



N° 2335

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2019.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à la création d'une délégation parlementaire  
au nucléaire civil,*

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Barbara POMPILI, Paul CHRISTOPHE, Anthony CELLIER, Bérangère ABBA, Xavier BATUT, Émilie CARIOU, Sonia KRIMI, Sandrine LE FEUR, Roland LESCURE, Bruno MILLIENNE, Jimmy PAHUN, Mathilde PANOT, Patrice PERROT, Claire PITOLLAT, Jean-Pierre PONT, Natalia POUZYREFF, Isabelle RAUCH, Hervé SAULIGNAC, Cédric VILLANI, Hubert WULFRANC, Jean-Marc ZULESI,

députés.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi, qui a pour objet de créer une délégation parlementaire au nucléaire civil trouve ses origines dans les travaux menés par la commission d'enquête sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires qui a rendu ses conclusions le 5 juillet 2018.

En effet, dès le début de ses travaux, la commission d'enquête s'est trouvée confrontée à une difficulté majeure, celle de l'opposition du secret de la défense nationale. Il est certes normal et souhaitable que certaines informations relatives à la sûreté et, plus encore, à la sécurité des installations nucléaires soient strictement protégées afin d'éviter de donner des armes à des personnes ou des organisations mal intentionnées. Il est en revanche anormal que ces informations soient soustraites à tout contrôle des élus de la nation.

Étant donné la nature du risque et les conséquences que son évaluation emporte en matière de choix énergétiques, la commission d'enquête est parvenue à la conclusion que les parlementaires devaient avoir un accès aux documents classifiés relatifs aux installations nucléaires, le cas échéant par des contrôles sur place et sur pièces. Il est également apparu nécessaire qu'ils puissent mener leurs auditions en étant en mesure de vérifier les propos de leurs interlocuteurs.

Lors de son audition, la secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale, Mme Claire Landais, a bien identifié le problème : « Je comprends parfaitement qu'il vous soit difficile de conduire des investigations alors que l'un des pans de votre champ d'enquête vous est largement inaccessible ; le problème n'est pas nouveau. Le Conseil constitutionnel en a lui-même été saisi et a clairement établi que le secret de la défense nationale est un des outils de défense du périmètre défini à l'article 5 de la Constitution fixant les prérogatives du pouvoir exécutif. Ne m'en veuillez pas d'invoquer ces grands principes : il vous est arrivé, d'une audition à l'autre, d'amener certains de vos interlocuteurs à pousser un peu dans les détails ; mais tout le monde sait qu'en diffusant des informations classifiées, il prend un risque sur le plan pénal. Sans doute peut-on regretter un manque d'information des parlementaires, notamment au niveau de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ; il y a sans doute des marges de progression, mais l'habilitation des parlementaires ne peut passer que par la loi. »

Dans de nombreux cas, la commission d'enquête a dû se contenter de bonnes paroles, sans qu'aucun élément tangible ne lui soit produit pour étayer telle ou telle affirmation.

Ce que la commission d'enquête n'a pu obtenir en raison du cadre juridique existant, elle souhaite qu'à l'avenir le Parlement puisse y avoir accès de façon permanente, moyennant un dispositif adapté au caractère très sensible de ces informations.

## **A. LE SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE**

### **1. Définition**

Le secret de la défense nationale est défini aux deux premiers alinéas de l'article L. 413-9 du code pénal :

« Présentent un caractère de secret de la défense nationale au sens de la présente section les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers intéressant la défense nationale qui ont fait l'objet de mesures de classification destinées à restreindre leur diffusion ou leur accès.

« Peuvent faire l'objet de telles mesures les procédés, objets, documents, informations, réseaux informatiques, données informatisées ou fichiers dont la divulgation ou auxquels l'accès est de nature à nuire à la défense nationale ou pourrait conduire à la découverte d'un secret de la défense nationale. »

### **2. Classification et habilitation**

Depuis 1981, trois niveaux de classification peuvent être utilisés en fonction du degré de sensibilité des données considérées : « confidentiel défense », « secret défense » et « très secret défense ». Pour les niveaux « confidentiel défense » et « secret défense », le Premier ministre, assisté par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), établit les conditions dans lesquelles chaque ministre, pour le département dont il a la charge, détermine les informations et supports qu'il y a lieu de classer et les modalités de leur protection. Pour le niveau « très secret défense », il fixe les critères et les modalités de protection et prend seul les décisions d'habilitation.

Les informations et supports classifiés « confidentiel défense » font l'objet d'un suivi local dans chaque ministère. Ceux qui sont classifiés au niveau « secret défense » sont répertoriés dans un inventaire centralisé.

L'habilitation de sécurité autorisant l'accès à ces données est fonction du niveau de classification. Elle intervient après une procédure d'enquête administrative menée sur la personne concernée. Le Premier ministre, assisté par le SGDSN et les ministres dans leur champ de compétences, définissent les règles relatives à la protection des supports classifiés et à la délivrance des habilitations.

L'habilitation ne donne pas accès à l'ensemble des informations du niveau de classification visé mais uniquement à celles dont l'agent a besoin dans le cadre de l'exercice de sa mission (« besoin d'en connaître » évalué par l'autorité hiérarchique).

### **3. Statistiques**

Selon un rapport du SGDSN, on dénombrait, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, 288 334 documents classifiés au niveau « secret défense ». Leur répartition par département ministériel s'établit comme suit :

- ministère chargé de l'énergie : 50 % ;
- ministère de la défense : 44 % ;
- ministère de l'intérieur : 4 % ;
- autres ministères : 2 %.

À la même date, 413 235 personnes étaient habilitées en France, soit une personne sur 160 (contre une personne sur 71 aux États-Unis). Le rapport ne ventile pas ce chiffre en fonction des niveaux d'habilitation. La répartition entre sphères de compétence ministérielle est la suivante :

- ministère de la défense : 70,3 % ;
- ministère chargé de l'énergie : 12,8 % ;
- ministère de l'intérieur : 11,6 % ;
- autres ministères : 5,3 %.

## **B. LES INSTANCES AYANT À CONNAÎTRE DE SUJETS PROTÉGÉS PAR LE SECRET DE LA DÉFENSE NATIONALE**

### **1. La commission du secret de la défense nationale**

La commission du secret de la défense nationale est une autorité administrative indépendante chargée de donner un avis sur la déclassification et la communication d'informations ayant fait l'objet d'une classification. Elle est composée de trois magistrats issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, choisis sur une liste de six membres par le Président de la République, et d'un député et d'un sénateur désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat.

Ses avis sont rendus après qu'une demande de déclassification et de communication a été formulée par une juridiction française ou par le président d'une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ou du Sénat chargées des affaires de sécurité intérieure, de la défense ou des finances. Ils sont ensuite transmis à l'autorité administrative classificatrice, laquelle conserve toute latitude pour prendre sa décision.

Les membres de la commission sont autorisés à connaître de toute information classifiée dans le cadre de leur mission. La commission, ou sur délégation de celle-ci son président, est habilitée à procéder à l'ouverture des scellées des éléments classifiés qui lui sont remis.

## **2. L'accès des parlementaires aux informations classifiées**

Les parlementaires sont soumis aux restrictions liées au secret de la défense nationale au même titre que l'ensemble des citoyens. Il n'est pas prévu par l'exécutif de procédure d'habilitation d'un élu pour accomplir telle ou telle mission dans le cadre de son mandat. Comme dans le cas des magistrats, le principe de séparation des pouvoirs est invoqué pour justifier la limitation du pouvoir de contrôle du Parlement. Il est en effet difficilement envisageable de soumettre un parlementaire à l'enquête administrative préalable à toute habilitation. Cela reviendrait à subordonner les prérogatives des élus de la nation à une procédure relevant de la seule compétence de l'exécutif.

Pour ces raisons, l'exclusion des informations classifiées du champ du contrôle exercé par les parlementaires est la règle au niveau organique :

– Pour les commissions spéciales ou permanentes :

« Une commission spéciale ou permanente peut convoquer toute personne dont elle estime l'audition nécessaire, réserve faite, d'une part, des sujets de caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, d'autre part, du

respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. »

– Pour les commissions d'enquête :

« Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. »

– Et enfin, en matière budgétaire et administrative, pour les membres des commissions des finances :

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif [que les présidents, les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent. »

Cependant, le président d'une des commissions permanentes de l'Assemblée nationale ou du Sénat chargées des affaires de sécurité intérieure, de la défense ou des finances peut demander la déclassification et la communication d'informations, ce qui provoque la saisine de la commission du secret de la défense nationale.

Une seule structure parlementaire, la délégation parlementaire au renseignement, permet à des élus d'accéder à des données classifiées.

### **3. La délégation parlementaire au renseignement**

Elle a été créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 qui a ajouté à l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au

fonctionnement des assemblées parlementaires un article 6 *nonies*. Commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, cette délégation est composée de quatre députés et de quatre sénateurs. Les présidents des commissions permanentes chargées des affaires de sécurité intérieure et de défense en sont membres de droit, les autres membres étant désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste.

La délégation a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement. À cet effet, elle peut entendre le Premier ministre, les ministres concernés, le secrétaire général de la défense nationale et les directeurs de ces services. Elle peut également adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Chaque année, elle établit un rapport public dressant le bilan de ses activités.

La commission parlementaire au renseignement nucléaire que la présente proposition de loi envisage de créer pourrait utilement s'inspirer de cette instance.

### **C. LA NÉCESSITÉ DE CRÉER UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU NUCLÉAIRE CIVIL**

La création d'une délégation parlementaire au nucléaire civil suppose une modification de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Les prérogatives de cette instance pourraient être définies sur le modèle de celles de la délégation parlementaire au renseignement (article 6 *nonies* de l'ordonnance précitée), notamment s'agissant du fonctionnement et du format.

Les présidents des commissions permanentes chargées de l'énergie et du développement durable en seraient membres de droit, ainsi que le président et le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, les autres membres étant désignés de manière à assurer une représentation pluraliste. Sans qu'il soit nécessaire de l'inscrire dans la loi de manière explicite, une place serait réservée dans chaque chambre à un membre d'un groupe d'opposition.

Ses membres seraient habilités *ès qualités* au secret de la défense nationale pour le secteur qui les intéresse, à savoir le nucléaire civil.

La délégation pourrait notamment entendre le Premier ministre, les ministres compétents ainsi que leurs administrations, le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, les dirigeants des organismes et sociétés ayant la responsabilité d'installations nucléaires. L'ASN et l'IRSN lui fourniraient toutes informations et études nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle aurait la faculté de procéder à des contrôles sur place et sur pièces sans que l'on puisse lui opposer le secret de la défense nationale.

Sans qu'il soit nécessaire de trop entrer dans le détail dans le cadre de cette proposition de loi, la délégation serait ainsi tenue informée des principaux événements en relation avec les installations nucléaires civiles, en particulier des informations concernant :

- la directive nationale de sécurité (DNS) pour ce qui concerne les informations relatives au nucléaire civil ;
- les dispositifs de sûreté/sécurité passive et active ;
- les tests et exercices conduits dans ce domaine ;
- les incidents, accidents et alertes recensés par les services de l'État et par les autorités indépendantes ;
- les plans de sécurité d'opérateur (PSO), les plans particuliers de protection (PPP) et les plans de protection externe (PPE) ;
- les choix du gouvernement en matière de politique énergétique ;
- les choix industriels et la situation économique et financière des opérateurs du nucléaire civil ;
- les conditions de travail dans le secteur du nucléaire.

Elle pourrait rendre des avis sur les questions dont elle se serait saisie, le cas échéant avec l'appui de l'ASN et de l'IRSN. Elle disposerait également du pouvoir de saisir directement l'ASN et l'IRSN et pourrait présenter, lorsqu'elle le juge utile, un rapport public sur les installations nucléaires civiles en France.

\*

\*           \*

La commission d'enquête a noté le soutien de M. Dominique Minière, directeur du parc nucléaire et thermique d'EDF, qui a déclaré au cours de son audition, le 15 mars 2018, « nous souhaitons que soit mise en place une formation ad hoc de parlementaires habilités à accéder aux informations relevant du confidentiel défense, avec lesquels nous pourrions aller beaucoup plus loin concernant les mesures de sécurité prises sur nos sites. Nous pourrions alors vous transmettre un certain nombre de données que nous ne pouvons pas présenter dans une instance publique. ».

Au regard de l'importance du parc, les événements récents, qu'il s'agisse des tentatives d'intrusion ou de défaillances signalées, mais aussi du risque d'attentat, n'ont pas manqué de susciter des inquiétudes légitimes auprès de nos concitoyens. La délégation que nous proposons de créer n'a pas pour objet d'attiser ces inquiétudes ou, à l'inverse, de les mettre sous le tapis : il nous semble, légitime et démocratique que la Représentation nationale s'empare du sujet afin de l'étudier dans la durée, de façon apaisée, responsable, sans tabou ni idée préconçue. Il convient, sur ce sujet comme sur tant d'autres d'ailleurs, de ne pas laisser préempter le débat par les opérateurs, quelle que soit leur qualité, au motif qu'il serait trop technique.

En renforçant l'information des députés et des sénateurs sur ce sujet éminemment sensible, le pouvoir politique renforcera le caractère démocratique et responsable du contrôle parlementaire.

## PROPOSITION DE LOI

### Article unique

- ① Après l'article 6 *decies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, il est inséré un article 6 *undecies* ainsi rédigé :
- ② « Art. 6 *undecies*. - I. - Il est constitué une délégation parlementaire au nucléaire civil commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est composée de cinq députés et de cinq sénateurs.
- ③ « II. - Les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées respectivement de l'énergie et de l'environnement, ainsi que le président et le premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sont membres de droit de la délégation parlementaire au nucléaire civil. La fonction de président de la délégation est assurée alternativement, pour un an, par un député et un sénateur, membres de droit.
- ④ « Les autres membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. Les députés qui ne sont pas membres de droit sont désignés au début de chaque législature et pour la durée de celle-ci. Les sénateurs sont désignés après chaque renouvellement partiel du Sénat.
- ⑤ « III. - Sans préjudice des compétences des commissions permanentes, la délégation parlementaire au nucléaire civil a pour mission de suivre l'organisation et le déroulement des activités nucléaires civiles sur le territoire national, sur le plan de la sûreté et de la sécurité. Ses compétences s'étendent aux organismes et aux entreprises publics ou privés, français ou étrangers, propriétaires ou gestionnaires d'au moins une installation nucléaire de base, en activité ou en démantèlement, ainsi qu'à ceux utilisant des sources ou des matières radioactives ou chargés d'effectuer l'entreposage, le stockage, la surveillance ou le transport de ces matières.
- ⑥ « La délégation peut solliciter de la part du Premier ministre des informations et des éléments d'appréciation relatifs à la sûreté et à la

sécurité des installations nucléaires et des transports de matières radioactives. Elle peut procéder à des contrôles sur place et sur pièces.

- ⑦ « La délégation peut entendre le Premier ministre, les membres du gouvernement, le secrétaire général à la défense et à la sécurité nationale, les responsables de l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire ainsi que les responsables d'organismes ou d'entreprises en lien avec les activités mentionnées au premier alinéa du présent III qu'elle juge utile d'interroger.
- ⑧ « La délégation peut saisir pour avis l'Autorité de sûreté nucléaire et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire.
- ⑨ « IV. - Les membres de la délégation sont autorisés ès qualités à connaître des informations ou des éléments d'appréciation définis au III et protégés au titre de l'article 413-9 du code pénal.
- ⑩ « Les agents des assemblées parlementaires désignés pour assister les membres de la délégation doivent être habilités, dans les conditions définies pour l'application de l'article 413-9 du code pénal, à connaître des mêmes informations et éléments d'appréciation.
- ⑪ « V. - Les travaux de la délégation parlementaire au nucléaire civil sont couverts par le secret de la défense nationale.
- ⑫ « Les membres de la délégation et les agents des assemblées mentionnés au IV sont astreints au respect du secret de la défense nationale pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en ces qualités.
- ⑬ « VI. - Chaque année, la délégation établit un rapport public dressant le bilan de son activité, qui ne peut faire état d'aucune information ni d'aucun élément d'appréciation protégés par le secret de la défense nationale ou relevant du secret industriel.
- ⑭ « Dans le cadre de ses travaux, la délégation peut adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre. Elle les transmet au président de chaque assemblée.
- ⑮ « VII. - La délégation parlementaire au nucléaire civil établit son règlement intérieur. Celui-ci est soumis à l'approbation du bureau de chaque assemblée.

- ⑩ « Les dépenses afférentes au fonctionnement de la délégation sont financées et exécutées comme dépenses des assemblées parlementaires dans les conditions fixées par l'article 7. »