

CABINET BUSSON

Avocats à la Cour

280 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris

tél. 01 49 54 64 49/60 - fax. 01 49 54 64 65

Monsieur le Président
Messieurs et Mesdames les Conseillers
Cour administrative d'appel de Versailles

N° 14VE00814

MÉMOIRE COMPLÉMENTAIRE

POUR : Le RÉSEAU "SORTIR DU NUCLÉAIRE",

Appelante

Ayant pour avocat :
Maître Benoist BUSSON, avocat à la Cour

CONTRE : l'ÉTAT,

Intimé,

De la cause : appel d'un jugement du tribunal administratif de Cergy Pontoise n° **1207257** du 23 décembre 2013 rejetant la requête de l'exposante demandant l'annulation de la **décision du 20 juillet 2012** par laquelle le ministre de l'Ecologie a autorisé la société TN International à exécuter un transport de combustibles usés en provenance d'Italie et à destination de La Hague,

Plaise à la Cour administrative d'appel de Versailles,

- FAITS -

Par requête sommaire enregistrée le 25 février 2014, l'exposante a interjeté appel du jugement en date du 23 décembre 2013 par lequel le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté sa requête demandant l'annulation de la décision du 20 juillet 2012 par laquelle le ministre de l'Écologie a autorisé la société TN International à exécuter un transport de combustibles usés en provenance d'Italie et à destination de La Hague.

Un mémoire ampliatif a été annoncé.

C'est l'objet de ce mémoire.

- DISCUSSION -

C'est au terme de plusieurs erreurs de droit et d'une dénaturation des faits que les premiers juges ont rejeté la requête de l'appelante.

Préalablement, la compétence du Juge administratif sera admise.

- LIMINAIREMENT, SUR LA COMPÉTENCE DU JUGE ADMINISTRATIF

La question de la compétence de la juridiction administrative n'a pas été débattue devant le tribunal administratif, ni été soulevée d'office par lui.

Cependant, il convient de préciser qu'une instance similaire a été portée devant la Cour administrative d'appel de Paris saisie de la légalité d'une autorisation de transport de colis de déchets radioactifs provenant du retraitement de combustibles irradiés en application d'un accord signé entre la France et l'Allemagne à Paris les 20 et 28 octobre 2008 et publié par le décret du 19 décembre 2008.

A cette occasion et sur demande de l'exposante, la Cour a saisi le Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité ainsi rédigée : l'article L.542-2-1 du Code de l'environnement est-il contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement ?

Le Conseil d'Etat a rejeté la demande de saisine du Conseil constitutionnel par arrêt du 8 mars 2013 N° 364462.

Il a considéré :

« que l'ensemble des modalités pratiques relatives à la réalisation de ces transports devaient être décidées par un groupe de travail franco-allemand, qui arrêterait notamment la date des transports et leur réalisation ; que, dans ces conditions, la décision du ministre chargé de l'énergie du 22 octobre 2010 qui met en œuvre les décisions de ce groupe de travail bilatéral relatives au transport en Allemagne des déchets nucléaires traités en France a pour fondement l'accord franco-allemand et non les dispositions du I de l'article L.542-2-1 du code de l'environnement, qui précisent les conditions dans lesquelles des combustibles usés ou des déchets radioactifs peuvent être introduits sur le territoire national ; que, par suite, ces dispositions législatives ne sauraient être regardées comme applicables au litige au sens et pour l'application des dispositions de l'article 23-4 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. »

Dans ses conclusions, le Rapporteur public avait en effet soutenu que la décision attaquée ne serait qu'un acte d'application, non détachable, de l'accord conclu entre la France et l'Allemagne les 20 et 28 octobre 2008.

Partant, il en a déduit qu'il s'agirait d'un acte de gouvernement dont la juridiction administrative ne saurait connaître.

Cependant, si cette conclusion est transposable à la présente affaire, c'est sous réserve encore que l'accord intergouvernemental ici en cause soit lui-même légal¹.

Or, au contraire, il méconnaît frontalement l'article 53 de la Constitution.

I. SUR L'INVOCABILITÉ DE L'ARTICLE 53 DE LA CONSTITUTION

La Constitution a une valeur supérieure aux traités et accords internationaux en application de l'arrêt CE, Ass., 30 oct. 1998, *Sarran, Levacher et a.*

Certes, lesdits traités et accords et, partant, leurs actes d'application, ne peuvent être utilement contestés devant le Juge administratif en invoquant la Constitution (CE Ass. du 9 juillet 2010 *Fédération nationale de la libre pensée et autres*, n° 327663 et a., au rec).

Cependant est-ce encore sous la réserve que le traité ou l'accord en question (l'accord en l'espèce) ait été pris selon la procédure prévue à l'article 53 de la Constitution.

En l'espèce, l'exposante entend explicitement invoquer l'illégalité de l'accord intergouvernemental conclu entre la France et l'Italie à Lucques en 2006 et son décret de publication n°2007-742 du 7 mai 2007 pour avoir méconnu les termes des articles 34 et 53 de la Constitution.

En effet, aux termes de l'article 53 de la Constitution :

*« Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, **ceux qui modifient les dispositions de nature législative**, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ».*

Depuis l'arrêt *SARL du parc d'activités de Blotzheim* (CE, 18 décembre 1998, n° 181249 au rec.), le Juge administratif est compétent pour examiner la régularité de la ratification d'un accord international.

Il contrôlera donc le respect de l'article 53 par le décret de publication, soit à l'occasion d'un recours dirigé directement contre ce dernier, soit par voie d'exception à l'occasion de l'application de l'accord en litige (CE, Ass. *Aggoun* 5 mars 2003 n° 242860).

¹ Ce moyen n'a pas été invoqué devant le Conseil d'Etat par l'exposante car l'Etat n'avait pas soulevé ce moyen de défense qui a été relevé d'office par le Rapporteur public.

Aux termes de l'arrêt CE Ass. du 9 juillet 2010 *Fédération nationale de la libre pensée et autres* déjà cité :

« Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les traités ou accords relevant de l'article 53 de la Constitution et dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par la loi ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 précité ; qu'il appartient au Conseil d'Etat, statuant au contentieux, en cas de recours pour excès de pouvoir contre un décret publiant un traité ou un accord, de connaître de moyens tirés, d'une part, de vices propres à ce décret, d'autre part, de ce qu'en vertu de l'article 53 de la Constitution, la ratification ou l'approbation de l'engagement international en cause aurait dû être autorisée par la loi ; que constitue, au sens de cet article, un traité ou un accord « modifiant des dispositions de nature législative » un engagement international dont les stipulations touchent à des matières réservées à la loi par la Constitution ou énoncent des règles qui diffèrent de celles posées par des dispositions de forme législative ; qu'en revanche, il n'appartient pas au Conseil d'Etat, statuant au contentieux de se prononcer sur la conformité du traité ou de l'accord à la Constitution ; qu'il ne lui appartient pas davantage de se prononcer sur la conformité d'un traité ou d'un accord à d'autres engagements internationaux ; »

Cette affaire prévoit donc le cas dans lequel l'accord international énonce des règles :

- soit qui touchent à des matières réservées à la loi par la Constitution ;
- soit qui diffèrent de celles fixées par des dispositions de forme législative ce qui revient, pour le pouvoir réglementaire, à empiéter sur le pouvoir législatif.

Ces deux conditions, alternatives, sont remplies en l'espèce.

II.- SUR LA VIOLATION DE L'ARTICLE 53 DE LA CONSTITUTION

En l'espèce, il ne fait aucun doute que la ratification de l'accord bilatéral conclu en 2006 entre la France et l'Italie aurait dû être le fait d'une loi et non d'un décret pour deux raisons.

1) L'accord méconnaît l'article L542-2-1 du code de l'environnement

Aux termes de cette disposition :

« I.- Des combustibles usés ou des déchets radioactifs ne peuvent être introduits sur le territoire national qu'à des fins de traitement, de recherche ou de transfert entre Etats étrangers.

L'introduction à des fins de traitement ne peut être autorisée que dans le cadre d'accords intergouvernementaux et qu'à la condition que les déchets radioactifs issus après traitement de ces substances ne soient pas entreposés en France au-delà d'une date fixée par ces accords. L'accord indique les périodes prévisionnelles de réception et de traitement de ces substances et, s'il y a lieu, les perspectives d'utilisation ultérieure des matières radioactives séparées lors du traitement.

Le texte de ces accords intergouvernementaux est publié au Journal officiel. »

Cet article est issu de la loi du 28 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité nucléaire qui a abrogé en le réécrivant l'article 3 de la loi du 30 décembre 1991 qui interdisait déjà « le stockage en France de déchets radioactifs importés au-delà des délais techniques imposés par le retraitement ».

Cette disposition était justifiée à l'époque par la volonté du législateur de lutter contre la pratique de la COGEMA (devenue AREVA) consistant à stocker sans durée les déchets radioactifs étrangers à La Hague, notamment avant le retraitement et qualifiée de « services annexes d'entreposage »².

V. sur ce sujet les extraits d'un rapport de l'OPESCT, 2001, PIECE 10 de première instance.

Il en résulte que des déchets radioactifs d'origine étrangère ne peuvent pas être introduits en France en vue de leur entreposage ou stockage s'il n'est pas justifié par leur traitement.

Certes, la loi prévoit que les accords intergouvernementaux fixent la durée d'entreposage après traitement ; mais l'alinéa 2 ne peut être lu, contrairement à ce que semble juger le tribunal administratif, indépendamment de l'alinéa 1^{er} : la durée prévue pour leur présence sur le territoire national doit être strictement nécessaire à leur traitement.

Ainsi, si la période prévue pour retourner ces déchets dans leur Etat d'origine est supérieure à celle nécessaire à leur traitement dans l'usine de La Hague, cela signifie que la société AREVA accepte, *de facto*, de stocker ou entreposer lesdits déchets sans nécessité et méconnaît la loi.

Bien sûr, l'autorité administrative dispose d'une certaine marge de manœuvre pour apprécier la durée nécessaire au traitement des déchets qui suppose, préalablement, un bref temps de stockage.

Mais cette liberté d'appréciation ne saurait conduire à dépasser largement le temps nécessaire au traitement de ces déchets.

Or, il résulte de l'accord précité que le retour des déchets italiens est prévu jusqu'en 2025 à partir de 2018, la fin du traitement, soit **durant 7 ans au maximum**.

Aux termes d'une « note d'information » de l'Autorité de sûreté nucléaire en date du 18 décembre 2007, rendue publique sur son site Internet :

« A l'occasion du premier transport de combustibles usés italiens vers l'usine de La Hague en vue de leur traitement, l'ASN rappelle publiquement ses réserves sur l'accord intergouvernemental qui encadre cette opération.

A la suite d'un accord entre les gouvernements français et italien signé le 24 novembre 2006 et ratifié par le décret n° 2007-742 du 7 mai 2007, AREVA doit traiter à l'usine de La Hague 220 tonnes de combustibles à base d'uranium et 15 tonnes de combustibles MOX (oxydes mixtes d'uranium et de plutonium). Ces combustibles proviennent des réacteurs nucléaires en cours de démantèlement de Caorso, Trino et Garigliano. Leur transport vers l'usine de La Hague débute et devrait s'étaler sur plusieurs années. Ce traitement s'inscrit dans le cadre d'un contrat liant AREVA à la société italienne SOGIN (Société de gestion des installations nucléaires).

*L'ASN considère que les délais indiqués dans cet accord, prévoyant la réception des combustibles entre 2007 et 2015 et le retour en Italie des déchets issus du retraitement entre 2020 et 2025, **ne sont pas justifiés techniquement**.*

En effet :

a) les caractéristiques de ces combustibles permettent leur traitement dès leur réception à La Hague ;

² A noter que le jugement attaqué fait référence à la différence qui existe entre « entreposage » et « stockage » alors pourtant que, concernant l'article L542-2-1 du code de l'environnement, il n'y a pas lieu de faire de différence.

b) *l'article L. 542-2-1 du code de l'environnement prévoit que les déchets radioactifs issus du retraitement de combustibles usés provenant de l'étranger ne peuvent demeurer sur le territoire national au delà de dates fixées par accord intergouvernemental, en l'occurrence entre 2020 et 2025. Ces déchets pourraient repartir rapidement en Italie, mais leur retour nécessite la création dans ce pays d'un site de stockage ou d'entreposage, apte à les accueillir, qui n'existe pas aujourd'hui » (SOULIGNÉ PAR NOUS).*

V. PIECE 11 de première instance.

L'ASN est une autorité administrative indépendante dont les avis font autorité.

Elle estime « que les délais indiqués dans cet accord, prévoyant la réception des combustibles entre 2007 et 2015 et le retour en Italie des déchets issus du retraitement entre 2020 et 2025, ne sont pas justifiés techniquement. ».

Il s'agit d'une condamnation sans appel du contenu de l'accord intervenu.

La durée de retour (2025) est motivée par de pures convenances administratives : **l'Italie n'a toujours pas décidé de créer un site de stockage ou d'entreposage des déchets radioactifs qu'elle a produits par le passé.**

Il est donc clairement établi que la durée prévue pour retourner ces déchets vers l'Italie est largement supérieure à celle nécessaire à leur retraitement mais permet en réalité un stockage de fait pour complaire à un Etat étranger moyennant évidemment une contrepartie financière et ce au profit d'une société privée, AREVA ...

* * *

Sur ce point précis, le jugement attaqué n'apporte pas de réponse satisfaisante se contentant de relever que l'accord interdit le stockage définitif sur le territoire français.

Le jugement écrit aussi « *compte tenu des caractéristiques des matières irradiées, une telle durée ne peut être assimilée à du stockage* ».

Cet argument est cependant incompréhensible, car non soulevé en défense et non repris d'ailleurs par le Rapporteur public dans ses conclusions.

Peut-être que les premiers juges ont considéré qu'une durée de 7 ans d'entreposage après la fin du retraitement était possible eu égard au fait que les déchets en cause sont des déchets issus du retraitement du combustible utilisé des centrales nucléaires (donc fortement radioactifs et à vie longue).

On répliquera simplement que :

- les déchets visés à l'article L542-2-1 du code de l'environnement sont toujours, par définition, des déchets de haute activité à vie longue ;
- le législateur n'a nullement entendu assouplir le principe de durée strictement nécessairement au retraitement eu égard à leurs caractéristiques : au contraire, c'est parce qu'il s'agit de déchets dangereux que leur stockage est interdit en France ;
- l'ASN, dont l'avis précité fait autorité, ne partage nullement cette opinion !

Rappelons qu'elle écrit au contraire que « *ces déchets pourraient repartir rapidement en Italie* ».

Autrement dit, si d'un point de vue technique rien ne justifie de garder pendant cette durée de 7 ans ces déchets, il appartient à l'Etat de démontrer le contraire, ce qu'il s'est bien gardé de faire en première instance.

En soutenant l'inverse, c'est aux termes d'une dénaturation des faits et de la violation de la loi que le jugement a été entrepris ; il sera annulé ainsi que la décision attaquée.

2) L'accord méconnaît les règles de compétence édictées à l'article 34 de la Constitution et l'article 7 de la Charte de l'environnement

Aux termes de l'arrêt *commune d'Annecy* (3 octobre 2008, n° 297931 au rec.), il appartient au seul législateur de fixer le principe et les limites de l'information et de la participation du public en matière d'environnement.

Pour le cas où le législateur a omis, depuis le 1^{er} mars 2005, date d'entrée en vigueur de la Charte de l'environnement, d'imposer une procédure d'information et de participation du public en matière d'environnement, son **incompétence négative** encourt la censure.

V. not. CC n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012.

Concrètement, le Conseil constitutionnel impose au législateur de prévoir une procédure de participation du public en matière d'environnement dans un certain délai à compter de sa décision.

C'est en ce sens que l'article L120-1 du code de l'environnement a été modifié par l'ordonnance du 5 août 2013 pour imposer l'information et la participation du public en matière d'environnement, y compris concernant les décisions individuelles, comme en l'espèce.

Le pouvoir réglementaire ne pouvait donc conclure l'accord intergouvernemental en 2006 sans prévoir que le transport des déchets étrangers ferait préalablement l'objet d'une information et d'une participation du public.

C'est pour cette raison que l'accord a été en réalité pris en méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement et de l'article 34 de la Constitution.

* * *

PAR CES MOTIFS,

Et tous autres à produire, déduire ou suppléer, même d'office,

L'association conclut à ce qu'il plaise à la Cour administrative d'appel de Versailles de :

- **ANNULER** le jugement du tribunal administratif de Cergy Pontoise n° 1207257 du 23 décembre 2013 rejetant sa requête demandant l'annulation de la décision du 20 juillet 2012 par laquelle le ministre de l'Ecologie a autorisé la société TN International à exécuter un transport de combustibles usés en provenance d'Italie et à destination de La Hague,
- **CONDAMNER** l'Etat à lui verser la somme de 2000 euros sur le fondement de l'article L761-1 du code de justice administrative,

SOUS TOUTES RÉSERVES

A Paris, le 05 mai 2014

Benoist BUSSON, Avocat

BORDEREAUX DES PRODUCTIONS (déjà produites)

PIECES n° :

1. jugement du tribunal administratif de Cergy Pontoise n° 1207257 du 23 décembre 2013
2. Statuts de l'association
3. Extrait des délibérations autorisant à ester en justice.