

Mémoire introductif d'instance

POUR :

1) L'association Réseau "Sortir du nucléaire", association agréée pour la protection de la nature et de l'environnement, dont le siège social est sis 9 rue Dumenge 69317 LYON CEDEX 04, représentée par Mme Marie FRACHISSE, coordinatrice des questions juridiques, dûment habilitée (**représentante unique**)

Production n° 2A : Agrément, statuts et mandat

2) L'association Greenpeace France, association agréée pour la protection de la nature et de l'environnement, dont le siège social est sis 13 rue d'Enghien 75010 PARIS, représentée par Mme Laura MONNIER, juriste, dûment habilitée

Production n° 2B : Agrément, statuts et mandat

3) L'association France Nature Environnement (FNE), association agréée pour la protection de la nature et de l'environnement, dont le siège social est sis 81/83 Boulevard Port Royal, 75013 PARIS, représentée par Mme Sophie BARDET, juriste, dûment habilitée

Production n° 2C : Agrément, statuts et mandat

4) L'association Comité de Réflexion d'Information et de Lutte Anti-nucléaire (CRILAN), association agréée pour la protection de la nature et de l'environnement, dont le siège social est sis 34 Village Talfaret 50690 COUVILLE, représenté par M. André JACQUES, président, dûment habilité

Production n° 2D : Agrément, statuts et mandat

5) L'association STOP EPR, ni à Penly ni ailleurs, association dont le siège social est sis Maison des Associations et de la Solidarité 22 rue Dumont d'Urville 76000 ROUEN, représenté par M. Guillaume BLAVETTE, membre de la collégiale, dûment habilité,

Production n° 2E : Statuts et mandat

6) L'association France Nature Environnement Normandie, association agréée de protection de la nature et de l'environnement, dont le siège social est sis 115 Boulevard de l'Europe 76100 ROUEN, représentée par Céline LE PHAT VINH, dûment habilitée.

Production n° 2F : Agrément, statuts et mandat

Ayant pour Avocat :
Maître Samuel DELALANDE
Avocat au Barreau de Rennes
31 rue du Maréchal Joffre
35000 Rennes

CONTRE :

- Le décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3, comportant un réacteur nucléaire de type EPR, sur le site de Flamanville (Manche)

Production 1 : Décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3, comportant un réacteur nucléaire de type EPR, sur le site de Flamanville (Manche)

- La décision implicite de rejet à la demande d'abrogation de ce même décret (demande réceptionnée le 26 mai 2020 par le Premier ministre).

Production n° 1-1 : Demande d'abrogation et AR

Par le Premier ministre

En présence de :

- Autorité de sûreté nucléaire, représentée par son président en exercice, sise 15 rue Louis Lejeune, CS 70013, 92541 Montrouge,
- Électricité de France, société anonyme, dont le siège social est 22-30 avenue de Wagram, 75008 Paris, immatriculée au RCS de Paris sous le numéro 552 081 317 T, prise en la personne de son représentant légal en exercice domicilié ès qualité au dit siège,
- Framatome, société par actions simplifiée.

PLAISE AUX MEMBRES DU CONSEIL D'ÉTAT

I- FAITS ET PROCÉDURE

Le 10 avril 2007, le Premier ministre a autorisé la construction de l'installation nucléaire de base dénommé Flamanville 3, plus couramment dénommé EPR (European Pressurised Reactor).

Le décret attaqué prévoyait initialement que le délai pour réaliser le premier chargement en combustible nucléaire du réacteur était fixé à dix ans à compter de la publication du décret au Journal officiel de la République française.

Le décret n° 2017-379 a prorogé ce délai de validité du décret d'autorisation de création de 3 ans puis le décret n° 2020-336 du 25 mars 2020 a permis de proroger celui-ci de 7 années par rapport au délai du décret initial.

Production n° 1-2 - Décret n° 2017-379 du 23 mars 2017

Production n° 1-3 - Décret n° 2020-336 du 25 mars 2020

Ainsi, ces prorogations démontrent l'incapacité de l'exploitant à achever le chantier et à mettre en service son installation.

Au fil de ces treize années, les retards dus aux malfaçons sur ce chantier se sont multipliés, accroissant au passage ses coûts.

Les associations Réseau "Sortir du nucléaire", Greenpeace France, France Nature Environnement, le CRILAN, STOP EPR, ni à Penly ni ailleurs ont déposé un recours gracieux tendant à l'abrogation de ce décret. Ce recours est resté sans réponse à ce jour, ce qui constitue une décision implicite de rejet.

En l'absence de réponse, les associations Réseau "Sortir du nucléaire", Greenpeace France, France Nature Environnement, le CRILAN, STOP EPR, ni à Penly ni ailleurs et France Nature Environnement Normandie demandent l'annulation tant de cette décision implicite de rejet que l'abrogation du décret n° 2007-534 du 10 avril 2007.

II- DISCUSSIONS

1. Sur la recevabilité de la requête

1.1 Sur les délais de recours

Le présent recours a bien été introduit dans le délai de deux mois à compter de la naissance de la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation réceptionnée le 26 mai 2020 par le Premier ministre.

1.2 Sur l'intérêt à agir des associations

1.2.1 Réseau "Sortir du nucléaire"

L'association Réseau "Sortir du nucléaire" est recevable à demander l'annulation de la décision en ce qu'elle porte atteinte aux intérêts défendus par l'association.

Article 2 - Objet

Ce Réseau a pour objet d'engager toutes les réflexions et actions permettant à la France de sortir du nucléaire civil et militaire, notamment en promouvant une autre politique énergétique. A cette fin, le Réseau se propose de :

- lutter contre les pollutions et les risques pour l'environnement et la santé que représentent l'industrie nucléaire et les activités et projets d'aménagement qui y sont liés (création ou extension d'installations nucléaires de base, construction de lignes à haute tension, programmes de recherche et de développement, etc.)
- informer le public et susciter la participation des citoyens à cette lutte
- promouvoir et veiller à la diffusion et au développement d'une information environnementale et sanitaire vraie et loyale
- agir pour que les règles relatives à la sûreté et à la sécurité nucléaires ainsi qu'au transport des substances radioactives soient appliquées conformément au principe de prévention inscrit à l'article 3 de la Charte de l'environnement
- faire œuvre d'éducation populaire, et notamment contribuer à la gestion équilibrée et durable des ressources énergétiques par une éducation à l'environnement (utilisation rationnelle de l'énergie, information sur les énergies renouvelables...)

Production n° 2A1 : Statuts

L'association a nécessairement intérêt à agir concernant la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation formulée auprès du Premier ministre et est donc fondée à la contester devant la juridiction administrative.

Production n° 2A2 : Agrément

Production n° 2A3 : Mandat

Le Réseau "Sortir du nucléaire" a donc intérêt à agir contre cette décision.

1.2.2 Greenpeace France

L'association Greenpeace France est recevable à demander l'annulation de la décision en ce qu'elle porte atteinte aux intérêts défendus par l'association.

Elle a notamment pour objet, conformément à l'article 1^{er} de ses statuts, « la protection de l'environnement et de la biodiversité de la planète » et plus précisément « la lutte contre la menace nucléaire et la promotion du désarmement et de la paix (...); l'action pour la défense des intérêts des consommateurs, des usagers et des contribuables dans les domaines de l'environnement, de la santé, de l'alimentation, de l'énergie, de la gestion des déchets, de l'urbanisme, de la publicité et du cadre de vie ».

Production n° 2B1 : Statuts

L'association a nécessairement intérêt à agir concernant la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation formulée auprès du Premier ministre et est donc fondée à la contester devant la juridiction administrative.

Production n° 2B2 : Agrément

Production n° 2B3 : Mandat

Greenpeace France a donc intérêt à agir contre cette décision.

1.2.3 France Nature Environnement

L'association France Nature Environnement est recevable à demander l'annulation de la décision en ce qu'elle porte atteinte aux intérêts défendus par l'association.

Elle a pour objet la protection de la nature et de l'environnement, dans la perspective humaniste d'une société supportable et désirable et donc notamment de :

- conserver et de restaurer les espaces, ressources, milieux et habitats naturels, terrestres et marins, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres fondamentaux de la biosphère, l'eau, l'air, le sol, le sous-sol, les sites et paysages, le cadre de vie,
- participer à la sauvegarde du domaine public naturel, fluvial et maritime ainsi que des chemins ruraux,
- lutter contre les pollutions et nuisances,
- promouvoir une utilisation de l'énergie sobre et efficace,
- prévenir les dommages écologiques et les risques naturels, technologiques et sanitaires,
- défendre un aménagement soutenable du territoire et un urbanisme économes, harmonieux et équilibrés,
- promouvoir et de veiller à une production et une consommation ainsi que des déplacements supportables et désirables pour l'humain et l'environnement,
- promouvoir et de veiller à la diffusion et au développement d'une information environnementale et sanitaire, vraie et loyale.

Production n° 2C1 : Statuts

L'association a nécessairement intérêt à agir concernant la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation formulée auprès du Premier ministre et est donc fondée à la contester devant la juridiction administrative.

Production n° 2C2 : Agrément

Production n° 2C3 : Mandat

Production n° 2C4 : Délibération

FNE a donc intérêt à agir contre cette décision.

1.2.4 Comité de Réflexion d'Information et de Lutte Anti-nucléaire (CRILAN)

L'association CRILAN est recevable à demander l'annulation de la décision en ce qu'elle porte atteinte aux intérêts défendus par l'association.

ARTICLE 2 : Cette association a pour buts :

- *De réfléchir, d'informer, d'organiser la lutte contre les risques induits* par l'ensemble des activités liées à l'industrie nucléaire et notamment au cours de la production, des transports, du traitement, du stockage, de l'enfouissement, des combustibles et déchets nucléaires (rejets, pollutions radioactives et chimiques, risques sanitaires).
- *De lutter contre toutes les pollutions de l'environnement et nuisances autres que nucléaires.*
- *De défendre l'intérêt de ses membres* qui seraient mis en cause, en leur qualité de membres ou de dirigeants de l'association.
- *Agir en justice pour concourir aux buts définis dans le présent article.*

Production n° 2D1 : Statuts

L'association a nécessairement intérêt à agir concernant la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation formulée auprès du Premier ministre et est donc fondée à la contester devant la juridiction administrative.

Production n° 2D2 : Agrément
Production n° 2D3 : Mandat

Le CRILAN a donc intérêt à agir contre cette décision.

1.2.5 STOP EPR, ni à Penly ni ailleurs

L'association est recevable à demander l'annulation de la décision en ce qu'elle porte atteinte aux intérêts défendus par l'association.

Article 2 : Buts :

Cette association a pour objet :

- De s'opposer de façon non violente, à la construction du réacteur électro-nucléaire de type European Pressurized Reactor, dit EPR sur la commune de Penly (76630-France), soit sur le territoire national, soit dans un territoire étranger, soit une implantations en extra-territorialité, et à tous les travaux qui y sont liés.

Production n° 2E1 : Statuts

L'association a nécessairement intérêt à agir concernant la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation formulée auprès du Premier ministre et est donc fondée à la contester devant la juridiction administrative.

Production n° 2E2 : Mandat

STOP EPR, ni à Penly ni ailleurs a donc intérêt à agir contre cette décision.

1.2.6 France Nature Environnement Normandie

L'association est recevable à demander l'annulation de la décision en ce qu'elle porte atteinte aux intérêts défendus par l'association.

A/ La fédération a pour objet la protection, la conservation, la restauration et l'étude de la nature, de la faune, de la flore, des espaces naturels, du patrimoine, de la diversité et des équilibres écologiques fondamentaux, de l'eau, de l'air, des sols, des sites, du patrimoine normand, de l'urbanisme, des paysages naturels et bâtis et du cadre de vie de Normandie et d'autres régions voisines.

La protection de la nature et de l'environnement et la promotion d'une perspective culturelle, environnementale, économique et sociale soutenable, prenant en compte les besoins des générations à venir, et compatible avec le fonctionnement pérenne des écosystèmes, dans la perspective d'une société humaniste.

La fédération :

- lutte contre les pollutions, nuisances et risques de toute nature (notamment pollutions atmosphériques, sonores, visuelles, olfactives, radioactives, d'origines industrielles, agricoles ou domestiques, dommageable à la santé, à la qualité de l'eau, de l'air, des sols, celles liées aux risques industriels...), et toutes les atteintes aux milieux naturels.
- intervient face à tout projet ou réalisation qui porte directement ou indirectement atteinte à la sauvegarde de ses intérêts dans le domaine de la nature, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme en recourant à tous les moyens que lui confère la loi. Elle agit seule ou en collaboration avec les fédérations régionales voisines lorsque la prise en compte de causes extérieures à la région a des incidences perceptibles en Normandie (bassin versant, pays sur plusieurs régions, problèmes de l'estuaire de Seine...).
- participe à la sauvegarde du patrimoine naturel, fluvial et maritime.
- Conserve, restaure et défend les espaces, ressources, milieux et habitats naturels, terrestres et marins, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres fondamentaux de la biosphère, l'eau, l'air, le sol, le sous-sol, les sites et paysages, le cadre de vie
- promeut la transition énergétique à travers la sobriété énergétique, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables locales, marines et terrestres. A ce titre, elle veille également à une réappropriation progressive des questions énergétiques par les populations, en encourageant la participation des acteurs du territoire au financement et à la gouvernance des projets d'énergies renouvelables.
- Encourage l'émancipation des énergies fossiles et fossiles
- participe activement à la lutte contre le changement climatique, en encourageant la mise en œuvre de mesures d'atténuation et d'adaptation aussi bien en interne que sur le territoire,
- cherche à prévenir les dommages écologiques et les risques naturels, technologiques et sanitaires,
- défend un aménagement soutenable du territoire et un urbanisme économe, harmonieux, équilibré et cohérent, en connexité avec l'équilibre du territoire.
- promeut et défend une production et une consommation durables ainsi que des déplacements soutenables pour la nature et l'homme.
- Contribue à la diffusion et au développement d'une information environnementale et sanitaire, vraie et loyale.
- Promeut la défense du bien-être animal et la protection de la faune sauvage.
- Promeut et participe à l'éducation à la Nature et à l'Environnement.
- fait garante du respect des principes de la Charte de l'environnement annexée à la Constitution Française,

Production n° 2F1 : Statuts

L'association a nécessairement intérêt à agir concernant la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation formulée auprès du Premier ministre et est donc fondée à la contester devant la juridiction administrative.

Production n° 2F2 : Mandat

FNE Normandie a donc intérêt à agir contre cette décision.

2. Sur l'illégalité externe

2.1. Sur la nécessité d'actualiser l'évaluation environnementale ou de réaliser une nouvelle évaluation environnementale

Cette obligation découle de la directive 2011/92/UE de l'Union européenne dans sa version modifiée par la directive 2014/52/UE.

L'article 2 de la directive dispose :

« 1. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement. Ces projets sont définis à l'article 4.

2. L'évaluation des incidences sur l'environnement peut être intégrée dans les procédures existantes d'autorisation des projets dans les États membres ou, à défaut, dans d'autres procédures ou dans celles à établir pour répondre aux objectifs de la présente directive. »

L'article 3 de la directive dispose :

« 1. L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants:

- a) la population et la santé humaine;*
- b) la biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés au titre de la directive 92/43/CEE et de la directive 2009/147/CE;*
- c) les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat;*
- d) les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage;*
- e) l'interaction entre les facteurs visés aux points a) à d).*

2. Les incidences visés au paragraphe 1 sur les facteurs y énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et/ou de catastrophes pertinents pour le projet concerné. »

L'article 8 bis de la directive dispose :

« 6. L'autorité compétente s'assure que la conclusion motivée visée à l'article 1er, paragraphe 2, point g) iv), ou toute décision visée au paragraphe 3 du présent article est toujours d'actualité lorsqu'elle prend la

décision d'accorder une autorisation. Les États membres peuvent fixer à cet effet des délais de validité de la conclusion motivée visée à l'article 1er, paragraphe 2, point g) iv), ou de toute décision visée au paragraphe 3 du présent article. »

La nécessité d'actualiser les études en matière environnementale a été affirmée notamment à propos de l'interprétation de la directive 92/43/CEE et son article 6 paragraphe 3, à propos d'une autorisation prorogée non encore mise en application.

La Cour de justice a précisé de nombreux éléments dans cet arrêt C-254-19 rendu le 9 septembre 2020.

Il ressort que les développements concernant le champ d'application de la directive EIE s'inscrivent dans celui de la directive « Habitats ». Ainsi, les développements suivants peuvent être transposés à la directive EIE :

« 29 En outre, dans la mesure où la définition de la notion de « projet » résultant de la directive EIE est plus restrictive que celle résultant de la directive « habitats », la Cour a jugé que, si une activité relève de la directive EIE, elle doit, à plus forte raison, relever de la directive « habitats » (arrêts du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a., C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 65, ainsi que du 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, point 123). »

Il ressort également que le fait que les travaux découlant de l'autorisation aient ou non été réalisés ne change en rien la réponse de la CJUE :

« 45 Or, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, l'autorisation initiale a cessé de produire ses effets à l'expiration du délai de dix ans qu'elle avait fixé et aucuns travaux ne pouvaient plus être réalisés. Il s'ensuit que, au terme de ce délai, l'autorisation initiale était devenue caduque et qu'elle a donc été non pas modifiée par l'autorisation en cause au principal, mais remplacée par cette dernière.

46 La circonstance que le projet en cause au principal aurait pu être réalisé en vertu de l'autorisation initiale est, à cet égard, sans incidence.

47 Il s'ensuit qu'une autorisation telle que l'autorisation en cause au principal constitue bien une nouvelle autorisation, au sens de la directive EIE, et, par conséquent, également un « accord », au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ».

*48 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre aux première et deuxième questions posées **qu'une décision prorogeant le délai de dix ans initialement fixé pour la réalisation d'un projet de construction d'un terminal de regazéification de gaz naturel liquéfié doit être considérée comme un accord donné à un projet, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats »** lorsque l'autorisation initiale de ce projet, devenue caduque, a cessé de produire ses effets juridiques à l'expiration du délai qu'elle avait fixé pour ces travaux et que ces derniers n'ont pas été entrepris. »*

CJUE, C-254/19, 9 septembre 2020, Friends of the Irish Environment Ltd contre An Bord Pleanála

Cette même exigence s'applique également aux dispositions de la directive 2011/92/UE dans sa version consolidée.

L'exigence de réaliser une nouvelle évaluation environnementale a été également mise en exergue à propos d'une autorisation prolongeant la durée d'exploitation de 10 années d'une centrale nucléaire :

« 94 Compte tenu de tout ce qui précède, il convient de répondre à la sixième question, sous a) à c), que l'article 1er, paragraphe 2, sous a), premier tiret, l'article 2, paragraphe 1, et l'article 4, paragraphe 1, de la directive EIE doivent être interprétés en ce sens que le redémarrage, pour une période de près de dix années, de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de son activité, et le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par ce même législateur pour la désactivation et l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité, mesures qui impliquent des travaux de modernisation des centrales concernées de nature à affecter la réalité physique des sites, constituent un « projet », au sens de cette directive, qui doit, en principe, et sous réserve des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, préalablement à l'adoption de ces mesures. La circonstance que la mise en œuvre de ces dernières implique des actes ultérieurs, tels que la délivrance, pour l'une des centrales concernées, d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, n'est pas déterminante à cet égard. Les travaux indissociablement liés auxdites mesures doivent également être soumis à une telle évaluation avant l'adoption de ces mêmes mesures si, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, leur nature et leurs incidences potentielles sur l'environnement sont suffisamment identifiables à ce stade. »

CJUE, C-411/17, 29 juillet 2019. Inter-Environnement Wallonie ASBL et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL contre Conseil des ministres

Ces dispositions ne font l'objet d'aucune transposition en droit français. Elles pourront donc faire l'objet d'une application directe.

En l'espèce,

Il ressort que le décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3, comportant un réacteur nucléaire de type EPR, sur le site de Flamanville (Manche) a été précédé d'une évaluation environnementale et d'une enquête publique du 15 juin au 31 juillet 2006.

Depuis ce décret n° 2007-534, tant l'état de l'installation en matière de sûreté que les capacités de financement de l'exploitant ont évolué de manière significative.

Il ressort notamment que des éléments nouveaux ne permettent plus de garantir l'absence de risque de rupture de certains composants du circuit primaire (calotte et couvercle de la cuve, soudures intervenant sur les tuyauteries principales

d'évacuation de vapeur) en raison de malfaçons affectant ces pièces. Dès lors, le principe d'exclusion de rupture ne peut être garanti pour ces composants et réalisations.

Dès lors, le niveau de sûreté ne peut être identique à celui initialement prescrit, ce qui est de nature à emporter des conséquences extrêmement fortes sur l'environnement.

Ainsi, au regard de ces éléments, le Conseil d'État transmettra à la Cour de Justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

L'étude d'impact précédant le décret d'autorisation de création de l'EPR de Flamanville, qui n'a pas été actualisée lors des prorogations successives de la validité de celui-ci alors que l'EPR n'a pas été achevé à la date de l'expiration de cette autorisation initiale et que ce réacteur a connu de nombreuses modifications pouvant altérer les facteurs indiqués au paragraphe 2 de l'article 3 de la directive dans sa version en vigueur, devait-elle être a minima actualisée au sens de l'article 8 bis ou une nouvelle évaluation environnementale était-elle nécessaire pour chaque nouvelle prorogation ?

Pour cette seule raison, une nouvelle évaluation environnementale s'avère nécessaire.

L'absence d'une évaluation environnementale a privé le public d'une garantie et a influé sur le contenu de la décision. Cette absence a vicié d'irrégularité la décision attaquée.

Dès lors, la décision implicite de rejet de demande d'abrogation du décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 ne pourra qu'être annulée et ledit décret abrogé.

* * *

3 Sur l'illégalité interne

3.1 La violation de l'article L. 593-7 du Code de l'environnement relatif aux capacités techniques de l'exploitant

L'article L. 593-7 du Code de l'environnement dispose :

« L'autorisation prend en compte les capacités techniques et financières de l'exploitant qui doivent lui permettre de conduire son projet dans le respect de ces intérêts, en particulier pour couvrir les dépenses de démantèlement de l'installation et de remise en état, de surveillance et d'entretien de son lieu d'implantation ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, pour couvrir les dépenses de fermeture, d'entretien et de surveillance ».

Votre juridiction a retenu le caractère opérant des moyens fondés sur le non-respect de ces dispositions :

« 4. En premier lieu, il résulte des dispositions précitées qu'il incombe à l'autorité administrative investie du pouvoir de police des installations nucléaires de base de vérifier si les conditions légales permettant le fonctionnement de l'installation sont toujours remplies. Si elles ne le sont plus, il lui incombe alors de modifier l'autorisation de l'installation nucléaire de base en cause pour fixer les dispositions ou obligations complémentaires que requiert la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 et, lorsque ces modifications ne sont pas de nature à prévenir ou à limiter de manière suffisante les risques graves qu'elle présente pour ces mêmes intérêts, d'abroger l'autorisation. »

Conseil d'Etat, 25 mars 2019, req. n° 413548, Greenpeace France et autres.

L'article 2 du décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3, comportant un réacteur nucléaire de type EPR, sur le site de Flamanville (Manche) dispose :

« II. - La prévention des accidents

Le réacteur doit être conçu, construit et exploité de manière à empêcher la survenue des situations suivantes :

II-1. La rupture des composants du circuit primaire et de certaines tuyauteries sous pression

Des dispositions sont prises pour garantir, tout au long de la vie de l'installation, l'intégrité :

- de la cuve du réacteur, de l'enveloppe des générateurs de vapeur ainsi que du pressuriseur et des volutes des pompes principales du circuit primaire :

- des tuyauteries primaires et secondaires principales pour lesquelles la survenue d'une rupture circonférentielle doublement débattue n'est pas retenue dans les conditions de fonctionnement de référence étudiées dans le rapport de sûreté.

Ces dispositions doivent couvrir l'ensemble des aspects suivants :

- la qualité de la conception et la vérification associée ;

- la qualité de la fabrication et les contrôles associés ;

- le suivi en service devant rendre hautement improbables non seulement l'apparition d'altérations de l'équipement remettant en cause la prévention des différents modes d'endommagement mais aussi l'absence de détection à temps de ces altérations si elles survenaient néanmoins. »

Concernant la notion d'exclusion de rupture

Selon l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), l'exclusion de rupture implique un renforcement des exigences de conception, de fabrication et de suivi en service de certains matériels. Ce renforcement doit être suffisant pour considérer que la

rupture de ces matériels est extrêmement improbable. Il permet à l'exploitant de ne pas étudier intégralement les conséquences d'une rupture de ces tuyauteries dans la démonstration de sûreté de l'installation¹.

Le rapport de la Cour des comptes en date du 9 juillet 2020 « La Filière EPR » précise cette définition :

« L'effort porte sur l'amélioration de la prévention des événements correspondants pour, in fine, permettre de les « exclure ». Il apparaît nécessaire que la rupture soit rendue extrêmement improbable avec un haut degré de confiance moyennant le respect d'exigences renforcées de conception, de fabrication et de surveillance » (IRSN démarche de sûreté 2019).

Les expressions « extrêmement improbable » et « haut degré de confiance » sont susceptibles de donner lieu à d'éventuelles divergences d'interprétation. C'est pourquoi il importe que la traduction scientifique et technique du concept d'exclusion de rupture soit consignée dans des guides et des référentiels précis et incontestables.

Pour que cette démarche soit acceptable, il importe en outre que la qualité des contrôles sur le « haut degré de confiance » pouvant être accordé aux installations soit également irréprochable. La difficulté potentielle résulte d'un hiatus entre des exigences extrêmement élevées « sur le papier » et une réalisation de moindre qualité, conduisant en définitive à un processus de négociations entre l'exploitant et l'autorité de sûreté, peu satisfaisant sur le plan des principes. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 51

En l'espèce,

Concernant les composants de la cuve

Certains composants de la cuve du futur EPR, notamment le fond de cuve et son couvercle, ne sont pas en exclusion de rupture alors qu'ils auraient dû l'être.

En effet, n'ayant pas été fabriqués dans les règles de l'art, ces éléments ne répondent pas aux exigences de qualification technique telles qu'imposées par les arrêtés du 19 octobre 1999 et du 30 décembre 2005 régissant les équipements sous pression nucléaires.

Afin de permettre l'utilisation de ces composants, ceux-ci ont fait l'objet d'une procédure de dérogation prévue par l'article 9 de l'arrêté du 30 décembre 2015 relatif aux équipements sous pression nucléaires. L'ASN, tout en reconnaissant la non-atteinte de la qualité attendue, a finalement autorisé la mise en service et l'utilisation de la cuve du réacteur EPR de la centrale nucléaire de Flamanville le 9 octobre 2018.

¹ <https://www.asn.fr/Lexique/E/Exclusion-de-rupture>

Production n° 5 : Décision n° 2018-DC-0643 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 9 octobre 2018 autorisant la mise en service et l'utilisation de la cuve du réacteur EPR de la centrale nucléaire de Flamanville (INB n° 167)

Cette décision indique que :

« Considérant que les essais réalisés sur les calottes du fond et du couvercle de la cuve du réacteur EPR de Flamanville ont mis en évidence le fait que ces composants n'ont pas les caractéristiques requises initialement lors de la conception par le fabricant ; [...]

Considérant que la présence d'une zone de ségrégation majeure positive du carbone conduit dans certaines conditions à diminuer la ténacité de l'acier, c'est-à-dire sa résistance à la propagation d'une fissure, et est susceptible de remettre en cause sa résistance à la rupture brutale ; [...]

Considérant que, malgré des valeurs de résilience du matériau localement inférieures à celles prévues lors de la conception, les propriétés de ténacité sont suffisantes pour prévenir, avec les coefficients de sécurité requis, le risque de rupture brutale du fond et du couvercle de la cuve, en tenant compte de l'éventuel défaut le plus défavorable ; »

Dans son rapport en date du 9 juillet 2020 « La Filière EPR », la Cour des comptes précise :

« Le 9 octobre 2018, l'ASN a autorisé la mise en service et l'utilisation de la cuve du réacteur de Flamanville, sous réserve de la réalisation d'un programme d'essais de suivi du vieillissement thermique sur l'acier de la ségrégation majeure positive résiduelle du carbone et de contrôles spécifiques lors de l'exploitation de l'installation [47]. Si les résultats de ce programme d'essai ne sont pas satisfaisants, EDF devra changer le couvercle de la cuve d'ici la fin de 2024. La fixation de cette échéance s'explique par le délai nécessaire à la réalisation d'un nouveau couvercle, l'ASN ayant considéré que le maintien transitoire du couvercle de la cuve pendant cette période n'affectait pas la sûreté du fonctionnement du réacteur [48]. »

- *« Note de bas de page n° 47 – La faisabilité de ces contrôles n'est pas aujourd'hui acquise pour le couvercle en l'état des connaissances actuelles. Seuls des robots pourraient éventuellement permettre d'effectuer des tests au milieu de la «forêt» qui occupe la partie supérieure du couvercle. Pour cette raison l'ASN a limité à fin 2024 l'utilisation du couvercle actuellement installé. »*
- *« Note de bas de page n° 48 – Compte-tenu de l'incertitude sur la date du démarrage du réacteur, l'ASN aurait pu fixer un délai correspondant non à une date limite mais à un délai maximal d'exploitation, mais elle a considéré que dès qu'un nouveau couvercle pouvait être installé, il convenait d'y procéder sans délai. »*

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 51

L'exclusion de rupture des composants de la cuve n'est donc pas assurée. Seule la prévention de leur rupture est désormais évoquée, et encore n'est-elle que partiellement garantie.

Partant, la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation du décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 ne pourra qu'être annulée et ledit décret abrogé dès lors que l'installation ne répond pas aux exigences de ce décret.

Concernant les soudures du circuit primaire

L'Autorité de sûreté nucléaire a constaté de nombreux écarts dans les différentes étapes de réalisation des soudures sur les tuyauteries principales d'évacuation de la vapeur situées au niveau des traversées de l'enclaustrage de confinement du réacteur EPR.

Dans son rapport de juillet 2020 « La Filière EPR », la Cour des comptes rappelle les nombreux écarts :

« Il ressort des échanges entre l'ASN et EDF qu'un écart portant sur le non-respect des valeurs de résilience vis-à-vis des exigences du code de construction (code RCC-M) sur un assemblage témoin relatif aux soudures de traversées avait été détecté dès octobre 2013 par le sous-traitant du fabricant Framatome.

EDF a indiqué que des échanges techniques entre ses services et ceux de Framatome dans le cadre de l'instruction de ce premier écart ont conduit à identifier en juillet 2015 l'écart au référentiel d'exclusion de rupture concernant les soudures de traversées. Le traitement de cet écart a d'ailleurs eu pour conséquence un arrêt du chantier entre août et novembre 2015.

L'entreprise a repris les activités de fabrication sur site en novembre 2015, sans que l'écart au référentiel d'exclusion de rupture pour les soudures de traversées n'ait été résorbé. Cette reprise des activités a contribué à rendre plus compliquées d'éventuelles opérations de réparation ou de remplacement ultérieures de ces soudures. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 54

Ces soudures étaient soumises, à la demande d'EDF, au principe d'exclusion de rupture.

Or, les écarts constatés et non résorbés à ce jour ne permettent plus de garantir le principe d'exclusion de rupture :

« Par conséquent, l'ASN considère, comme son groupe permanent d'experts pour les équipements sous pression nucléaires (GP ESPN), que les conditions de fabrication nécessaires à l'application d'une démarche d'exclusion de rupture n'ont pas été remplies et que la rupture des soudures ne peut plus être considérée comme hautement improbable, ce qui remet en cause la possibilité de pouvoir mener une démarche d'exclusion de rupture. »

Production n° 3 : Note ASN soudures, page 3

Dans son rapport de juillet 2020 « La Filière EPR », la Cour des comptes pointe sévèrement les défaillances au niveau de la maîtrise de réalisation des soudures :

« L'ASN a mené un certain nombre d'inspections sur place. Le compte-rendu de l'inspection menée le 10 avril 2018 sur les contrôles non destructifs de fin de fabrication des soudures du circuit secondaire principal (CSP) indique que l'organisation et les conditions de travail lors des contrôles de fin de fabrication avaient globalement nuit à la qualité des contrôles. Par ailleurs, selon l'autorité de sûreté, une surveillance inadaptée de ces prestations par EDF, exploitant de l'installation, et Framatome, constructeur, n'a pas permis d'identifier et de remédier aux difficultés rencontrées par les intervenants. Seulement cinq actions de surveillance avaient été réalisées sur l'ensemble des soudures des lignes vapeur principales (VVP) classées en exclusion de rupture depuis début 2017. La surveillance réalisée par Framatome avait été quantitativement plus significative (une vingtaine de contrôles depuis début 2017). En définitive, c'est une défaillance de l'ensemble de la maîtrise de la réalisation de ces activités de soudage qui doit être relevée, tant en termes de ressources techniques et de gestion des compétences des intervenants qu'en termes d'organisation, d'encadrement et de surveillance. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 55

À l'heure actuelle, au regard des difficultés rencontrées par EDF et par les changements de faits intervenus depuis 2007, il n'est aucunement assuré que ces malfaçons puissent effectivement être réparées² et le chantier mené à son terme.

Partant, la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation du décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 ne pourra qu'être annulée et ledit décret abrogé.

Concernant la compétence technique de la société EDF

Les malfaçons susmentionnées interviennent dans un contexte où les compétences et savoir-faire de base en matière nucléaire ne sont pas assurés par la société EDF, notamment en ce qui concerne les constructions futures³.

Cette perte de compétence en interne a été confirmée par le gouvernement à l'occasion de la remise du rapport de Jean-Martin FOLZ en octobre 2019.

Production n° 6 : Rapport de Jean-Marie FOLZ " La Construction de l'EPR de Flamanville", Octobre 2019

Par ailleurs, la Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2020 « La Filière EPR », relève sévèrement les manquements dans la transparence d'EDF et sa légèreté dans la poursuite de l'application du principe d'exclusion de rupture :

« Dans son avis du 11 avril 2019, le groupe permanent d'experts pour les équipements sous pression nucléaire de l'ASN a, contrairement à ce que proposait

² <https://www.actu-environnement.com/ae/news/epr-flamanville-edf-reacteur-soudure-nucleaire-asn-framatome-34182.php4>

³ <https://www.asn.fr/ASN-TV/Rendez-vous-de-l-ASN/La-perde-des-competences-dans-la-filiere-nucleaire>

EDF, considéré que la nature et le nombre important des écarts survenus lors de la conception et la fabrication de ces soudures constituaient des obstacles majeurs à l'application d'une démarche d'exclusion de rupture. Suite à cet avis, EDF a sollicité le 7 juin 2019 l'ASN sur la possibilité de réparer ces soudures vers 2024, soit après la mise en service du réacteur. Par courrier du 19 juin 2019, l'ASN a informé EDF que les soudures de traversées de l'EPR de Flamanville devaient être réparées.

Dès le lendemain, le PDG d'EDF indiquait que la reprise de ces soudures entraînerait de nouveaux retards dans la mise en service du réacteur. En définitive, les déboires d'EDF portant sur ces soudures, dont on sait aujourd'hui qu'elles devront être refaites, afin que l'ASN puisse autoriser la mise en service de l'EPR de Flamanville, posent la question de la bonne application du concept d'exclusion de rupture. Cette notion ne se conçoit que si elle est accompagnée d'un dispositif de sanction à la hauteur des enjeux de sûreté. La question se pose de savoir si une pièce ne répondant pas aux exigences ainsi définies ne devrait pas être rejetée, sans qu'une négociation a posteriori ne soit possible. Au cas d'espèce, des considérations autres que purement techniques, comme des motifs de nature économique, des délais, dont on comprend bien qu'ils revêtent une importance majeure dans la conduite d'un chantier comme celui d'un EPR, ont conduit à un processus de démonstrations a posteriori. Même s'il est naturel qu'un dialogue approfondi entre l'autorité de sûreté et l'exploitant existe, la situation relative à ces soudures a montré les limites de cet exercice ; en cas de défauts rédhibitoires, il n'existe guère d'autres options que la reprise des éléments défectueux. Les anomalies détectées relatives à la cuve de l'EPR ou à ces soudures ainsi que les modalités de résolution qui ont pu être trouvées montrent que l'application du principe d'exclusion de rupture peut donner lieu à des interprétations différentes entre les acteurs, sur ce qui est acceptable ou non en termes de sûreté, sachant que le dernier mot revient à l'autorité de sûreté.

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 56

Le même rapport poursuit :

« Le scénario de reprise des soudures de traversées privilégié par EDF, parmi trois scénarii envisagés, est l'utilisation de robots télé-opérés conçus pour mener des opérations de grande précision à l'intérieur des tuyauteries concernées. Cette technologie a été développée pour le parc en exploitation et doit être encore qualifiée pour ces opérations. « L'objectif est que la qualification de ce scénario et sa validation par l'ASN puissent intervenir au plus tard à la fin de l'année 2020, date à laquelle EDF pourra engager les travaux. De manière prudente, EDF ajoute qu'un second scénario existe, fondé sur « l'extraction et la remise à niveau dans les bâtiments auxiliaires de sauvegarde » des soudures de traversée. Cette option est conservée « à ce stade à titre de solution de repli »

[...]

La Cour n'a pas à se prononcer sur la pertinence du scénario retenu ; elle constate néanmoins que cette option de robot soudeur n'avait pas été proposée comme une option possible à l'ASN lorsqu'EDF pensait pouvoir prouver que la réparation de ces soudures était de fait quasi impossible. Ce n'est que lorsque l'ASN a indiqué que cette réparation était indispensable pour permettre l'autorisation de mise en service future de l'EPR que cette

option a émergé. Or le procédé de robot soudeur fait partie des technologies déjà éprouvées et notamment utilisées par Westinghouse. Il aurait donc pu faire partie des options mises à l'étude dès que le problème des soudures est apparue. Il est regrettable qu'EDF ait attendu d'être dans une impasse pour commencer à travailler à une option crédible de réparation. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 62

Dans sa lettre d'inspection INSSN-CAE-2020-0235 du 22/07/2020 au 23/07/2020 dans la centrale EPR de Flamanville « Préparation aux réparations et aux remises à niveaux des tuyauteries secondaires principales », l'inspecteur de l'ASN demande :

« Préalablement au début des activités et considérant que les constats relevés par la surveillance d'EDF sont susceptibles de remettre en cause la haute qualité de fabrication requise pour les activités concernées et peuvent en ce sens constituer des signaux faibles de potentielles dérives ou d'exigences mal définies, je vous demande de documenter tous les constats faits par les agents d'EDF en charge de la surveillance ainsi que les éléments nécessaires à leur caractérisation. Vous m'indiquerez les actions menées en ce sens. »

Production n° 7 : Lettre d'inspection INSSN-CAE-2020-0235 du 22/07/2020 au 23/07/2020 dans la centrale EPR de Flamanville « Préparation aux réparations et aux remises à niveaux des tuyauteries secondaires principales »

Les inquiétudes nombreuses quant à la probité et quant à la compétence d'EDF qui transparaissent explicitement dans le rapport de la Cour des comptes et dans la multiplication des malfaçons et manquements relevés par l'ASN depuis le début du chantier, laissent planer de sérieux doutes quant à la compétence technique d'EDF à mener le chantier à son terme selon les exigences de qualité requises et dans les délais impartis, même après prolongation.

L'avis n° 2020-AV-3048 du 11 février 2020 de l'Autorité de sûreté nucléaire concernant la modification du décret n° 2007-534 en vue d'une prorogation de 4 ans de la validité du décret d'autorisation de création de Flamanville 3 conditionne celle-ci aux points suivants :

« Considérant que la définition d'un délai de mise en service dans le décret d'autorisation de création vise :

- à éviter la mise en service d'une installation qui, du fait de l'ancienneté de sa conception, ne répondrait plus à l'exigence de mise en œuvre des meilleures techniques économiquement accessibles ;

- à éviter la mise en service d'une installation dont l'environnement ne serait plus compatible avec le fonctionnement ;

- à ne pas laisser perdurer l'autorisation de création d'une installation dont l'exploitant ne serait pas en mesure d'achever la construction ;

Considérant que, sur les deux premiers points, le report de quatre ans demandé ne modifie pas les conclusions de l'analyse ayant conduit à l'octroi de l'autorisation de création de l'installation ;

Considérant que, sur le troisième point, les retards constatés ne révèlent pas une impossibilité pour l'exploitant de mener à terme le chantier ;

*Considérant que **l'allongement de quatre ans demandé prend en compte essentiellement des délais liés à la réparation des soudures des circuits secondaires principaux** et à d'autres travaux de finition du chantier et que le projet de modification du décret ne préjuge pas des conclusions de l'instruction en cours de la demande d'autorisation de mise en service de l'installation ;*

Considérant qu'EDF a mis en place des dispositions pour assurer la bonne conservation des équipements déjà installés et le maintien des compétences des équipes destinées à l'exploitation de l'installation ;

Considérant en conséquence que l'allongement de quatre ans du délai pour la mise en service de l'installation apparaît acceptable au regard des intérêts protégés par le régime des installations nucléaires de base ;

Rend un avis favorable au projet de décret dans sa version figurant en annexe. »

Production n° 8 : Avis n° 2020-AV-3048 du 11 février 2020 de l'Autorité de sûreté nucléaire concernant la modification du décret n° 2007-534 en vue d'une prolongation de 4 ans des délais de mise en service de Flamanville 3

Outre que ces trois critères mis en avant par l'ASN pour rendre son avis positif n'obéissent à aucun fondement légal, le renversement de la charge de la preuve sur l'ASN induit par l'adoption de ces critères met en échec les dispositions de l'article L. 593-7 du Code de l'environnement.

Selon cet article, il revient bien au seul exploitant de démontrer sa capacité technique.

À ce jour, les demandes de prorogation d'EDF ne sont étayées ni par des arguments techniques, ni économiques visant à démontrer sa capacité à mener à bien le projet. Aucun fondement légal ne permet de les motiver sur des éléments objectifs.

Au regard de ce changement de faits, la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation du décret ne pourra qu'être annulée et ledit décret abrogé.

3.2. Sur l'incapacité financière de l'exploitant

En droit,

L'article L. 593-7 du Code de l'environnement dispose :

*« L'autorisation prend en compte **les capacités techniques et financières** de l'exploitant qui doivent lui permettre de conduire son projet dans le respect de ces intérêts, en particulier pour couvrir les dépenses de démantèlement de l'installation et de remise en état, de surveillance et d'entretien de son lieu d'implantation ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, pour couvrir les dépenses de fermeture, d'entretien et de surveillance ».*

Votre juridiction a retenu le caractère opérant des moyens fondés sur le non-respect de ces dispositions :

« 4. En premier lieu, il résulte des dispositions précitées qu'il incombe à l'autorité administrative investie du pouvoir de police des installations nucléaires de base de vérifier si les conditions légales permettant le fonctionnement de l'installation sont toujours remplies. Si elles ne le sont plus, il lui incombe alors de modifier l'autorisation de l'installation nucléaire de base en cause pour fixer les dispositions ou obligations complémentaires que requiert la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 et, lorsque ces modifications ne sont pas de nature à prévenir ou à limiter de manière suffisante les risques graves qu'elle présente pour ces mêmes intérêts, d'abroger l'autorisation. »

Conseil d'Etat, 25 mars 2019, req. n° 413548, Greenpeace France et autres.

En l'espèce,

Il ressort que les capacités financières de l'exploitant ont évolué depuis 2007. Ainsi, il n'existe, au jour de l'édition du décret, aucune garantie de nature financière que le chantier puisse être achevé.

Le coût du chantier de l'EPR a quadruplé depuis 2007. Ainsi, il devait initialement s'élever à près de 3 milliards d'euros. Or, le coût de la construction et de la mise en service s'élève aujourd'hui à 12,4 milliards d'euros⁴.

Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2020 « Filière EPR », détaille-t-elle :

« À la date de publication du rapport, la multiplication par 3,3 du coût de construction et par au moins 3,5 du délai de mise en service de l'EPR de Flamanville par rapport aux prévisions initiales constitue une dérive considérable, même pour un réacteur « tête de série ». Cette évolution résulte, en premier lieu, d'une estimation initiale irréaliste de la durée et du coût de construction de l'EPR de Flamanville 3. Alors que le temps moyen de construction d'un réacteur dans le monde avait été de 121 mois entre 1996 et 2000, la durée initiale de construction retenue pour l'EPR de Flamanville était de 54 mois – soit six mois de plus que la durée initialement prévue pour la construction du réacteur finlandais d'Olkiluoto 3. Cette sous-estimation flagrante de la durée de construction a conduit à une forte pression pour tenter de tenir des délais très contraints. La durée de construction de l'EPR de Flamanville est aujourd'hui estimée à 187 mois, avant prise en compte de l'impact de l'épidémie de covid-19 qui fait naître un risque d'allongement de ce délai. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 12

⁴ https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/06/24/epr-de-flamanville-visualisez-comment-le-cout-et-la-duree-du-chantier-ont-triple-depuis-2007_5480745_4355770.html

La société EDF ne justifie, après 13 années de chantier, d'aucune garantie financière pour achever l'EPR dans le respect des conditions du décret. Pis, elle a longuement tardé à mettre en place un véritable plan de pilotage financier du projet.

À aucun moment, face à la forte augmentation des coûts du projet, le Premier ministre n'a, en outre, examiné les capacités de financement actuelles de l'opérateur. Cela révèle une erreur manifeste d'appréciation.

Ainsi la Cour des comptes, dans la synthèse de son rapport de juillet 2020 « La Filière EPR » relève que :

« Jusqu'en 2015, le projet n'a pas été piloté par une véritable équipe projet. Les relations contractuelles ont aggravé la faiblesse du pilotage technique du projet puisque les contrats n'intégraient, à leur signature, ni les aléas – pourtant prévisibles compte-tenu du caractère de « tête de série » du réacteur – ni des mécanismes incitatifs qui auraient permis de prendre en compte le caractère incomplet du design. Onze des douze principaux contrats de l'EPR de Flamanville ont ainsi connu des augmentations de coûts comprises entre 100 % à 700 %. L'entreprise s'est organisée tardivement pour piloter financièrement ce projet : ce n'est qu'à compter de 2015 qu'elle a suivi les dépenses et alors évalué le coût de construction à terminaison, désormais estimé à 12,4 Md€ exprimé en euros 2015. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 8

Puis, plus loin :

« Son coût de construction est estimé par EDF à 12,4 Md€ (2015), auxquels s'ajouteront des coûts complémentaires qui pourraient atteindre près de 6,7 Md€ (2015) à la mise en service du réacteur, toujours prévue mi 2023, dont environ 4,2 Md€ de frais financiers. Dans ces conditions, il est regrettable que ni EDF ni les autorités publiques concernées n'aient calculé la rentabilité prévisionnelle de l'EPR de Flamanville 3, considérant apparemment comme normal qu'elle soit diluée dans la moyenne de celle de l'ensemble des réacteurs du parc électronucléaire. En l'absence de données produites par l'entreprise, la Cour a estimé, sur la base d'hypothèses exposées dans le rapport, que le coût de l'électricité produite par l'EPR de Flamanville pourrait se situer entre 110 et 120 €/MWh. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 12

La situation financière de la S.A. Electricité de France s'est, en outre, fortement dégradée depuis la fin de la première décennie des années 2000.

En 2007, la dette s'élevait à 27,9 milliards d'euros pour atteindre 75,3 milliards d'euros en 2017⁵.

⁵ <http://www.leparisien.fr/economie/pour-edf-tous-les-voyants-sont-au-rouge-18-05-2017-6959175.php>

La société présente une dette qui progresse d'année en année. Elle atteint 41 milliards d'euros en 2019 en raison, notamment, de cession d'actifs⁶.

Sans compter une situation contentieuse dont elle a hérité avec le passif d'AREVA SA et qui menace sa stabilité financière future.

Dans son rapport de juillet 2020, la Cour des comptes détaille que :

« Le secteur nucléaire civil a bénéficié d'une aide publique importante suite au démantèlement du groupe Areva, avec 4,5 Md€ pour les seules dotations en capital versées par l'État, 2 Md€ pour Areva SA et 2,5 Md€ pour Orano. Dans le même temps, EDF a bénéficié d'un apport en capital de 3 Md€, ce qui lui a permis de prendre le contrôle de l'activité réacteurs de l'ex-Areva NP, pour environ 2,5 Md€. Aujourd'hui, du fait de l'ampleur des réclamations en cours ou potentielles d'EDF à son encontre, le risque de défaillance financière d'Areva SA (détenue à 100 % par l'État) ne peut être totalement écarté ; or tout nouveau soutien public est en principe exclu jusqu'en 2029, en application du principe de droit communautaire de non-réurrence des aides d'État. Certes Areva SA pourrait procéder à la cession à EDF des actions Orano qu'elle détient, à horizon fin 2022, mais le sens industriel et capitalistique d'une telle opération soulève des questions et il s'agirait d'un nouveau transfert d'actif appartenant à l'État à EDF. Quant à Framatome, il s'agit d'une société qui doit encore consolider ses perspectives à moyen terme ; les menaces de contentieux à son encontre sont également susceptibles de fragiliser cette filiale d'EDF. Pour l'ensemble de ces raisons, il importe que la puissance publique suive avec la plus grande vigilance les résultats des contentieux en cours ou à venir. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 59

Et concernant l'hypothèse selon laquelle les trois paires de réacteurs EPR à coût, à durée de construction et à complexité technique soi-disant moindres, pourraient subvenir aux besoins financiers futurs d'EDF, l'argument est battu en brèche par la Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2020 sur « La Filière EPR » :

« EDF ne pourra pas financer, dans les mêmes conditions qu'il l'a fait pour Flamanville 3, un programme de construction de six réacteurs de type EPR. De nouvelles modalités de financement sont une condition préalable à de nouveaux projets. L'augmentation des risques techniques et financiers inhérents à la construction d'un nouveau réacteur (délai et coût notamment) et des risques liés à la libéralisation du marché de l'électricité, compliquent le financement de la construction de réacteurs électronucléaires. Or, plus un projet est risqué, plus le taux de rentabilité attendu par les investisseurs est élevé. Cette situation est décrite dans une note de la société française d'énergie nucléaire comme un cercle vicieux : « plus le risque perçu est élevé, plus le WACC coût moyen pondéré du capital augmente et le financement de l'investissement est coûteux, plus le coût total du projet augmente et plus le risque de marché augmente (...) Ainsi, à titre d'exemple, le coût du kWh

⁶ <https://www.lefigaro.fr/societes/les-profits-d-edf-augmentent-mais-pas-assez-pour-empêcher-la-hausse-de-la-dette-20200214>

produit à Hinkley Point, au Royaume-Uni, est-il multiplié par deux quand le taux d'actualisation passe de 3 % à 10 %». Le mode de financement détermine donc en grande partie le coût du kWh produit.

La construction de nouveaux réacteurs, en dehors des pays organisés autour d'une intervention forte de l'État dans l'économie, se heurte notamment à la difficulté de susciter l'intérêt d'investisseurs privés pour le financement de projets dont ils considèrent le niveau de risques élevé et la rentabilité incertaine. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 103

Puis :

« La situation d'EDF, entreprise cotée en bourse et déjà endettée, est incompatible avec les besoins massifs d'investissement auxquels l'entreprise devra faire face en cas de déploiement de nouveaux réacteurs. Aux coûts de production envisagés de 60 à 70 €/MWh, il apparaît improbable qu'investir dans les EPR puisse être suffisamment rentable sans un cadre de régulation portant sur un soutien au financement assurant un partage de risques entre l'investisseur et la puissance publique et une garantie de revenus. »

Production n° 20 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 59

Et encore plus explicite page 107 du même rapport :

« Dans une étude récente sur l'évolution du mix électrique français à long terme, réalisée avec l'appui du cabinet Artelys, l'ADEME conclut que le développement d'une filière EPR ne serait pas compétitif et que la construction d'une filière industrielle EPR (24 GW en 2060) représenterait un surcoût de 39 Md€ sur la période 2020-2060 par rapport à un scénario dit de référence, avec prolongation des centrales nucléaires existantes mais sans nouveau nucléaire. Dans cette étude, les EPR n'apparaissent dans aucun des dix scénarios d'optimisation économique testés, si leur apparition n'est pas « forcée » dans le modèle utilisé, même avec des coûts de production retenus par la société française d'énergie nucléaire, soit 85 €/MWh pour les trois premiers réacteurs puis 70 €/MWh pour les réacteurs suivants. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 107

Les capacités financières d'EDF sont donc loin d'être assurées.

Quant à une vision d'une rentabilité ou la prévision d'une évolution du marché à long terme, elles n'ont fait l'objet d'aucune projection rigoureuse de la part d'EDF qui permettrait d'affirmer que l'EPR, et toute la filière EPR plus largement, est susceptible d'y remédier ou de s'autofinancer.

La Cour des comptes, dans son rapport de juillet 2020 « La Filière EPR » :

« Dans la programmation pluriannuelle de l'énergie 2019-2023 et 2024-2028, le Gouvernement entend que soit expertisés plusieurs scénarios « allant d'un scénario 100 % renouvelables à un scénario où le nucléaire reste durablement une

source de production d'électricité intégrée dans le mix électrique pour des raisons de pilotage de la production et de compétitivité ». **La décision de construire de nouveaux réacteurs nucléaires pour assurer l'équilibre offre-demande de long-terme du système électrique, que le Gouvernement et l'ensemble de la filière conduisent actuellement, devrait intervenir postérieurement à la mise en service du réacteur de Flamanville 3.**

Y compris à l'échéance de 2035, relativement proche, la PPE souligne qu'il n'est pas possible de déterminer avec certitude les technologies les plus compétitives pour assurer le mix électrique entre le nucléaire et les énergies renouvelables associées à du stockage et d'autres solutions de flexibilité.

Ni la programmation pluriannuelle de l'énergie ni la stratégie nationale bas-carbone ne présentent de trajectoires détaillées sur l'évolution du mix électrique à l'horizon 2050.

b) Une vision nécessaire avant de décider

La Cour a recommandé dans un rapport récent sur l'arrêt et le démantèlement des installations nucléaires, que l'horizon prescriptif de la programmation pluriannuelle de l'énergie soit porté à 15 ans et que la stratégie nationale bas carbone se prononce sur l'évolution à plus long terme du mix électrique.

Cette planification à long terme de l'évolution du mix électrique devrait présenter les enjeux et les solutions en termes de sécurité d'approvisionnement, d'adaptation des réseaux de transport et de distribution d'électricité, de gestion des déchets radioactifs, de démantèlement des centrales aujourd'hui en fonctionnement, et bien sûr des coûts de fonctionnement du système électrique. L'anticipation des décisions est d'autant plus nécessaire que le poids de la filière industrielle nucléaire dans l'économie française est important.

Ce n'est qu'une fois cet exercice réalisé que la décision éventuelle de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires devrait être prise.

Ce travail préalable permettrait d'éviter de prendre une décision précipitée, telle que celle prise pour la construction du réacteur de Flamanville 3, et d'éclairer une décision aux enjeux majeurs. »

Production n° 4 : Rapport de la Cour des comptes, « Filière EPR », du 9 juillet 2020, page 108

Enfin, la réforme du prix de vente de l'électricité nucléaire ne devrait pas permettre à EDF de rentrer dans ses frais. En effet, la Commission de régulation de l'électricité estime que le surcoût de l'EPR, résultant d'erreurs commises par EDF, n'a pas à être répercuté sur ce prix de revente⁷.

Il ressort de ces différentes pièces que l'exploitant n'a plus les capacités financières suffisantes pour mener à bien son projet.

Au regard des changements de faits intervenus et de l'absence de capacité financière de l'exploitant, la décision implicite de rejet suite à la demande d'abrogation du décret ne pourra qu'être annulée et ledit décret abrogé.

⁷ https://www.contexte.com/article/energie/info-contexte-rapport-audit-cre-regulation-le-vrai-cout-du-nucleaire-dedf-est-de-48-euros_120046.html?utm_medium=email&utm_source=transactional&utm_campaign=newsletter_energie

III- FRAIS IRRÉPÉTIBLES

Il serait inéquitable de laisser à la charge des exposantes les frais qu'elles ont été contraintes d'exposer pour faire valoir leurs droits.

L'État sera condamné à verser aux requérantes la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à ajouter, déduire ou suppléer, au besoin d'office,
les associations exposantes concluent à ce qu'il plaise au Conseil d'État de :

- **TRANSMETTRE** la question préjudicielle suivante à la Cour de Justice de l'Union Européenne :

L'étude d'impact précédant le décret d'autorisation de création de l'EPR de Flamanville, qui n'a pas été actualisée lors des prorogations successives de la validité de celui-ci alors que l'EPR n'a pas été achevé à la date de l'expiration de cette autorisation initiale et que ce réacteur a connu de nombreuses modifications pouvant altérer les facteurs indiqués au paragraphe 2 de l'article 3 de la directive dans sa version en vigueur, devait-elle être a minima actualisée au sens de l'article 8 bis ou une nouvelle évaluation environnementale était-elle nécessaire pour chaque nouvelle prorogation ?

- **ABROGER** le décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3, comportant un réacteur nucléaire de type EPR, sur le site de Flamanville (Manche),
- **ANNULER** la décision implicite de rejet tendant à la demande d'abrogation du décret n° 2007-534 réceptionnée le 26 mai 2020,
- **CONDAMNER** l'État à verser aux requérantes la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Fait à Rennes, le 23 septembre 2020

Sous toutes réserves

Samuel DELALANDE
Avocat

BORDEREAU DES PRODUCTIONS

PRODUCTION n° 1 : Décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base dénommée Flamanville 3, comportant un réacteur nucléaire de type EPR, sur le site de Flamanville (Manche)

PRODUCTION n° 1-1 : Demande d'abrogation et AR

PRODUCTION n° 1-2 : Décret n° 2017-379 du 23 mars 2017

PRODUCTION n° 1-3 : Décret n° 2020-336 du 25 mars 2020

PRODUCTIONS n° 2 : Statuts, agréments, mandats des associations exposantes

2A1 Statuts - Association Réseau "Sortir du nucléaire"

2A2 Agrément - Association Réseau "Sortir du nucléaire"

2A3 Mandat - Association Réseau "Sortir du nucléaire"

2B1 Statuts - Greenpeace France

2B2 Agrément - Greenpeace France

2B3 Mandat - Greenpeace France

2C1 Statuts - France Nature Environnement

2C2 Agrément - France Nature Environnement

2C3 Mandat - France Nature Environnement

2C4 Délibération – France Nature Environnement

2D1 Statuts - Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire

2D2 Agrément - Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire

2D3 Mandat - Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire

2E1 Statuts - Stop EPR ni à Penly ni ailleurs

2E2 Mandat - Stop EPR ni à Penly ni ailleurs

2F1 Statuts - France Nature Environnement Normandie

2F2 Agrément - France Nature Environnement Normandie

2F3 Mandat – France Nature Environnement Normandie

PRODUCTION n° 3 : Note ASN Soudure, page 3

PRODUCTION n° 4 : Rapport de la Cour des Comptes, 9 juillet 2020

PRODUCTION n° 5 : Décision n° 2018-DC-0643 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 9 octobre 2018 autorisant la mise en service et l'utilisation de la cuve du réacteur EPR de la centrale nucléaire de Flamanville (INB n° 167)

PRODUCTION n° 6 : Rapport de Jean-Marie FOLZ " La Construction de l'EPR de Flammaville, Octobre 2019

PRODUCTION n° 7 : Lettre d'inspection INSSN-CAE-2020-0235 du 22/07/2020 au 23/07/2020 dans la centrale EPR de Flamanville « Préparation aux réparations et aux remises à niveaux des tuyauteries secondaires principales »

PRODUCTION n° 8 : Avis n° 2020-AV-3048 du 11 février 2020 de l'Autorité de sûreté nucléaire concernant la modification du décret n° 2007-534 en vue d'une prolongation de 4 ans du délai de mise en service de Flamanville 3