entière de l'éthique et de la déontologie, la CED suggère la création d'un organe endossant de façon classique un rôle de proposition en matière d'éthique et de déontologie d'aide à la décision dans ses dimensions éthiques, qu'il s'agisse de saisines par la gouvernance de la future ASNR, - présidence, commissaires et direction générale-, ou d'auto-saisine. Il aurait également une mission de surveillance et de réception d'éventuelles alertes quant aux manquements susceptibles d'apparaître au sein de l'ASNR. En effet, la commission nationale de la déontologie et des alertes en matière de santé publique et d'environnement n'ayant plus la capacité de recevoir des alertes d'individus, c'est l'ASNR elle-même, qui serait réceptrice des alertes externes dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la radioprotection⁶.

La publicité des avis et bilans d'activité de cet organe, comme c'est le cas pour ceux de la CED, confèrerait à ce dispositif indépendant un rôle d'information du public. Ce rôle pourrait être étendu aux deux autres institutions bénéficiaires des transferts de missions et de personnels de l'IRSN prévus par le projet de loi : CEA et ASND.

La CED estime indispensable que la future ASNR soit dotée d'une charte d'éthique et de déontologie ainsi que d'un organe permettant en toute indépendance de conseiller la gouvernance de l'ASNR sur ces questions, et d'en rendre compte publiquement.

2. Préciser en droit et expliciter dans une Charte les valeurs de l'organisme, ses engagements en matière d'information sur les impacts environnementaux et sur la santé ainsi que son ouverture à la société

La CED rappelle que la mise en place de l'IRSN a résulté de la remise en cause d'une organisation fondée sur le secret qui avait conduit par le passé à engendrer de la défiance au regard de la capacité des opérateurs et des pouvoirs publics d'assurer la radioprotection durable des populations et de l'environnement. Le fait de communiquer des informations sur les expertises réalisées en amont des décisions, ou encore d'associer le public à ses travaux, sont des éléments structurels de l'organisation actuelle de l'IRSN qui ont été explicitement voulus par le législateur. L'adhésion encore fragile de la majorité des français à la politique nucléaire repose sur cette confiance retrouvée⁷.

Une des composantes de la confiance est aussi liée au fait que le champ de l'expertise ne se limite pas à la sûreté nucléaire *stricto-sensu* mais qu'il inclut la surveillance de l'environnement. Cette dimension est essentielle pour le public qui souhaite certes que la sûreté des installations soit assurée, mais aussi que des informations précises lui soient fournies tant sur les expositions auxquelles il est directement exposé que concernant l'impact des radiations nucléaires sur les écosystèmes qui peuvent également l'exposer de façon indirecte.

L'expérience et la culture développées par l'IRSN dans le domaine doivent être préservées. Cela suppose que la nouvelle entité intègre les valeurs d'information et d'ouverture à la société qui sont au cœur de la charte d'éthique et de déontologie de l'IRSN, et adopte les modalités de nature à les garantir, y compris en temps de crise.⁸

6 [Décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022](#) relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

7 Le baromètre annuel de l'IRSN indique que 50% des Français soutiennent la construction de nouvelles centrales nucléaires (en hausse de 6 points par rapport à l'année précédente). Cependant, 68% estiment qu'il faut rapidement trouver et mettre en œuvre une solution en matière de gestion des déchets nucléaires.

8 Avis n°8 de la CED-IRSN : https://www.irsn.fr/sites/default/files/2023-06/IRSN_CED_Avis-n8_2023-06.pdf

Le projet de loi renvoie au règlement intérieur de la future ASNR⁹ les modalités de publication des résultats des expertises. L'esprit même de ces publications n'est pas précisé. Plus encore, la lettre de l'article en question ouvre la voie à une interprétation restrictive de l'exigence de transparence, alors que le droit à l'information et à la participation du public est consacré par la Convention de Aarhus pleinement applicable en la matière¹⁰. Si la CED note que plusieurs parties prenantes ont salué le projet de fusion de l'ASN et de l'IRSN précisément du fait que la publication des expertises de l'IRSN pourrait être concomitante de la décision et non plus l'anticiper ce qui contreviendrait au droit rappelé ci-dessus, elle observe que d'autres parties prenantes souhaitent au contraire préserver une information du public sur les résultats d'expertise, qui reste *préalable* à la décision.

La CED considère qu'il est important de garantir par la loi le principe de publication des avis d'experts en toute indépendance par rapport aux décisions, et en tout état de cause suffisamment en amont de celles-ci pour que le public puisse être éclairé et exercer son droit de participation aux décisions qui le concernent du fait de leur impact potentiel sur l'environnement et la santé publique. C'est pourquoi la CED souhaite que les modalités de l'information du public et l'ouverture à la société soient précisées en droit et mentionnées comme une des missions attribuées à la future ASNR.

3. S'appuyer sur un organe consultatif d'éthique et de déontologie garantissant l'indépendance de l'expertise comme un élément essentiel du processus de prise de décision

L'IRSN assure la mission d'expert public du risque radiologique en vue des prises de décision relatives à la protection des populations, des travailleurs et de l'environnement. La CED avait insisté sur ce point lors de sa communication du 15 février 2023 : l'indépendance de l'expertise au regard des organes décisionnels en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection est capitale pour assurer que l'information technique fournie au décideur, s'agissant des risques, repose sur des analyses scientifiques et techniques. La prise de décision prend en compte d'autres paramètres tels que les impacts économiques, les enjeux stratégiques ou encore l'acceptabilité sociale, mais ce sont précisément des dimensions de la prise de décision qui ne doivent en aucun cas influencer la réflexion de l'expert technique.

Les diverses prises de position exprimées à l'annonce du choix gouvernemental de fusion ASN-IRSN soulignent le risque de perte de crédibilité de l'expertise du fait du transfert projeté de sa gouvernance à une instance en charge de la décision. Si cette préoccupation sociétale s'exprime d'ores et déjà dans des contentieux de façon transverse aux problématiques de protection de l'environnement et de santé publique, elle comporte un risque de retour à une opposition citoyenne à tout projet concernant les installations nucléaires civiles.

Le projet de loi renvoie à nouveau au règlement intérieur de la future ASNR¹¹ la responsabilité de définir les modalités assurant l'indépendance de l'expertise et de la décision. La CED souligne qu'un des éléments

9 Article 2 du projet de loi : « Art. L. 592-14. – L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection définit, dans son règlement intérieur, les modalités de publication des résultats de ses activités d'expertise et d'instruction dans l'ensemble de ses domaines de compétence. Les avis rendus dans le cadre prévu à l'article L. 592-29 sont rendus publics dans des conditions définies par leur destinataire. Elle organise la publicité, sous réserve des secrets protégés par la loi, des données scientifiques résultant des programmes de recherche dont elle prend l'initiative. »

10 L'Article 7 de la charte de l'environnement consacre le droit à l'information et à la participation du public. Par ailleurs, la convention d'Espoo (Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière) joue un rôle très important à cet égard s'agissant des installations nucléaires.

11 Article 2 du projet de loi : « Art. L. 592-13-1. - L'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection définit, dans son règlement intérieur, les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des articles 12 à 14 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des

permettant de garantir cette indépendance est d'associer un dispositif d'éthique et de déontologie dont les modalités seront à définir. Elle observe également que le projet, au lieu de créer une nouvelle entité issue de la fusion IRSN-ASN conçue comme devant respecter plusieurs principes éthiques en matière d'indépendance, intègre à cette entité décisionnelle une institution chargée de l'évaluation des risques et de missions de recherche en sûreté nucléaire et radioprotection. Ce point est loin d'être neutre. Ce mode de construction de la nouvelle entité induit un biais en défaveur de l'expertise qui serait désormais pilotée par les décideurs.

La situation est la même s'agissant des activités concernant la défense nationale, dont l'expertise rejoindrait l'ASND à l'occasion du projet de loi relatif à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. En effet l'expertise sera réalisée par les personnels de l'IRSN affectés au CEA, qui seront mis à disposition du ministère des armées chargé de prendre les décisions sur ces questions.

La CED souhaite qu'une charte d'éthique et de déontologie ainsi qu'un organe chargé de ces questions contribuent à conforter l'indépendance de l'expertise en synergie avec la recherche scientifique, et plus généralement la mise en place d'une gouvernance et de règles de fonctionnement qui garantissent en tout cas l'indépendance de l'expertise au regard de la décision en matière de radioprotection et sûreté nucléaire.

Délibéré et adopté à l'unanimité le 17 janvier 2024 par Françoise ROURE, présidente de la Commission, Lionel BOURDON, Raja CHATILA, Marc CLEMENT, Alexandra LANGLAIS, Mauricette STEINFELDER et Eric VINDIMIAN, membres.

autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, y compris en ce qui concerne les activités d'expertise et de recherche, afin de prévenir les conflits d'intérêts. Ce règlement intérieur définit également les modalités de fonctionnement et les règles propres à distinguer le processus d'expertise et d'instruction conduit par ses services et le processus d'élaboration des avis et décisions délibérés par son collège. »