

N^{os} 433832, 433834

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SOCIETE RESEAU "SORTIR DU
NUCLEAIRE" et autres

Mme Coralie Albumazard
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 25 janvier 2021
Décision du 15 février 2021

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 433832, par une requête, deux mémoires en réplique et un autre mémoire, enregistrés les 22 août 2019 et 23 janvier, 16 juin et 20 août 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Réseau « Sortir du nucléaire » et Greenpeace France demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision n° 2019-DC-0662 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 19 février 2019 modifiant les décisions n° 2012-DC-0274 à n° 2012-DC-0283, n° 2012-DC-0285 à n° 2012-DC-0290 et n° 2012-DC-092 du 26 juin 2012 fixant à Electricité de France – Société anonyme des prescriptions complémentaires applicables aux sites électronucléaires de Belleville-sur-Loire, Blayais, Bugey, Cattenom, Chinon, Chooz B, Civaux, Cruas-Meysses, Dampierre-en-Burly, Flamanville, Golfech, Gravelines, Nogent-sur-Seine, Paluel, Penly, Saint-Alban et Tricastin au vu des conclusions des évaluations complémentaires de sûreté, ainsi que la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Autorité de sûreté nucléaire la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

II° Sous le n° 433834, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 22 août 2019 et 23 janvier 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Réseau « Sortir du nucléaire » et Greenpeace France demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision n° 2019-DC-0663 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 19 février 2019 modifiant certaines décisions applicables à la centrale nucléaire de Fessenheim (INB n° 75) exploitée par Electricité de France (EDF) ainsi que la décision implicite de rejet de leur recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Autorité de sûreté nucléaire la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment la Charte de l'environnement ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le décret n° 2020-129 du 18 février 2020 ;
- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Coralie Albumazard, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de l'association Réseau « Sortir du nucléaire » et autre et à la SCP Piwnica, Molinie, avocat de la société Electricité de France ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 593-1 du code de l'environnement : « *Les installations nucléaires de base énumérées à l'article L. 593-2 sont soumises au régime légal défini par les dispositions du présent chapitre et du chapitre VI du présent titre en raison des risques ou inconvénients qu'elles peuvent présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement. (...)* ». Aux termes du I de l'article L. 593-7 du même code : « *La création d'une installation nucléaire de base est soumise à une autorisation. / Cette autorisation ne peut être délivrée que si, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, l'exploitant démontre que les dispositions techniques ou d'organisation prises ou envisagées aux stades de la conception, de la construction et de l'exploitation ainsi que les principes généraux proposés pour le démantèlement ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, pour leur entretien et leur surveillance après leur fermeture sont de nature à prévenir ou à limiter de manière suffisante les risques ou inconvénients que l'installation présente pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1* ». Aux termes de l'article L. 593-10 du même code : « *Pour l'application de l'autorisation, l'Autorité de sûreté nucléaire définit, dans le respect des règles générales prévues à l'article L. 593-4, les prescriptions relatives à la conception, à la construction et à l'exploitation de l'installation qu'elle estime nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1. Ces prescriptions peuvent notamment porter sur des moyens de suivi, de surveillance, d'analyse et de mesure. Elle les communique au ministre chargé de la sûreté nucléaire. (...)* ».

2. Il résulte de l'instruction qu'à la suite de l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima au Japon le 11 mars 2011, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a prescrit à la société Electricité de France (EDF) la réalisation d'une évaluation complémentaire de la sûreté de l'ensemble des réacteurs nucléaires situés en France, au terme de laquelle, après avoir estimé que ces installations présentaient un niveau de sûreté suffisant pour ne justifier l'arrêt immédiat d'aucune d'entre elles, elle a prescrit un certain nombre de mesures destinées à augmenter leur robustesse en cas de situation extrême. Par plusieurs décisions du 26 juin 2012, elle a notamment imposé à EDF la mise en place, au plus tôt et en tout état de cause avant le 31 décembre 2018, d'un moyen d'alimentation électrique supplémentaire, également appelé « diesel d'ultime secours », destiné, en cas de perte des autres alimentations électriques externes et internes, à alimenter les systèmes et composants essentiels à la maîtrise des fonctions fondamentales de sûreté dans des situations extrêmes, également appelés « noyau dur », prescrits par ailleurs par ces décisions sur dix-huit sites électronucléaires. Par des courriers des 26 juillet 2017 et 26 juillet 2018, EDF a informé l'ASN de l'impossibilité de respecter l'échéance fixée par ces décisions pour 54 des réacteurs concernés en raison de difficultés rencontrées dans les opérations de construction et de mise en service de ces moyens d'alimentation électrique supplémentaires. En outre, par un courrier du 6 juin 2018, elle a demandé à l'ASN de réexaminer les prescriptions applicables à la centrale de Fessenheim afin de tenir compte de la perspective de l'arrêt définitif des réacteurs de cette installation avant l'échéance de leur quatrième réexamen périodique. Par une décision n° 2019-DC-0662 du 19 février 2019, l'ASN a, s'agissant des sites de Belleville-sur-Loire, Blayais, Bugey, Cattenom, Chinon, Chooz B, Civaux, Cruas-Meysses, Dampierre-en-Burly, Flamanville, Golfech, Gravelines, Nogent-sur-Seine, Paluel, Penly, Saint-Alban et Tricastin, repoussé l'échéance fixée par ses décisions du 26 juin 2012 précitées, selon les réacteurs concernés, aux 30 juin 2019, 31 décembre 2019, 30 juin 2020 ou 31 décembre 2020, sous réserve de la réalisation par EDF, dans l'intervalle, de contrôles *in situ* de la conformité des sources électriques existantes présentes sur chacun de ces réacteurs. Par une décision n° 2019-DC-0663 du même jour, elle a, s'agissant du site de Fessenheim, d'une part, autorisé EDF à ne pas installer de « diesel d'ultime secours » sur ce site, et, d'autre part, prescrit

la réalisation de contrôles *in situ* de la conformité des sources électriques existantes ainsi qu'un état des lieux des systèmes et composants essentiels du « noyau dur » déployés sur ce site, accompagnée d'une étude de leurs évolutions et adaptations nécessaires compte tenu des perspectives de fonctionnement des réacteurs et de la durée pendant laquelle, après leur arrêt définitif, des assemblages de combustible seront entreposés en piscine. Par deux requêtes qu'il y a lieu de joindre pour statuer par une seule décision, les associations Réseau « Sortir du nucléaire » et Greenpeace France demandent au Conseil d'Etat d'annuler ces deux dernières décisions.

Sur l'étendue du litige :

3. Il résulte des dispositions de l'article L. 596-6 du code de l'environnement que les litiges relatifs aux décisions administratives prises en application, notamment, de l'article L. 593-10 de ce code, sont soumis à un contentieux de pleine juridiction. Il appartient au juge de ce contentieux de se prononcer sur l'étendue des obligations mises à la charge de l'exploitant par l'ASN au regard des circonstances de fait et de droit existant à la date à laquelle il statue. Lorsque, par une première décision, l'ASN a édicté des prescriptions relatives à la conception, à la construction ou à l'exploitation d'une installation nucléaire de base en vue de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement et que, par une seconde décision, elle octroie à l'exploitant un délai supplémentaire pour s'y conformer, l'accomplissement complet des travaux, aménagements ou dispositifs prescrits par la première décision a pour effet de priver d'objet le recours dirigé contre la seconde décision, sur laquelle il n'y a, dès lors, plus lieu de statuer.

4. Il résulte de l'instruction que les travaux tendant à la construction et à la mise en service d'un moyen d'alimentation électrique supplémentaire, prescrits par les décisions du 26 juin 2012 précitées, ont été réalisés sur tous les réacteurs concernés, à l'exception de ceux de l'installation nucléaire de base n° 75 du site de Fessenheim, compte tenu du contexte de mise à l'arrêt des deux réacteurs de ce site, et de trois des quatre réacteurs du site de Paluel, pour lesquels, par une décision n° 2020-DC-0692 du 28 juillet 2020, l'ASN a accepté un nouveau report aux 31 décembre 2020 et 28 février 2021, selon le réacteur concerné, afin de tenir compte des mesures spécifiques mises en œuvre par EDF pour limiter la propagation de l'épidémie de covid-19 et des difficultés rencontrées au cours des essais de mise en service, travaux dont il ne résulte pas de l'instruction qu'ils seraient achevés à ce jour.

5. Par suite, il y a lieu de statuer, d'une part, sur la requête n° 433834 dirigée contre la décision n° 2019-DC-0663 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 19 février 2019 modifiant certaines décisions applicables à la centrale nucléaire de Fessenheim (INB n° 75) et, d'autre part, sur la requête n° 433832 dirigée contre la décision n° 2019-DC-0662 de l'ASN du 19 février 2019 précitée en tant seulement qu'elle concerne le site de Paluel. En revanche, le surplus des conclusions dirigées contre cette seconde décision n° 2019-DC-0662 de l'ASN du 19 février 2019 est devenu sans objet et il n'y a plus lieu d'y statuer.

Sur le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure de participation du public :

6. Aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration*

des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Aux termes de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement : « I. - Sous réserve des dispositions de l'article L. 123-19-6, le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent, le cas échéant en fonction de seuils et critères, être soumises à participation du public. Les décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent une décision appartenant à une telle catégorie ne sont pas non plus soumises aux dispositions du présent article. (...) / II. - Le projet d'une décision mentionnée au I ou, lorsque la décision est prise sur demande, le dossier de demande est mis à disposition du public par voie électronique. Lorsque le volume ou les caractéristiques du projet de décision ou du dossier de demande ne permettent pas sa mise à disposition par voie électronique, le public est informé, par voie électronique, de l'objet de la procédure de participation et des lieux et horaires où l'intégralité du projet ou du dossier de demande peut être consultée. / Au plus tard à la date de la mise à disposition ou de l'information prévue à l'alinéa précédent, le public est informé, par voie électronique, des modalités de la procédure de participation retenues. / Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité publique concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de la mise à disposition. / Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai permettant la prise en considération des observations et propositions déposées par le public. Sauf en cas d'absence d'observations et propositions, ce délai ne peut être inférieur à trois jours à compter de la date de clôture de la consultation. (...) ».

7. Il résulte de l'instruction que les deux décisions attaquées ont été soumises à une procédure de participation du public du 22 octobre au 5 novembre 2018 puis du 21 décembre 2018 au 10 janvier 2019. Si, ainsi qu'elle l'admet en défense, l'ASN a omis d'annexer le dossier de demande d'EDF au projet de décision mis en ligne sur son site Internet à l'occasion de la première procédure de participation, il résulte de l'instruction que ce dossier a été mis à la disposition du public dans le cadre de la seconde procédure de participation. Par ailleurs, il ne résulte pas de l'instruction que les personnes ayant participé à la première procédure de participation aient été empêchées de prendre part à la seconde, sans incidence étant à cet égard la circonstance qu'un nombre inférieur d'observations ait été formulé dans le cadre de la seconde procédure ou que celle-ci se soit déroulée pour partie pendant les congés de fin d'année. Enfin, contrairement à ce qui est soutenu, il ne résulte pas de l'instruction que le calendrier des travaux envisagés par EDF n'ait pas été mis à la disposition du public. Par suite, le moyen tiré de ce que les décisions attaquées auraient été édictées en méconnaissance du principe de participation du public doit être écarté.

Sur les moyens d'erreur d'appréciation :

8. Aux termes de l'article L. 593-20 du code de l'environnement : « En cas de menace pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1, et même si la menace est constatée après le déclassement de l'installation, l'Autorité de sûreté nucléaire peut, à tout moment, prescrire les évaluations et la mise en œuvre des dispositions rendues nécessaires. Sauf en cas d'urgence, l'exploitant est préalablement mis à même de présenter ses observations. Elle les communique au ministre chargé de la sûreté nucléaire ». Aux termes de l'article L. 593-22 du même code : « En cas de risques graves et imminents, l'Autorité de sûreté nucléaire suspend, si

nécessaire, à titre provisoire et conservatoire, le fonctionnement de l'installation. Elle en informe sans délai le ministre chargé de la sûreté nucléaire ».

9. D'une part, s'agissant du site électronucléaire de Paluel, il résulte de l'instruction que les diesels d'ultime secours dont l'ASN a demandé à EDF d'équiper les réacteurs en fonctionnement, au plus tard le 28 février 2021, ont pour fonction de compléter les systèmes d'alimentation électriques de secours déjà présents sur chacun de ces réacteurs afin de faire face à l'hypothèse où ceux-ci seraient soumis à des conditions extrêmes conduisant à une perte de ces systèmes d'alimentation électriques. Par la décision n° 2019-DC-0662 du 19 février 2019 précitée, l'ASN a, en contrepartie du report accordé, imposé à EDF de vérifier la fiabilité et la conformité à la réglementation des systèmes existants au moyen de contrôles réalisés *in situ*. Il ne résulte pas de l'instruction que ces systèmes seraient affectés de défauts tels que le report de l'échéance de mise en place des diesels d'ultime secours permis par la décision attaquée fasse peser des risques graves et imminents justifiant la mise en œuvre d'une suspension du fonctionnement des installations en cause, sur le fondement de l'article L. 593-22 du code de l'environnement cité précédemment. Par ailleurs, il résulte de l'instruction que, eu égard, d'une part, aux difficultés rencontrées par EDF dans les opérations de construction et de mise en service des « diesels d'ultime secours » et, d'autre part, des mesures complémentaires que l'ASN a imposées en raison du retard dans leur installation, cette autorité a pu légalement, par sa décision n° 2019-DC-0662 en tant qu'elle concerne le site de Paluel, autoriser le report de l'échéance de mise en place de ces équipements au plus tard au 28 février 2021, les conditions de passation d'un appel d'offres par EDF pour leur construction étant inopérantes à cet égard.

10. D'autre part, s'agissant du site électronucléaire de Fessenheim, il résulte de l'instruction que la suppression de l'exigence de mise en place de diesels d'ultime secours sur ce site, autorisée par la décision n° 2019-DC-0663 du 19 février 2019, s'inscrit dans le contexte de mise à l'arrêt définitif des deux réacteurs de ce site les 22 février et 30 juin 2020, conformément au décret du 18 février 2020 portant abrogation de l'autorisation d'exploiter la centrale nucléaire de Fessenheim prévue au second alinéa de l'article L. 311-6 du code de l'énergie. Si les opérations consécutives à la mise à l'arrêt définitif de ces deux réacteurs rendent nécessaire le maintien durant une période transitoire de systèmes d'alimentation électriques externes et internes permettant de prévenir tout risque ou inconvénient pour les intérêts visés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement précité, en raison notamment du maintien sur le site d'assemblages de combustible entreposés en piscine, il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit précédemment, que les diesels d'ultime secours, dont l'installation sur le site de Fessenheim avait été initialement prescrite par une décision du 26 juin 2012, n'ont pour fonction que de compléter l'ensemble des systèmes d'alimentation électriques présents sur le site, dont l'ASN a, par la même décision, imposé à EDF de vérifier la fiabilité et la conformité à la réglementation au moyen de contrôles réalisés *in situ*. En outre, il résulte de l'instruction que la sûreté de chacun des réacteurs de cette installation a été renforcée par la mise en place d'un système d'alimentation électrique de l'appoint en eau ultime permettant le refroidissement des réacteurs et des piscines de cette installation. Par suite, le moyen tiré de ce que l'ASN aurait commis une erreur d'appréciation en autorisant EDF à ne pas installer de diesel d'ultime secours sur le site de Fessenheim dans le nouveau contexte de mise à l'arrêt définitif des deux réacteurs présents sur ce site ne peut qu'être écarté.

11. Il résulte de tout ce qui précède que les associations Réseau « Sortir du nucléaire » et Greenpeace France ne sont pas fondées à demander l'annulation des décisions qu'elles attaquent. Leurs requêtes doivent, par suite, être rejetées.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

12. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de l'ASN, qui n'est pas, dans les présentes instances, la partie perdante.

13. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par la société EDF au titre de ces mêmes dispositions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de la requête n° 433832 dirigée contre la décision n° 2019-DC-0662 de l'ASN du 19 février 2019 précitée en tant qu'elle concerne les sites autres que celui de Paluel.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête n° 433832 et la requête n° 433834 sont rejetés.

Article 3 : Les conclusions de la société Electricité de France présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à l'association Réseau « Sortir du nucléaire », première dénommée pour les requérants des deux requêtes, à l'Autorité de sûreté nucléaire et à la société Electricité de France.