

À Mesdames et Messieurs les Présidents et Conseillers
Composant le Conseil d'État

REQUETE EN EXCES DE POUVOIR

Pour :

L'association FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT, dont le siège social est sis 57 rue Cuvier – 75231 PARIS CEDEX 05, représentée par Madame Sophie BARDET, chargée de mission réseau juridique, régulièrement mandatée par délibération du bureau,

L'association RESEAU SORTIR DU NUCLEAIRE, dont le siège social est sis 9 rue Dumenge – 69317 LYON CEDEX 04, représentée par Madame Marie FRACHISSE, coordinatrice des questions juridiques de l'association, régulièrement mandatée par délibération du conseil d'administration,

Et l'association GREENPEACE FRANCE, dont le siège social est sis 13 rue d'Enghien – 75010 PARIS, représentée par Madame Laura MONNIER, chargée de campagne juridique, régulièrement mandatée par délégation du Président.

Ayant pour avocat :

La SCP FARO & GOZLAN

Maître Alexandre Faro

Avocat au Barreau de Paris

26 place Denfert Rochereau – 75014

PARIS

Tél. 01 47 07 37 36 / Fax. 01 47 07 39 38.

Contre :

L'arrêté ministériel du 30 décembre 2015 relatif aux équipements sous pression nucléaires, (NOR: DEVP1429850A) Publié au Journal officiel de la république française n°0002, texte n° 8, le 3 janvier 2016 (**Pièce 1**)

PLAISE AU CONSEIL D'ETAT

FAITS

Les équipements sous pression nucléaires (ESPN) sont des composants des réacteurs nucléaires qui contiennent du fluide nucléaire tels que la cuve, les générateurs de vapeur ou la robinetterie et les conduits du circuit primaire. L'article R.557-12-1 du code de l'environnement définit l'équipement sous pression nucléaire :

« a) Il est utilisé ou destiné à l'être dans une installation nucléaire de base mentionnée à l'article L. 593-1 ;

b) Il assure directement, dans les conditions définies pour son fonctionnement, le confinement de substances radioactives ;

c) Il conduit en cas de défaillance à un rejet d'activité supérieur à 370 MBq, évalué suivant des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de la sûreté nucléaire.

Les assemblages permanents sur les parties sous pression d'un équipement sous pression nucléaire, réalisés sous la responsabilité du fabricant, font partie intégrante de cet équipement.»

La qualité de ces équipements est indispensable au bon fonctionnement des centrales nucléaires et donc à la prévention de toute atteinte qui pourrait être portée à la population et à l'environnement.

Ces équipements sont logiquement soumis à des exigences particulières de sécurité.

Par un arrêté du 30 décembre 2015 (publié au JO le 3 janvier 2016) relatif aux équipements sous pression nucléaires, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer a pris diverses mesures applicables à ces équipements, et en particulier a mis en place un régime dérogatoire permettant que de tels équipements, même s'ils n'ont pas satisfait à l'ensemble des exigences de sécurité imposées, puissent être utilisés.

C'est l'arrêté attaqué.

Par un courrier daté du 2 mars 2016, les associations requérantes ont adressé à la ministre un recours gracieux tendant au retrait de l'arrêté en litige (**pièce 2**). Ce recours a fait l'objet d'un rejet tacite le 3 mai 2016.

DISCUSSION

1. SUR L'INTÉRÊT À AGIR DES ASSOCIATIONS REQUÉRANTES

1.1 France Nature Environnement :

L'association France Nature Environnement, fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement, est agréée par arrêté ministériel du 29 mai 1978 renouvelé le 20 décembre 2012 au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement et reconnue comme établissement d'utilité publique par décrets du 10 février 1976 et du 1^{er} octobre 1997. Elle a pour objet « *de conserver et de restaurer les espaces, ressources, milieux et habitats naturels,... les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres fondamentaux de la biosphère, l'eau, l'air, les sols, les sites et les paysages, le cadre de vie ; ... de lutter contre les pollutions et nuisances, , de promouvoir une utilisation de l'énergie sobre et efficace, de prévenir les dommages écologiques et les risques naturels, technologiques et sanitaires, ...et d'une manière générale d'agir pour la sauvegarde de ses intérêts dans le domaine de l'environnement [...]* » (**Pièce 3**).

Aussi, en application de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, l'association France Nature Environnement justifie d'un intérêt à agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec son objet et ses activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement. France Nature Environnement a donc intérêt à agir contre l'arrêté contesté.

1.2 Réseau Sortir du Nucléaire

L'association Réseau Sortir du Nucléaire, agréée par arrêté ministériel du 14 septembre 2005 au titre de l'article L 141-1 du code de l'environnement, a pour objet aux termes de l'article 2 de ses statuts 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.)* » (**Pièce 4**).

L'arrêté contesté porte atteinte à l'objet social de l'association qui est fondée à le contester devant la juridiction administrative. Réseau Sortir du Nucléaire a donc intérêt à agir contre l'arrêté.

1.3 Greenpeace France

L'association Greenpeace France est agréée pour la protection de l'environnement au titre de l'article L. 141-1 du Code de l'environnement par arrêté ministériel du 30 septembre 2013. Elle a notamment pour objet « *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 » (Pièce 5).

L'arrêté contesté porte atteinte à l'objet social de l'association qui est fondée à le contester devant la juridiction administrative. Greenpeace France a donc intérêt à agir contre l'arrêté.

2. SUR LA LEGALITE EXTERNE

L'arrêté litigieux est signé par Monsieur MORTUREUX, directeur général de la prévention des risques, par délégation de compétence du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Or, Monsieur MORTUREUX ne démontre pas disposer d'une délégation du Ministre lui donnant compétence – conformément à l'article R. 557-1-3 du code de l'environnement – pour signer ledit arrêté.

En conséquence, l'arrêté attaqué est entaché d'un vice de forme emportant sa nullité.

3. SUR LA LEGALITE INTERNE

Selon l'article R.557-12-4 du code de l'environnement, les ESPN sont soumis à des « *exigences essentielles de sécurité* » mentionnées à l'article L.557-4 du code de l'environnement qui dispose :

« Les produits ou les équipements mentionnés à l'article L. 557-1 ne peuvent être mis à disposition sur le marché, stockés en vue de leur mise à disposition sur le marché, installés, mis en service, utilisés, importés ou transférés que s'ils sont conformes à des exigences essentielles de sécurité relatives à leurs performance, conception, composition, fabrication et fonctionnement et à des exigences d'étiquetage.

Cette conformité à ces exigences est attestée par un marquage, apposé avant la mise sur le marché du produit ou de l'équipement, ainsi que par l'établissement d'attestations.

Pour des raisons techniques ou de conditions d'utilisation, certains produits ou équipements peuvent faire l'objet d'une dispense de marquage. »

L'article suivant (L. 557-5) dispose également:

« Pour tout produit ou équipement mentionné à l'article L. 557-1, le fabricant suit une procédure d'évaluation de la conformité en s'adressant à un organisme mentionné à l'article L. 557-31.

Il établit également une documentation technique permettant l'évaluation de la conformité du produit ou équipement. »

Ces exigences essentielles de sécurité doivent par ailleurs tenir compte des exigences de radioprotection (art. R 557-12-4 du code de l'environnement) c'est-à-dire relatives à « *la protection contre les rayonnements ionisants, c'est-à-dire l'ensemble des règles des procédures et des moyens de prévention et de surveillance visant à empêcher ou à réduire les effets nocifs des rayonnements ionisants produits sur les personnes, directement ou indirectement, y compris par les atteintes portées à l'environnement* » (art. L 591-1 alinéa 2 du code de l'environnement).

Or, l'article 9 de l'arrêté contesté vient préciser les conditions d'une dérogation aux exigences essentielles de sécurité de la façon suivante :

« En application de l'article R. 557-1-3 du code de l'environnement, en cas de difficulté particulière et sur demande dûment justifiée, assurant notamment que les risques sont suffisamment prévenus ou limités, l'Autorité de sûreté nucléaire peut, par décision prise après avis de la Commission centrale des appareils à pression, autoriser l'installation, la mise en service, l'utilisation et le transfert d'un équipement sous pression nucléaire ou d'un ensemble nucléaire n'ayant pas satisfait à l'ensemble des exigences des articles L. 557-4 et L. 557-5 du code de l'environnement, du chapitre VII du titre V du livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement et du présent arrêté.

La demande doit être accompagnée d'une analyse, menée en lien avec l'exploitant, des conséquences réelles et potentielles vis-à-vis de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement. Pour les équipements et ensembles dont l'évaluation de la conformité fait intervenir un organisme mentionné à l'article L. 557-31 du code de l'environnement habilité à évaluer la conformité des équipements sous pression nucléaires en application de l'article 6 du présent arrêté, la demande doit également être accompagnée d'un rapport d'un tel organisme statuant sur la conformité aux exigences ne faisant pas l'objet de la demande.

L'autorisation peut être assortie de prescriptions.

Lorsqu'une autorisation a été accordée en application du premier alinéa du présent article, le fabricant n'établit pas de déclaration de conformité, et les exigences relatives au suivi en service appelant l'attestation, le certificat ou le procès-verbal normalement délivré à la fin de la procédure d'évaluation de la conformité ou la déclaration de conformité du fabricant seront considérées comme satisfaites. »

Un régime dérogatoire est prévu par l'article R. 557-1-3 du code de l'environnement depuis un décret du 1^{er} juillet 2015 (n°2015-799) qui dispose notamment que les conditions de ce régime dérogatoire aux exigences des articles L. 557-4 et L. 557-5 du code de l'environnement sont fixées par arrêté du ministre compétent, soit en l'espèce le ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer.

Cependant il s'agit non pas d'un régime spécifique aux équipements nucléaires mais de dispositions générales applicables aux « *produits et équipements à risques* ». Pourtant, l'article 9 de l'arrêté en date du 30 décembre dernier reprend de façon identique les conditions de dérogations sans les adapter à la matière nucléaire et sans prévoir de garanties

supplémentaires à la charge du fabricant, garanties indispensables pour prévenir des atteintes à la population et à l'environnement.

On observera que l'adoption de cet arrêté fait suite à des constatations par l'ASN (autorité de sûreté du nucléaire) d'anomalies sur des équipements sous pression nucléaires comme la cuve de l'EPR (« *European pressurized reactor* », réacteur pressurisé européen) de Flamanville 3 entre avril et décembre 2015 (**Pièce X**).

3.1 Sur le défaut de base légale constitutif d'une erreur de droit

Le présent arrêté se présente comme une émanation de la transposition de la directive 2014/68/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression. Le premier visa de l'arrêté contesté se réfère ainsi à la directive 2014/68/UE.

Cependant ladite directive dispose en son article 1er:

« La présente directive ne s'applique pas : (...) h) aux équipements spécialement conçus pour des applications nucléaires, dont la défaillance peut donner lieu à des émissions radioactives »

La directive en cause admet en son article 14 alinéa 7 une possibilité de dérogation aux exigences de sécurité mais uniquement à des fins d'expérimentation.

« Par dérogation aux paragraphes 1 et 2 du présent article, les autorités compétentes peuvent, lorsque cela est justifié, permettre la mise à disposition sur le marché et la mise en service, sur le territoire de l'État membre concerné, d'équipements sous pression et d'ensembles individuels visés à l'article 2 pour lesquels les procédures prévues aux paragraphes 1 et 2 du présent article n'ont pas été appliquées et dont l'utilisation est dans l'intérêt de l'expérimentation. »

Or, l'arrêté contesté n'a pas restreint le régime dérogatoire aux cas d'espèce où l'utilisation serait dans l'intérêt de l'expérimentation.

En conséquence, l'arrêté souffre d'un défaut de base légale en visant la directive 2014/68/UE et doit donc être annulé.

3.2 Sur la violation du principe de prévention

Selon l'article L. 110-1, II, 2° du code de l'environnement :

« Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ; »

D'après une jurisprudence administrative constante, le principe de prévention s'applique aux installations nucléaires de base (CE, 4 août 2006, n°254948).

La directive 2014/87 EURATOM établit un cadre communautaire pour la sûreté des installations nucléaires. Son article 8 bis définit le concept de sûreté nucléaire :

« Les États membres veillent à ce que le cadre national en matière de sûreté nucléaire exige que les installations nucléaires soient conçues, situées, construites, mises en service, exploitées et déclassées avec l'objectif de prévenir les accidents et, en cas de survenance d'un accident, d'en atténuer les conséquences et d'éviter :

- . a) les rejets radioactifs précoces qui imposeraient des mesures d'urgence hors site mais sans qu'il y ait assez de temps pour les mettre en œuvre; ☒*
- . b) les rejets radioactifs de grande ampleur qui imposeraient des mesures de protection qui ne pourraient pas être limitées dans l'espace ou dans le temps. (...) »*

L'article 8 ter du même texte précise également que :

« 1. Afin de réaliser l'objectif de sûreté nucléaire énoncé à l'article 8 bis, les États membres veillent à ce que le cadre national exige que, lorsque le concept de défense en profondeur s'applique, il le soit en vue:

- . a) de minimiser l'impact des risques externes extrêmes d'origine naturelle ou humaine involontaire;*
- . b) de prévenir un fonctionnement anormal ou les défaillances; ☒*
- . c) de maîtriser un fonctionnement anormal et de repérer les défaillances; ☒*
- . d) de maîtriser les accidents de dimensionnement; ☒*
- . e) de maîtriser les conditions graves et notamment de prévenir la progression des accidents et d'atténuer les conséquences des accidents graves (...) »*

Ainsi au regard de l'article 8ter de la directive 2014/87 EURATOM, les États-membres sont tenus de prendre des mesures ayant pour objectif de garantir l'effectivité du concept de défense en profondeur.

En matière nucléaire le concept de défense en profondeur est défini comme suit par l'ASN :

« La défense en profondeur :

La définition et l'optimisation des dispositions techniques et des mesures organisationnelles, prises pour garantir la sûreté nucléaire des installations, sont en grande partie réalisées par l'application du principe de défense en profondeur. Ce principe est fondé sur plusieurs niveaux de protection, techniques ou organisationnels,

afin de maintenir l'efficacité des barrières physiques placées entre les substances radioactives et les travailleurs, le public et l'environnement dans des conditions de fonctionnement normal, en cas d'incident et, pour certaines barrières, en cas d'accident. »¹

L'article 3.1 de l'arrêté du 7 février 2012 fixant les règles générales relatives aux installations nucléaires de base définit le principe de défense en profondeur:

*« I. — L'exploitant applique le principe de défense en profondeur, consistant en la mise en œuvre de niveaux de défense successifs et suffisamment indépendants visant, pour ce qui concerne l'exploitant, — prévenir les incidents ;
— détecter les incidents et mettre en œuvre les actions permettant, d'une part, d'empêcher que ceux-ci ne conduisent à un accident et, d'autre part, de rétablir une situation de fonctionnement normal ou, à défaut, d'atteindre puis de maintenir l'installation dans un état sûr ;
— maîtriser les accidents n'ayant pu être évités ou, à défaut, limiter leur aggravation, en reprenant la maîtrise de l'installation afin de la ramener et de la maintenir dans un état sûr ;
— gérer les situations d'accident n'ayant pas pu être maîtrisées de façon à limiter les conséquences notamment pour les personnes et l'environnement.*

*II. — La mise en œuvre du principe de défense en profondeur s'appuie notamment sur :
— le choix d'un site adapté, tenant compte notamment des risques d'origine naturelle ou industrielle pesant sur l'installation ;
— l'identification des fonctions nécessaires à la démonstration de sûreté nucléaire ;
— une démarche de conception prudente, intégrant des marges de dimensionnement et recourant, en tant que de besoin, à une redondance, une diversification et une séparation physique adéquates des éléments importants pour la protection qui assurent des fonctions nécessaires à la démonstration de sûreté nucléaire, pour obtenir un haut niveau de fiabilité et garantir les fonctions citées à l'alinéa précédent ;
— la qualité des activités mentionnées à l'article 1er.1 ;
— une préparation à la gestion d'éventuelles situations d'incident et d'accident.*

Au regard des dispositions précitées la défense en profondeur est un concept doté d'exigences de sécurité élevées sans que des dérogations ne soient envisagées. Dans une perspective d'optimisation des dispositions techniques, de prévention des fonctionnements anormaux, des défaillances et des accidents, il est douteux de concevoir qu'un régime dérogatoire aux équipements n'ayant pas satisfaits les exigences minimales de sécurité.

À cela il faut souligner la gravité et la dangerosité du périmètre du régime dérogatoire prévu par l'arrêté contesté.

Le concept de défense en profondeur se décline en plusieurs niveaux.² L'arrêté en question intervient dans le premier niveau du concept, celui qui « (...) consiste à concevoir et construire

¹ [Lexique de l'ASN](#)

² [Site de l'IRSN : défense en profondeur](#)

l'installation en faisant appel à des techniques fiables et des matériels robustes et à organiser son exploitation de manière à maintenir l'installation dans son domaine normal de fonctionnement. »³

Il s'agit donc du socle de la sûreté nucléaire qui serait susceptible de faire l'objet de mesures dérogatoires. Il apparaît que l'ensemble de ces dispositions régissant la sûreté nucléaire forme un bloc de sécurité ne tolérant aucune forme de dérogation sur les équipements destinés à contenir des substances radioactives.

Par ailleurs, il convient de souligner le caractère particulièrement vague de l'article 9 de l'arrêté contesté puisqu'une procédure dérogatoire peut être sollicitée dès lors que le fabricant fait face à une « *difficulté particulière* » sans aucune précision sur sa nature ou encore sur le moment où elle surviendrait. En d'autres termes, cela signifie que le fabricant pourrait déroger aux exigences essentielles de sécurité nucléaire à n'importe quel moment.

En effet, il ressort d'un rapport de la Commission centrale des appareils à pression⁴ que la démonstration du fabricant se limiterait à constater l'existence d'un écart entre les caractéristiques de l'appareil et les exigences essentielles de sécurité. Les risques associés à la dégradation des performances du système ne seront pas mentionnés.

Le contexte actuel montre que le fabricant AREVA rencontre de très sérieuses difficultés sur la qualité des pièces produites. Plusieurs anomalies et des soupçons de falsifications dans l'usine du Creusot pèsent ainsi sur de nombreux équipements et concernent de nombreux réacteurs en France et à l'étranger. Le fait de permettre de déroger aux exigences de sécurité essentielle au stade de l'homologation des pièces crée un risque considérable sur le niveau de sécurité et donc sur la population et l'environnement.

L'équilibre coûts/ avantage du principe de prévention semble également aujourd'hui être particulièrement mis à mal par ledit arrêté qui accroît les risques de dérogation aux exigences essentielles de sécurité des équipements sous pression nucléaires et donc le risque d'accident nucléaire, cela dans un contexte de vieillissement des centrales.

Cet arrêté constitue non seulement une violation des dispositions législatives du code de l'environnement mais entre également en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Il est rappelé que cette dernière met à la charge des Etats « *une obligation positive de prendre préventivement des mesures concrètes, nécessaires et*

³ Source : site IRSN http://www.irsn.fr/FR/connaissances/Installations_nucleaires/La_surete_Nucleaire/risque-nucleaire/demarche-prevention/Pages/1-defense-profondeur.aspx.aspx#.V20H7riLTIU

⁴ Source : http://www.ineris.fr/aida/consultation_document/37338

suffisantes pour protéger le droit à la vie s'agissant des activités à caractère industriel, dangereuses par nature » (arrêt CESDH 30/11/2004, Oneryildiz c/ Turquie, n° 48939-99).

Il porte également atteinte au principe constitutionnel figurant à l'article 3 de la Charte de l'environnement d'après lequel toute personne a pour obligation de prévenir les atteintes à l'environnement.

En conséquence, ce régime dérogatoire constitue une violation directe du principe de prévention qui commande à ce qu'il soit procédé à l'annulation de l'arrêté litigieux.

PAR CES MOTIFS

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

Les associations requérantes demandent au Conseil d'Etat :

- A TITRE PRINCIPAL, d'annuler l'arrêté ministériel du 30 décembre 2015 relatif aux équipements sous pression nucléaires,
- A TITRE SUBSIDIAIRE, d'annuler l'article 9 de l'arrêté ministériel du 30 décembre 2015 relatif aux équipements sous pression nucléaires,
- De mettre à la charge de l'Etat la somme de 1500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Fait à PARIS, le 28 juin 2016

Alexandre FARO
Avocat à la Cour

PIECES

- 1.** Arrêté ministériel du 30 décembre 2015 relatif aux équipements sous pression nucléaire
- 2.** Recours gracieux
- 3.** Statuts de France Nature Environnement et agrément
- 4.** Statuts de Greenpeace France et agrément
- 5.** Statuts de Réseau sortir du nucléaire et agrément
- 6.** Notes et communiqués de presse sur la cuve de l'EPR de FLA3
- 7.** Note et communiqués sur l'affaire des falsifications