

Évolutions du statut du Commissariat à l'énergie atomique (CEA)

par *Laetitia Grammatico-Vidal**

« Il est institué, sous le nom de *Commissariat à l'énergie atomique*, un établissement de caractère scientifique, technique et industriel doté de la personnalité civile ainsi que de l'autonomie administrative et financière et placé sous l'autorité et le contrôle du ministre du Développement industriel et scientifique »

L'article précité issu de l'ordonnance du 18 octobre 1945¹ se présente comme l'acte de naissance du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), établissement public dont la nature juridique a longtemps été singulière et objet de débat, et qui fêtera pourtant, le 18 octobre 2009, ses soixante-quatre années d'existence.

Les évolutions actuelles dans le domaine de la recherche ont récemment conduit le Gouvernement, par ordonnance du 11 décembre 2008², à modifier le code de la recherche afin de réviser ses dispositions. Une nouvelle fois, le Commissariat à l'énergie atomique, établissement public de recherche, a été reclassé parmi les « établissements de recherche dans le domaine de l'énergie », ce qui n'est pas en parfaite cohérence avec l'évolution historique et actuelle des missions de cet établissement public, puisque ces responsabilités sont plus larges. Cet organisme a en effet évolué d'établissement public à vocation nucléaire en un établissement public de recherche à vocation

* Mme. L. Grammatico-Vidal est docteur en droit, responsable juridique de l'Agence ITER-France au sein du Commissariat à l'énergie atomique.

1. Article 1^{er} de l'Ordonnance n° 45-2563, *J.O.* du 31 octobre 1945, p. 7065 et Décret n° 45-2572 du 18 octobre 1945 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 18 octobre 1945 instituant le Commissariat à l'énergie atomique, *J.O.*, du 31 octobre 1945, p. 7079 et rectificatif *J.O.* (3 et 8 novembre 1945), p. 7212 et 7382.

2. Ordonnance n° 2008-1304 du 11 décembre 2008 modifiant la partie législative du code de l'éducation, *J.O.R.F.* du 12 décembre 2008, p. 18960.

technologique. Il est donc intéressant de découvrir ou redécouvrir cet établissement, sa nature juridique et les évolutions qu'elle a subies³.

Le Commissariat à l'énergie atomique, fruit de circonstances exceptionnelles⁴ et d'activités complexes, entre aujourd'hui dans une nouvelle ère et doit faire face à de nombreux enjeux nationaux et supranationaux. L'Organisme prépare en effet l'avenir des filières nucléaires (plus sûres, moins polluantes, non-proliférantes et plus économiques) et poursuit des recherches ayant pour objet d'autres solutions énergétiques sous l'égide du développement durable et de la limitation des gaz à effet de serre (technologie hydrogène, fusion, technologies alternatives de l'énergie). Il a également pour objectif de mettre la recherche technologique au service de l'industrie, par le développement des micro et nano-technologies mais aussi des biotechnologies ou encore de mettre la technologie au service de la connaissance des sciences du vivant⁵, de la matière⁶, du climat et de l'environnement⁷.

En outre, le CEA doit faire face aux enjeux de la défense nationale et doit être capable de maintenir une capacité de dissuasion fiable, sûre et pérenne, en l'absence d'essais nucléaires, de participer activement à la surveillance des traités et à la lutte contre la prolifération nucléaire et le terrorisme dans ce domaine, mais il doit aussi développer la propulsion nucléaire des sous-marins et des porte-avions de la Marine nationale⁸.

Son statut a accompagné ces évolutions, tout en évoluant lui-même. L'intention du Gouvernement en 1945 est de créer un organisme qui soit « à la fois très près du Gouvernement et, pour ainsi dire, mêlé à lui [...] et cependant doté d'une très grande liberté d'action »⁹. L'organisme devait donc répondre à un double souci d'efficacité et de continuité, pour le protéger des aléas de la vie politique, mais était aussi destiné à exercer des activités dans le secteur nucléaire sur lequel l'État souhaitait garder la maîtrise.

La question de son statut juridique a donc été soulevée dès le départ : serait-il un département ministériel, un haut-commissariat, un commissariat sans personnalité juridique ou un établissement public ?

En principe, le statut d'un établissement détermine le régime juridique applicable à ses activités, lesquelles ne peuvent être exercées que dans le cadre des missions qui lui sont dévolues par ses textes

-
3. Pour des études sur le Commissariat à l'énergie atomique, son organisation et son régime juridique, voir le Rapport au Président du Conseil, Le Commissariat à l'énergie atomique, *La documentation française* (1955) ; Rambaud P., Le Commissariat à l'énergie atomique, Thèse soutenue à l'Université de Paris II (1972) ; Loverini M.-J., Le Commissariat à l'énergie atomique, Gallimard (1995).
 4. Sur les origines du CEA, voir Petit, Jean-Claude, « Modernité du statut juridique du CEA et nouvelle gestion publique », *RFFP*, n° 84, 2003, p. 135, notamment le point 2 où l'auteur fait référence aux rôles joués par Raoul Dautry, Frédéric Joliot et Jean Toutée dans le projet d'ordonnance.
 5. L'objectif est d'appliquer les technologies issues du nucléaire au domaine de la santé : radiobiologie, imagerie, structure des protéines.
 6. L'objectif est d'explorer et de comprendre la matière.
 7. Il étudie les mécanismes climatiques et a été par exemple le premier à alerter de l'arrivée du tsunami de Sumatra le 26 décembre 2004.
 8. Malgré l'importance stratégique de cet organisme, il est fréquent de constater que, souvent, seules ses missions relatives à l'énergie nucléaire, qu'elles soient civiles ou militaires, sont connues ou du moins supposées connues par la société civile, quelles que soient leurs applications.
 9. Exposé des motifs de l'Ordonnance n° 45-2563 du 18 octobre 1945.

constitutifs, en vertu du principe de spécialité des établissements publics. Or, l'Article 1^{er} de l'Ordonnance du 18 octobre 1945 qualifie le CEA « d'établissement à caractère scientifique, technique et industriel », un statut particulier, qui n'a pas permis de déterminer de façon unique le régime juridique applicable à ses activités.

L'Ordonnance n° 2004-545 relative à la partie législative du code de la recherche aurait pu laisser penser que la spécificité du statut juridique de l'établissement était désormais écartée du fait de sa classification explicite dans la catégorie des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) mais la particularité de la nature juridique du CEA n'est pas simplement due à sa détermination par la loi ; elle résulte aussi des missions qui lui sont dévolues. Ce sont en réalité ces dernières qui ont, dès 1945, contribué à déterminer et à définir son statut (I). Aujourd'hui et depuis 2004, avec la détermination explicite par le code de la recherche du statut du CEA, il est légitime de s'interroger sur l'impact de cette classification sur la détermination juridique de ses missions (II).

I. Un statut déterminé par les missions explicites conférées au CEA

Les circonstances historiques de la création du CEA¹⁰ et la volonté du Gouvernement ont conduit à la mise en place d'un organisme aux missions pluridisciplinaires, qui ont influencé son statut (A), avec un double caractère de puissance publique et de puissance privée.

Ce sont encore les circonstances conjoncturelles découlant de l'évolution des premières grandes opérations liées à l'énergie atomique à la fin des années soixante, des politiques nucléaires dans de nombreux pays ainsi qu'aux problèmes liés aux filières de réacteurs¹¹ qui conduisent à la réorganisation du CEA et de ses missions en 1970 et à l'évolution de son statut (B).

A. Un statut dualiste lié à des missions pluridisciplinaires

Il existe une volonté nette en 1945 de ne pas inscrire le CEA dans la catégorie des établissements publics ordinaires. Ainsi, dès l'exposé des motifs de l'ordonnance de création, un dualisme est apparu, du fait de la nature de ses missions, à la fois administratives et industrielles, puisqu'il doit « poursuivre les recherches scientifiques et techniques en vue de l'utilisation de l'énergie atomique dans les divers domaines de la science, de l'industrie et de la défense nationale »¹², ce qui conduit à qualifier dès l'origine son statut de *sui generis* ou encore de « statut à part ».

Ses missions administratives (qui peuvent être qualifiées d'intérêt général) étaient *a priori* plus nombreuses que ses missions industrielles¹³, mais sa compétence couvrait potentiellement toutes les

10. Voir le n° 3246 des notes et études documentaires (18 décembre 1965) ; voir également Hirsch, Robert, « Vocation et missions du CEA », *Revue de la défense nationale* (1970), p. 357.

11. L'existence d'une concurrence entre la filière UNGG française (uranium naturel-graphite-gaz) et celle américaine (PWR) a fait l'objet de long développement dans tous les ouvrages relatifs à l'énergie nucléaire.

12. Article 1^{er} de l'Ordonnance du 18 octobre 1945 précitée.

13. En effet, il avait pour objectif d'étudier les mesures propres à assurer la protection des personnes et des biens, de fournir au Gouvernement toutes informations concernant l'énergie atomique et ses applications et, notamment, l'éclairer dans la négociation des accords internationaux et, en général, de prendre toutes mesures utiles pour mettre la France en état de bénéficier du développement de cette branche de la science. Par ailleurs, il disposait, pour l'exécution de sa mission et selon les règles prévues pour son fonctionnement, « des pouvoirs actuellement dévolus aux ministres intéressés ». Quant à ses missions industrielles, elles lui permettaient d'organiser et de contrôler, en accord avec les départements ministériels intéressés, la prospection et l'exploitation des gisements des matières premières nécessaires, à savoir l'uranium, de réaliser à l'échelle industrielle les dispositifs généraux d'énergie d'origine atomique.

étapes du cycle du combustible, de la prospection et de l'exploitation des gisements d'uranium jusqu'à la réalisation à l'échelle industrielle des dispositifs générateurs d'énergie atomique et sa mission de recherche scientifique concernait aussi bien la recherche fondamentale que celle appliquée, de la radioprotection et des applications militaires¹⁴.

Dès lors, si les missions de cet établissement ne permettaient pas de déterminer explicitement son statut, il a néanmoins rapidement été considéré sans conteste comme public, du fait de sa création par une décision des pouvoirs publics et des missions d'intérêt général qui lui sont dévolues, ce qu'a confirmé en 1947 le Conseil d'État¹⁵.

Il n'en reste pas moins que l'établissement peut tout à la fois entrer dans la catégorie des établissements publics à caractère administratif (EPA¹⁶) et dans celle des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC¹⁷), du fait de la pluridisciplinarité de ses missions. En effet, « l'organisme d'État qu'est le CEA »¹⁸, dispose d'un financement public, de missions d'intérêt général et, pour l'exercice de ces dernières, des pouvoirs habituellement dévolus aux ministres intéressés, tout en étant rattaché directement au Président du Conseil. Par ailleurs, il dispose aussi d'une gestion privée qui découle de l'ordonnance de 1945¹⁹ et qui correspond à l'esprit du législateur de l'époque de lui octroyer une certaine autonomie et une marge de manœuvre pour remplir ses missions, notamment celle industrielle.

Au fur et à mesure du développement de l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques, une place grandissante a été attribuée à la mission industrielle du CEA, par laquelle il a comblé une lacune et joué le rôle d'initiateur, avant de déboucher sur la création de filiales et de les encourager.

Cependant, l'apparition d'une industrie atomique placée sous le régime du droit privé a nécessité, entre autre, une redéfinition des missions du CEA.

-
14. Les compétences qui sont octroyées au CEA par l'ordonnance de 1945 étaient donc conséquentes, ce qu'a rappelé le Conseil d'État dans un avis du 1^{er} juillet 1947 à propos de la compétence de l'établissement pour exploiter directement des gisements miniers. Le Conseil d'État, dans cet avis, qualifie le CEA d'établissement public de l'État, mais sans plus de précision sur son caractère administratif ou industriel et commercial.
 15. Voir l'avis précité. Voir aussi en ce sens CE, Sect. (20 avril 1951), « Fauquier », *Rec.*, p. 209 ; CE (13 janvier 1960), « Laurent », *Rec.*, p. 32 et *AJDA* (1960), p. 227 ; Trib. Confl. (11 octobre 1976), « Sieur Bachelier et CGT/Foc/ CEA », non publié.
 16. Un établissement public à caractère administratif est défini comme une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière, gérant un service public administratif. Son personnel est soumis au régime particulier du statut général des fonctionnaires.
 17. Un établissement public à caractère industriel et commercial est défini comme une personne morale de droit public gérant une activité de service public dans des conditions voisines de celles d'une entreprise privée industrielle et commerciale.
 18. Formule de PUGET Henri, *Aspects du droit de l'énergie atomique*, Tome 2, CNRS (1967), p. 12.
 19. L'Article 5 de l'ordonnance autorise en effet le CEA « à assurer sa gestion financière et à présenter sa comptabilité suivant les usages du commerce ». De plus, ses relations avec ses salariés sont également régies par le droit privé.

B. Une évolution du statut du CEA due à la redéfinition de ses missions

Il convient de souligner que les réalisations remarquables du CEA de 1945 à 1970 sont largement dues au statut original dont il a été doté à son origine²⁰. Cependant, l'apparition de difficultés à partir des années 1967 et 1968 d'ordre politique et économique, étrangères à l'activité propre du CEA, ainsi que le retrait de sa mission de construction de centrales électronucléaires, confiées en totalité à EDF, a nécessité une modification des textes juridiques applicables à l'établissement qui a conduit à la modification de ses missions, ce qui a également influencé la nature de son statut.

1. Le Décret n° 70-878 du 29 septembre 1970, motivé par « le développement de l'industrie nucléaire en France, redéfinit les missions du CEA : « Le Commissariat à l'énergie atomique exerce, en se conformant aux directives fixées par le Gouvernement en vue de l'utilisation de l'énergie atomique dans les divers domaines de la science, de l'industrie et de la défense nationale, les missions suivantes [...] ».

Certaines missions du CEA sont toujours de nature mixte, comme la poursuite des recherches scientifiques et techniques. Le décret de 1970 lui retire néanmoins une partie de ses prérogatives de puissance publique, notamment le recours à des pouvoirs dévolus aux ministres ; il sera en effet désormais sous la tutelle du ministre chargé de l'industrie.

Son rôle de conseil auprès du Gouvernement est toutefois confirmé sur le plan des relations internationales car il doit suivre « l'évolution scientifique, technique et économique à l'étranger se rapportant à des activités en vue d'éclairer le Gouvernement, notamment dans la négociation des accords internationaux » et il conserve également la mission de proposition « des mesures propres à assurer la protection des personnes et des biens contre les effets de l'énergie atomique et contribue à leur mise en œuvre ».

L'Article 2 du Décret de 1970 prévoit qu'il « peut procéder à la transformation et au commerce de matières nucléaires, et généralement à toutes opérations concernant ces activités et s'y rattachant directement ou indirectement ; il participe, en cas d'intervention publique ou à la demande des constructeurs et des utilisateurs, aux programmes d'amélioration des techniques industrielles ». Il peut aussi, « dans les divers domaines relevant de son activité, se livrer ou participer à la construction et à la production de dispositifs, de matériels ou de composants ». Le dernier alinéa de l'Article 2 lui permet par ailleurs de « prolonger certaines de ces activités non nucléaires soit à des fins économiques, soit en vue de participer à des programmes d'intérêt général ».

2. Les missions du CEA sont donc de plus en plus administratives, ce qui est renforcé par la démarche de filialisation que permet l'Article 2 du décret de 1970 qui habilite le CEA « à poursuivre une action de recherche, de production, de stockage et de transport des matières nucléaires, soit directement, soit par l'intermédiaire d'entreprises dans lesquelles il détient une participation ».

Ainsi, les missions industrielles du CEA en matière notamment d'activités du cycle du combustible, d'applications industrielles et de technologie des réacteurs, de vente des radioéléments pour des activités médicales à l'étranger et d'informatique sont transférées à ses filiales.

20. Voir l'étude réalisée par les Notes et études documentaires, « Le commissariat à l'énergie atomique face à l'avenir », *La documentation française* (1^{er} décembre 1972), n° 3945-3946.

Les premières filiales sont créées en 1955 mais le processus s'amplifie à compter de 1970. Le maintien des activités nucléaires dans le secteur public n'est donc plus exclusif et le décret ne précise pas si la participation doit être ou non majoritaire²¹.

Le processus de privatisation, par le jeu des filiales, est encouragé par le Gouvernement et va s'étendre de plus en plus, avec la création, de 1970 à 1985, de multiples filiales.

La filialisation ne correspond pas juridiquement à la privatisation, mais soulève tout de même certaines interrogations quant au caractère privé de l'activité de la filiale, qui est gérée selon des principes liés à la concurrence et au marché et non selon ceux du service public.

La filialisation a eu des conséquences sur le CEA et sur son organisation interne, dans la mesure où il a fallu conserver une unité de vues entre le CEA et ses filiales, qui constituent désormais le « Groupe CEA », ce qui a conduit à la mise en place de structures de coordination : un conseil de direction, à composition variable, une commission spécialisée pour les affaires du personnel, des collèges rassemblant les directeurs responsables de certains secteurs déterminés (finances, relations internationales, relations publiques, etc.).

Le Groupe CEA, dénué de personnalité juridique, est au sens industriel, constitué de l'établissement public CEA, de sa filiale holding CEA-I et de l'ensemble des sociétés françaises et étrangères dans lesquelles le CEA, à travers le plus souvent sa holding, détient directement ou indirectement des participations. C'est un cas unique en France et sans doute dans le monde, du moins à cette échelle.

Il était donc possible de penser que les activités industrielles du CEA étant transférées à ses filiales, seules ses activités de nature « administrative » seraient conservées et influenceraient son statut vers celui d'établissement public à caractère administratif. Toutefois, les divers textes relatifs à ces prises de participations contiennent des dispositions particulières visant à soumettre à un contrôle renforcé du CEA les filiales et à garantir qu'il reste majoritaire²².

Ainsi, le CEA exerce toujours des compétences administratives, notamment en matière de recherche fondamentale et des compétences industrielles et commerciales, relayées par l'activité de ses filiales, sur lesquelles il détient un pouvoir important d'orientation et de contrôle, tout comme l'État.

Si au regard de certaines branches du droit (droit social, droit des affaires), le CEA est apparenté à un EPIC, il peut également être apparenté à un EPA au regard d'autres domaines, avec des tendances conjoncturelles plus importantes vers une catégorie ou l'autre, tout en restant un établissement public de l'État à double visage.

21. Selon le professeur Colson, Jean-Philippe, le CEA « entre dans les rangs », dans « Aspects juridiques de la politique nucléaire de la V^oRépublique », *AJDA* (juin 1977), p. 290 à 299.

22. Le décret instituant CEA-Industrie prévoit une disposition selon laquelle toute augmentation de capital ou toute cession des actions de la société détenues par le CEA sont soumises à l'approbation conjointe du ministre chargé de l'industrie et du ministre chargé de l'économie ; par ailleurs, le chef de la mission de contrôle près le CEA exerce les fonctions de contrôleurs d'État près la société.

II. Un statut explicite déterminant les missions du CEA

La codification de la recherche²³ a été l'occasion de clarifier et de simplifier les structures existantes dans le domaine de la recherche et a conduit à l'abrogation de l'Ordonnance n° 45-2563 instituant le CEA.

Cette ordonnance confère désormais un statut explicite à l'établissement, celui d'établissement public à caractère industriel et commercial (A), dont des conséquences sur ses missions peuvent apparaître, à plus ou moins long terme, puisque cette classification oblige à appliquer les règles de droit commun des EPIC, ce que le flou laissé par son statut spécifique n'imposait pas jusqu'ici. Ce statut ne lui a cependant pas retiré ses missions de service public et de puissance publique, notamment celle de conseil du Gouvernement en ce qui concerne la politique nucléaire extérieure (B).

A. *Le statut explicite d'EPIC induisant des adaptations juridiques*

1. Le code de la recherche organise les dispositions relatives aux établissements et organismes de recherche (EPA et EPIC) et aux structures de coopération (Groupements d'intérêt public, centres techniques industriels).

Les établissements publics de recherche sont considérés soit comme des établissements publics à caractère administratif, i.e. sans objet industriel et commercial, soit comme des établissements publics à caractère scientifique et technologique, qui sont eux-mêmes qualifiés d'EPA, soit comme des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Du fait de sa mission industrielle et commerciale, le CEA ne pouvait être qualifié d'EPA et ne pouvait donc entrer dans deux de ces catégories. Seule la classification en EPIC est apparue possible et c'est ainsi que le CEA a été classé dans les établissements publics à caractère industriel et commercial²⁴.

Cette classification était *a priori* sans conséquence sur la nature juridique du CEA, dans la mesure où elle était annoncée comme conforme à la jurisprudence antérieure, puisqu'il était jugé depuis plus de 10 ans par les juridictions suprêmes que le CEA était un EPIC. Toutefois, cette conclusion semble quelque peu rapide, cette solution jurisprudentielle étant appliquée uniquement dans certains domaines (droit social, droit des affaires) et pour certaines de ses activités.

Par ailleurs, la codification a conduit au fait que le CEA constituait à lui seul une catégorie d'établissement public²⁵, au sens de l'Article 34 de la Constitution. Cette position résulte de l'analyse du Conseil d'État qui, à l'occasion de l'examen du projet d'ordonnance relatif au code de la recherche, a considéré que le CEA constituait à lui seul une catégorie d'établissement public, au sein de la *summa* catégorie des EPIC, alors qu'en 1982²⁶, il avait adopté la position inverse, tout comme le Tribunal des conflits en 1978.

23. Par l'ordonnance n° 2004-545 du 11 juin 2004 relative à la partie législative du code de la recherche.

24. Et plus précisément dans son Chapitre II, Articles L. 332-1 à L. 332-7.

25. Concrètement, cette qualification se traduit par le fait que le CEA constitue à lui seul un chapitre du code de la recherche (Chapitre II du Titre III : Les EPIC), alors que les Chapitres IV et V visent des catégories génériques d'établissement public.

26. CE (26 mars 1982), tout comme le Tribunal des conflits en 1978 : TC (24 novembre 1978), « Syndicat national du personnel de l'énergie atomique, CFDT », *Rec.* p. 465 : « eu égard à son objet, à la nature de ses activités et aux règles de tutelle auxquelles il est soumis, le CEA est comparable à d'autres établissements publics nationaux et ne constitue pas, à lui seul, une catégorie d'établissement public ».

Il s'agit donc, selon le code de la recherche, d'un établissement public de recherche, *sui generis* (à caractère scientifique, technique et industriel) relevant de la classification des EPIC. Cette classification sans équivoque dans la catégorie des EPIC de recherche ne laisse plus de marge de manœuvre pour l'application des dispositions de droit commun applicables aux EPIC.

2. Relevons en outre une ambiguïté tenant à la codification à droit constant²⁷. Alors que cette codification n'implique aucune modification des dispositions, l'Article L. 332-2 du code de la recherche reprend les dispositions législatives relatives aux missions du CEA, en les complétant par des dispositions réglementaires reclassées :

« En vue de l'utilisation de l'énergie nucléaire dans les domaines de la science, de l'industrie et de la défense, le Commissariat à l'énergie atomique a notamment pour mission de poursuivre les recherches scientifiques et techniques nécessaires, de participer à la protection des personnes et des biens contre les effets de l'énergie atomique, d'exercer des activités de recherches, de production, de stockage, de transport, de transformation et de commerce de matières premières nucléaires.

« Il peut également, dans des conditions fixées par voie réglementaire, prolonger certaines de ces activités de recherche et de développement dans des domaines non nucléaires ».

Ce type de démarche est autorisé dans le cadre de la codification à droit constant, mais il n'en reste pas moins qu'une conséquence apparaît pour le CEA, dans la mesure où le cadre général de ses missions et les éléments caractéristiques de son organisation et de son fonctionnement relèvent désormais de la loi. De même, alors que le législateur avait pris soin de rappeler qu'aucune modification juridique de fond n'était réalisée, des ajustements de forme ont toutefois eu lieu quant aux missions de l'organisme, ce qui peut conduire à une redéfinition de celles-ci de façon implicite.

Ainsi, alors que l'Article 2 du Décret du 29 septembre 1970 était limitatif, l'Article L. 332-2 dispose désormais que le CEA a « notamment pour mission », ce qui ouvre une marge de manœuvre considérable à l'établissement, dans la mesure où l'adverbe « notamment » dresse une liste non exhaustive des missions du CEA, mais tout de même limitée, au nom du principe de spécialité des établissements publics, à l'utilisation de l'énergie nucléaire dans les domaines de la science, de l'industrie et de la défense. La dernière phrase de cet alinéa permet au CEA, sous réserve d'une approbation réglementaire, de poursuivre ses recherches et son développement en dehors du domaine nucléaire.

La nouvelle classification du CEA en tant qu'établissement de recherche dans le domaine de l'énergie, incluant dans le même chapitre trois autres établissements (l'ANDRA et l'ADEME et l'IFP) soulève des interrogations en termes de spécialité et de diversification de l'organisme. Toutefois, la rédaction des dispositions législatives n'a pas été modifiée sur le fond et il est toujours possible de concevoir que le CEA intervienne dans d'autres domaines, avec l'accord et par la volonté du Gouvernement, ce que la classification dans la catégorie des EPIC facilite.

27. Cette notion a été définie dans la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les dispositions des textes existants doivent donc en principe être reprises sans être modifiées, sous réserve des modifications nécessaires pour améliorer la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés, assurer le respect de la hiérarchie des normes et harmoniser l'état du droit. L'ordonnance n° 2004-545 est prise dans les conditions prévues à l'Article 38 de la Constitution et conformément aux Articles 33 et 35 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

B. *Le maintien de missions de service public*

Lors de la création du CEA, des missions de service public lui ont été confiées, afin de répondre à un besoin d'intérêt général, dans le secteur nucléaire ; ces missions ne sont pas remises en cause aujourd'hui, malgré l'évolution du statut du CEA et quand bien même le CEA a développé des missions de recherches pour le compte de partenaires privés.

L'un des domaines d'activités du CEA où cette mission est incontestable est celui des relations internationales.

En effet, dans ce domaine, le CEA a pour mission de suivre « l'évolution scientifique, technique et économique à l'étranger se rapportant à ses activités en vue d'éclairer le Gouvernement, notamment dans la négociation des accords internationaux, comme le précise l'Article 2 du Décret n°70-878 du 29 septembre 1970 relatif au CEA.

À ce titre, le CEA assure un véritable rôle de conseiller du Gouvernement pour les questions de politique nucléaire extérieure (traité de non prolifération des armes nucléaires, contrôle des exportations sensibles dans le domaine nucléaire) ; à ce titre, il convient de souligner que l'Administrateur du CEA était membre de droit du Conseil de politique nucléaire extérieure, depuis sa création en 1976²⁸. Cette représentativité a été confirmée avec la création du Conseil de politique nucléaire par le Décret n° 2008-378 du 21 avril 2008²⁹, dont l'Administrateur général du CEA est toujours membre de droit (le Président de l'ASN et le Haut-Commissaire à l'énergie atomique peuvent également y siéger désormais en qualité de membres invités pour les questions relevant de leurs attributions).

Le CEA représente en outre la France auprès des organisations internationales du secteur nucléaire, telles que l'Agence de l'OCDE pour l'énergie nucléaire (AEN)³⁰, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et les Communautés Européennes ; il participe également aux négociations intergouvernementales dans le domaine nucléaire et assure le suivi des accords qui en résultent.

En outre, cette mission est renforcée ces dernières années par le développement de la présence internationale des conseillers CEA en ambassade, comme à Berlin et Budapest ainsi que des conseillers nucléaires³¹ et des conseillers Energies et technologies nouvelles³².

Le CEA joue aujourd'hui un rôle majeur dans la mise en place opérationnelle de la politique nucléaire française visant à mettre à disposition des pays voulant accéder au nucléaire énergétique, un cadre garantissant la non prolifération la sécurité et la sûreté. Ce rôle est complété par une participation très active, aux côtés du DOE américain, dans l'initiative Global Energy Nuclear Partnership.

28. Par le Décret n°76_845 du 1^{er} septembre 1976 instituant un Conseil de politique nucléaire extérieure, JORF du 2 septembre 1976, p. 5315.

29. Décret publié au J.O.R.F. du 23 avril 2008, texte n° 1.

30. L'activité de l'AEN est supervisée par un Comité de direction au sein duquel le CEA dirige la délégation française.

31. Comme à Londres, Tokyo, Moscou, Pékin, Washington, Vienne (Mission permanente de la France auprès de l'Office des Nations Unies des Organisations internationales), Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

32. Comme à Séoul, New Dehli.

Dans ce contexte, le Commissariat à l'énergie atomique a été autorisé à créer en son sein un service doté de l'autonomie administrative et budgétaire dénommé « Agence France nucléaire international »³³, dans le cadre des grandes orientations de la politique nucléaire française et en vue d'accompagner les États étrangers qui envisagent de développer l'énergie nucléaire civile, l'agence ayant pour mission de les aider à préparer l'environnement institutionnel, humain et technique indispensable à la mise en place d'une filière nucléaire civile dans de bonnes conditions de sûreté, de sécurité et de non-prolifération.

De même, le directeur des relations internationales du CEA assure le rôle de gouverneur de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et le secrétariat du Comité technique Euratom (CTE) qui assure le suivi de l'application en France des contrôles internationaux sur les matières nucléaires exercés par la Commission européenne et par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Le CTE assure aussi la mise en œuvre du traité Euratom tout en contribuant à l'élaboration des positions françaises arrêtées par le secrétariat général des affaires européennes sur les sujets nucléaires, en concertation avec la Représentation permanente de la France à Bruxelles.

Le CEA a par ailleurs la responsabilité de l'ensemble des activités françaises de recherches sur la fusion thermonucléaire contrôlée réalisées dans le cadre de l'Euratom depuis 1959. En effet, en Europe, l'ensemble des recherches sur la fusion thermonucléaire contrôlée est intégré au sein d'un seul et même programme (le programme Euratom pour la fusion). Les États membres et associés (comme la Suisse) y participent via un contrat de collaboration avec l'Union européenne qui est géré par le CEA. Les travaux sont réalisés par des organismes de recherche européens qualifiés appelés « Association Euratom pour la fusion ».

Enfin, pour la mise en œuvre des engagements pris par la France en vue de l'implantation sur le territoire du projet international de réacteur expérimental de fusion thermonucléaire dit « projet ITER », le CEA a également été autorisé à créer en son sein en 2006 un service autonome administrativement et budgétaire, dénommée Agence ITER France³⁴. Elle a pour mission de préparer le site et l'accueil du projet ITER, d'assurer l'interface technique et opérationnelle vis-à-vis des instances internationale et européenne, d'assurer la conduite des procédures de participation du public, la préparation et la présentation des dossiers de sûreté et de sécurité du projet ITER, ainsi que les autres missions qui pourraient lui être confiées, de rassembler les moyens français (fonds et apports en nature) provenant de l'État, des collectivités territoriales ou du CEA, et de les reverser à l'instance européenne, et d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations de démantèlement de l'installation sur la base des contributions spécifiques des partenaires internationaux, collectées par l'instance internationale et d'assurer, pour la France, le suivi de l'évaluation des charges de démantèlement et de la constitution des provisions et des actifs correspondants par l'instance internationale.

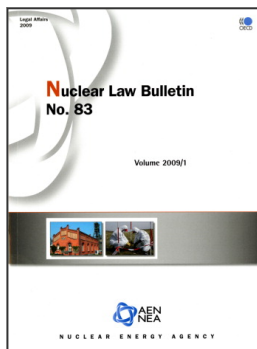
33. Décret n° 2008-441 du 9 mai 2008 autorisant la création de l'Agence France nucléaire international au sein du Commissariat à l'énergie atomique, *J.O.* du 10 juin 2008, p. 7779, texte n° 2.

34. Décret n° 2006-752 du 29 juin 2006 autorisant la création de l'agence ITER-France au sein du Commissariat à l'énergie atomique, *J.O.* du 30 juin 2006, p. 9787.

Le CEA constitue donc depuis son origine une force d'expertises et de propositions pour les pouvoirs publics, que les mutations de son statut juridique n'ont pas taris. Dès lors, il apparaît que l'évolution du statut du CEA vers la catégorie d'établissement public à caractère industriel et commercial n'a pas conduit à empêcher le développement de ses missions de service public, comme le démontre le rôle du CEA en matière internationale, tout comme la création en son sein de service à statut spécifique dans des domaines à forte imprégnation de service public.

L'existence de missions pluridisciplinaires et transverses accompagnées d'un statut spécifique a eu pour conséquence de faire évoluer l'établissement CEA vers l'une ou l'autre des catégories d'établissements existantes en droit public, celle d'établissement public à caractère administratif et celle d'établissement public à caractère industriel et commercial, au gré des engagements de celui-ci, ce qui a toujours fait sa force et sa richesse.

Si sa classification en 2004 dans l'une des catégories existantes a conduit à une modification de statut et une évolution quant aux instruments utilisés et utilisables par le CEA, elle n'a pas réellement modifié la nature mixte de l'organisme. Il en va de même de la récente modification du code de la recherche. Sa spécificité perdure, l'établissement public de recherche qu'est le CEA regroupe des activités de recherche fondamentale, de recherche technologique et militaire, ce qui en fait une structure unique.



Extrait de :
Nuclear Law Bulletin

Accéder à cette revue :
<https://doi.org/10.1787/16097378>

Merci de citer cet article comme suit :

Grammatico-Vidal, Laetitia (2009), « Évolutions du statut du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) », *Nuclear Law Bulletin*, vol. 2009/1.

DOI: https://doi.org/10.1787/nuclear_law-v2009-art4-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.