

N^{os} 463186,463187

REPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION RESEAU
« SORTIR DU NUCLEAIRE »

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Catherine Moreau
Rapporteuse

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

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

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

Séance du 6 mars 2023
Décision du 27 mars 2023

Vu les procédures suivantes :

1) Sous le n° 463186, par une requête et mémoire en réplique, enregistrés les 14 avril et 21 décembre 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Réseau « Sortir du nucléaire » demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2022-175 du 14 février 2022 relatif aux substances radioactives éligibles aux opérations de valorisation mentionnées à l'article R. 1333-6-1 du code de la santé publique ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que :

- la procédure de consultation du public qui a été organisée est insuffisante au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement, d'une part, parce que l'objet du décret soumis à la consultation a été modifié dans le décret finalement publié, d'autre part, parce que les dispositions du décret attaqué ne permettent pas au public de savoir si les produits et objets issus du processus de valorisation incluent des matières radioactives ;

- le décret attaqué méconnaît le principe de non-régression de la protection de l'environnement en ce qu'il permet la valorisation de substances radioactives qui auparavant devaient faire l'objet d'un conditionnement particulier et d'un stockage organisé par l'Agence nationale des déchets radioactifs ;

- ce décret méconnaît les principes de justification, d'optimisation et de limitation que doivent satisfaire les activités nucléaires, en vertu de l'article L. 1333-2 du code de la santé publique ;

- il méconnaît le principe de précaution résultant de l'article 5 de la Charte de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 novembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à la Première ministre et au ministre de la santé et de la prévention, qui n'ont pas produit de mémoire.

2) Sous le n° 463187, par une requête, un nouveau mémoire et un mémoire en réplique, enregistrés le 14 avril, 20 octobre et 21 décembre 2022, l'association Réseau « Sortir du nucléaire » demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2022-174 du 14 février 2022 relatif à la mise en œuvre d'opérations de valorisation de substances faiblement radioactives ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

L'association soutient que :

- la procédure de consultation du public qui a été organisée est insuffisante au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement, d'une part, parce que l'objet du décret soumis à la consultation a été modifié dans le décret finalement publié, d'autre part, parce que les dispositions du décret attaqué ne permettent pas au public de savoir si les produits et objets issus du processus de valorisation incluent des matières radioactives ;

- le décret attaqué méconnaît le principe de non-régression de la protection de l'environnement en ce qu'il permet la valorisation de substances radioactives qui auparavant devaient faire l'objet d'un conditionnement particulier et d'un stockage organisé par l'Agence nationale des déchets radioactifs ;

- ce décret méconnaît les principes de justification, d'optimisation et de limitation que doivent satisfaire les activités nucléaires en vertu de l'article L. 1333-2 du code de la santé publique ;

- il méconnaît le principe de précaution résultant de l'article 5 de la Charte de l'environnement.

Par un mémoire en défense, enregistré le 21 novembre 2022, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par la requérante ne sont pas fondés.

La requête a été communiquée à la Première ministre et au ministre de la santé et de la prévention, qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment la Charte de l'environnement ;
- le code de l'environnement ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Par deux requêtes, qu'il y lieu de joindre pour statuer par une seule décision, l'association Réseau « Sortir du nucléaire » demande l'annulation pour excès de pouvoir, d'une part, du décret n° 2022-174 du 14 février 2022 relatif à la mise en œuvre d'opérations de valorisation de substances faiblement radioactives, d'autre part, du décret n° 2022-175 du 14 février 2022 relatif aux substances radioactives éligibles aux opérations de valorisation mentionnées à l'article R. 1333-6-1 du code de la santé publique.

2. Aux termes de l'article L. 542-1-1 du code de l'environnement : « Une substance radioactive est une substance qui contient des radionucléides, naturels ou artificiels, dont l'activité ou la concentration justifie un contrôle de radioprotection. / Une matière radioactive est une substance radioactive pour laquelle une utilisation ultérieure est prévue ou envisagée, le cas échéant après traitement. / (...) Les déchets radioactifs sont des substances radioactives pour lesquelles aucune utilisation ultérieure n'est prévue ou envisagée ». Aux termes de l'article R. 1333-1 du code de la santé publique : « I. - En application de l'article L. 1333-4, est interdit dans la fabrication de biens de consommation, de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux : / 1° Tout ajout de radionucléides, en plus de ceux naturellement présents, y compris par activation ; 2° Tout usage de substances radioactives d'origine naturelle ; / 3° Tout usage de substances provenant d'une activité nucléaire lorsque celles-ci sont contaminées, activées ou susceptibles de l'être par des radionucléides mis en œuvre ou générés par l'activité nucléaire. / II. - Dans les produits de construction, est interdite toute addition de radionucléides artificiels, y compris lorsqu'ils sont obtenus par activation, et de substances radioactives d'origine naturelle ».

3. D'une part, le décret attaqué n° 2022-174 du 14 février 2022 a complété la partie réglementaire du code de la santé publique en y introduisant trois articles, R. 1333-6-1 à R. 1333-6-3. Aux termes de l'article R. 1333-6-1 : « I. - L'usage de substances provenant d'une installation dans laquelle est exercée ou s'est exercée une activité nucléaire, lorsque celles-ci sont contaminées, activées ou susceptibles de l'être par des radionucléides appartenant à des catégories de substances définies par décret, peut faire l'objet d'une dérogation aux interdictions énoncées aux articles R. 1333-2 et R. 1333-3, dès lors que ces substances font au préalable l'objet d'une opération de valorisation effectuée dans une installation mentionnée aux articles L. 512-1 ou L. 593-2 du code de l'environnement dont l'autorisation au titre de ce code prévoit expressément la possibilité de réaliser une telle opération et que les produits qui en résultent respectent les conditions mentionnées au II. / II. - Les conditions dans lesquelles la dérogation peut être accordée sont les suivantes : / 1° Si les produits résultant de l'opération de valorisation contiennent un radionucléide, la concentration d'activité massique du radionucléide ne doit pas dépasser la valeur limite correspondante définie dans le tableau 3 de l'annexe 13-8 du code de la santé publique ; / 2° Si les produits résultant de l'opération de valorisation contiennent plusieurs radionucléides, la somme pondérée des concentrations d'activité massique de chaque radionucléide divisées par la valeur limite correspondante définie dans le tableau 3 de l'annexe 13-8 du code de la santé publique doit être inférieure à 1 ; / 3° Si les produits résultant de l'opération de valorisation contiennent au moins un radionucléide dont la valeur limite correspondante ne figure pas dans le tableau 3 de l'annexe 13-8 du code de la santé publique, la dose efficace ajoutée pouvant être reçue par une personne représentative résultant de tout usage de produits issus de l'opération de valorisation, y compris dans des conditions d'exposition qui ne peuvent être raisonnablement écartées, ne doit pas excéder 10 microsievverts par an et aucun travailleur exposé à des substances valorisées ne doit être classé de ce fait, au sens de l'article R. 4451-57 du code du travail. / III. - La demande de dérogation est déposée auprès du ministre chargé de la radioprotection par le responsable de l'installation mentionnée aux articles L. 512-1 ou L. 593-2 du code de l'environnement, dont l'autorisation délivrée au titre de ce code prévoit expressément la possibilité de réaliser une opération de valorisation mentionnée au I. Elle est accompagnée d'un dossier qui comprend l'ensemble des informations permettant d'établir qu'il s'agit d'une opération de valorisation, qu'elle porte sur des catégories de substances susceptibles de bénéficier d'une dérogation et que les conditions mentionnées au II sont respectées. / Le contenu du dossier à joindre à la demande de dérogation est fixé par un arrêté du ministre chargé de la radioprotection. / La dérogation est accordée par arrêté du ministre chargé de la radioprotection après consultation du public et avis de l'Autorité de sûreté nucléaire. Elle fixe les principales conditions à respecter pour la conduite et le contrôle de l'opération de valorisation. / Le silence gardé pendant plus de deux ans par le ministre vaut décision de rejet de la demande ». Aux termes de l'article R. 1333-6-2 : « Lorsque la dérogation est accordée, les produits résultant de l'opération de valorisation ne sont plus des substances radioactives telles que définies à l'article L. 542-1-1 du code de l'environnement et ne justifient plus de contrôles de radioprotection dès lors qu'ils sont effectivement valorisés dans des conditions conformes à celles fixées par la dérogation ». Aux termes de l'article R. 1333-6-3 : « I. - Le responsable d'une installation mentionnée au I de l'article R. 1333-6-1 définit des spécifications d'acceptation des substances entrant dans l'installation et les modalités de contrôle du respect de ces spécifications. / II. - Il fait procéder à la mesure de la concentration d'activité massique en radionucléide dans les produits résultant de l'opération de valorisation, afin de contrôler le respect des conditions mentionnées au II de l'article R. 1333-6-1. / III. - Il établit et tient à jour un dossier comportant les résultats des caractérisations radiologiques effectuées en application des I et II du présent article, indiquant les moyens afférents mis en place dans l'installation et mentionnant : / 1° La description des caractérisations radiologiques, des conditions d'exécution et de contrôle des mesures effectuées et des conditions de traitement des anomalies ou incidents éventuels ; / 2° Le

compte rendu du déroulement des caractérisations permettant la traçabilité des conditions de leur exécution, de leurs résultats ainsi que les substances et les produits concernés ».

4. D'autre part, le décret attaqué n° 2022-175 du 14 février 2022 a inséré dans le code de la santé publique un article D. 1333-6-4, aux termes duquel : « Les catégories de substances susceptibles de bénéficier des dérogations résultant de l'application des articles R. 1333-6-1 à R. 1333-6-3 sont les suivantes : / -substances métalliques qui avant leur usage dans une activité nucléaire ne justifiaient pas un contrôle de la radioprotection ».

5. Les dispositions des décrets attaqués ont pour objet de permettre au ministre chargé de la radioprotection d'autoriser la valorisation de certaines substances métalliques provenant d'une installation dans laquelle est exercée ou s'est exercée une activité nucléaire, soit dans une installation classée pour la protection de l'environnement, soit dans une installation nucléaire de base. Les dérogations qui peuvent être accordées en application du nouvel article R. 1333-6-1 du code de la santé publique sont assorties des garanties suivantes. Tout d'abord, la valorisation doit porter sur des métaux qui seront contrôlés lors de leur entrée dans l'installation, afin de vérifier qu'avant leur usage dans une activité nucléaire, ils ne justifiaient pas un contrôle de radioprotection. Ensuite, les produits résultant de l'opération de valorisation ne doivent pas dépasser les valeurs limites acceptables pour plus de 250 substances radioactives susceptibles d'être présentes dans ces métaux, telles qu'elles sont fixées dans l'annexe 13-8 établie par le décret n° 2022-174 et, pour les substances qui ne feraient pas partie de la liste fixée par cette annexe, la dose efficace ajoutée pouvant être reçue par les personnes qui utiliseront ces produits doit être inférieure à 10 micro-sieverts par an. En outre, les produits résultant des opérations de valorisation feront l'objet de contrôles systématiques et répétés au moment de leur sortie de l'installation afin de s'assurer de leurs caractéristiques radiologiques à l'issue du traitement. Les dispositions de l'article R. 1333-8 du code de la santé publique qui interdisent la dilution délibérée de substances radioactives, de matières et d'effluents contaminés par de telles substances sont, par ailleurs, applicables aux techniques de valorisation qui pourront être mises en œuvre. Enfin, les dispositions attaquées prévoient la traçabilité des métaux lors de leur cession par l'exploitant de l'installation.

6. En premier lieu, aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : *« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »*. Aux termes de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : *« Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. (...) »*.

7. Les dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement ont été prises afin de préciser les conditions et les limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable notamment aux décisions réglementaires de l'Etat et de ses établissements publics. Par suite, la requérante n'est pas fondée à se prévaloir, pour soutenir que le principe de participation aurait été méconnu lors de l'adoption du décret attaqué, d'un moyen fondé sur la méconnaissance des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 1333-2 du code de la santé publique : *« Les activités nucléaires satisfont aux principes suivants : / 1° Le principe de justification, selon lequel une activité nucléaire ne peut être entreprise ou exercée que si elle est justifiée par les avantages qu'elle procure sur le plan individuel ou collectif, notamment en matière sanitaire, sociale, économique ou scientifique, rapportés aux risques inhérents à l'exposition aux rayonnements ionisants auxquels elle est susceptible de soumettre les personnes ; / 2° Le principe d'optimisation, selon lequel le niveau de l'exposition des personnes aux rayonnements ionisants résultant d'une de ces activités, la probabilité de la survenue de cette exposition et le nombre de personnes exposées doivent être maintenus au niveau le plus faible qu'il est raisonnablement possible d'atteindre, compte tenu de l'état des connaissances techniques, des facteurs économiques et sociétaux et, le cas échéant, de l'objectif médical recherché ; / 3° Le principe de limitation, selon lequel l'exposition d'une personne aux rayonnements ionisants résultant d'une de ces activités ne peut porter la somme des doses reçues au-delà des limites fixées par voie réglementaire, sauf lorsque cette personne est l'objet d'une exposition à des fins médicales ou dans le cadre d'une recherche mentionnée au 1° de l'article L. 1121-1 ».*

9. Il résulte de ces dispositions que les principes de justification, d'optimisation et de limitation sont applicables aux activités de valorisation de substances métalliques ayant précédemment été utilisées pour l'exercice d'une activité nucléaire réalisée dans une installation contrôlée pour la protection de l'environnement ou une installation nucléaire de base, mais ne le sont pas à la commercialisation et à l'utilisation des produits résultant d'une opération de valorisation, qui ne sont plus des substances radioactives telles que définies à l'article L. 542-1-1 du code de l'environnement.

10. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de la décision du 21 février 2020 consécutive au débat public organisé pour la préparation du cinquième plan national de gestion des matières et déchets radioactifs, que la valorisation des substances très faiblement radioactives que permettent les décrets attaqués constitue une alternative à leur stockage, alors que le seul site qui accueille les déchets très faiblement radioactifs pourrait être saturé dès 2025, selon les estimations de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs. Le recours à une solution de valorisation de ces substances métalliques, qui permet leur réutilisation et contribue ainsi à la transition vers une économie circulaire que doit rechercher la politique nationale de prévention et de gestion des déchets, conformément aux dispositions de l'article L. 541-1 du code de l'environnement qui imposent le respect d'une hiérarchie des modes de traitement des déchets dans laquelle le recyclage et la valorisation priment l'élimination, a été préféré aux options consistant à créer un nouveau site de stockage ou à optimiser le stockage afin d'accueillir plus de déchets, tout en restant dans l'enveloppe de radioactivité admissible.

11. Ainsi, compte tenu de l'intérêt général qui s'attache au développement de la valorisation des substances métalliques très faiblement radioactives issues d'installations dans lesquelles est exercée une activité nucléaire et eu égard aux conditions, mentionnées au point 5, que prévoient les décrets attaqués pour encadrer cette activité afin de prévenir les risques pour la santé et l'environnement que pourraient présenter des produits résultant de l'opération de valorisation, le moyen tiré de ce que les décrets attaqués méconnaissent le principe de justification prévu par l'article L. 1333-2 du code de la santé publique doit être écarté.

12. D'autre part, compte tenu des valeurs limites fixées par l'article R. 1333-6-1 du code de la santé publique, qui sont nettement inférieures à la limite de dose efficace pour l'exposition de la population à des rayonnements ionisants résultant de l'ensemble des activités nucléaires, fixée à 1 millisievert par an par l'article R. 1333-11 du même code, et des obligations de réaliser des mesures et des contrôles mises à la charge du responsable d'une installation dans laquelle des opérations de valorisation sont autorisées par les dispositions attaquées, le moyen tiré de ce que ces décrets méconnaîtraient également les principes d'optimisation et de limitation prévus par l'article L. 1333-2 du code de la santé publique doit être écarté.

13. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « *I. - Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sons et odeurs qui les caractérisent, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'air, la qualité de l'eau, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation. Ce patrimoine génère des services écosystémiques et des valeurs d'usage. (...) / II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : (...) / 9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment* ».

14. Le principe de non-régression, tel que défini au 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement s'impose au pouvoir réglementaire lorsqu'il détermine des règles relatives à l'environnement. Il n'est toutefois pas invocable lorsque le législateur a entendu en écarter l'application dans un domaine particulier ou lorsqu'il a institué un régime protecteur de l'environnement et confié au pouvoir réglementaire le soin de préciser les conditions de mise en œuvre de dérogations qu'il a lui-même prévues à ce régime.

15. Aux termes de l'article L. 1333-4 du code de la santé publique : « *En application du principe de justification, certaines des activités nucléaires ainsi que certains procédés, dispositifs ou substances exposant des personnes à des rayonnements ionisants peuvent être, en raison du peu d'avantages qu'ils procurent ou de l'importance de leur effet nocif, réglementés ou interdits par voie réglementaire. / Les interdictions ou réglementations prises en application de l'alinéa précédent peuvent être révisées compte tenu d'éléments nouveaux et significatifs permettant de réévaluer la justification des activités, procédés, dispositifs ou substances concernés* ». Par ces dispositions, le législateur n'a pas entendu écarter l'application du principe de non-régression ou confier au pouvoir réglementaire compétence pour déterminer les conditions de mise en œuvre de dérogations à un régime protecteur de l'environnement. Il en résulte que le principe de non-régression peut être utilement invoqué à l'encontre des dispositions des décrets attaqués.

16. Toutefois, le dispositif permettant la réutilisation de matériaux, institué par les dispositions réglementaires attaquées, comporte des garanties destinées à prévenir les risques pour la santé et l'environnement. Par suite, eu égard à la très faible radioactivité des substances dont la valorisation est susceptible d'être autorisée sur le fondement des décrets attaqués et aux

garanties qu'ils prévoient, ces décrets ne conduisent pas à une régression de la protection de l'environnement, en méconnaissance des dispositions du 9^o de du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

17. En dernier lieu, Aux termes de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Aux termes de son article 5 : « *Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ».

18. Il ne ressort des pièces des dossiers aucun élément circonstancié de nature à accréditer l'hypothèse d'un risque de dommage grave et irréversible pour l'environnement ou d'atteinte à l'environnement susceptible de nuire de manière grave à la santé qui justifierait, en l'espèce, l'application du principe de précaution. Dès lors, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de précaution ne peut qu'être écarté.

19. Il résulte de tout ce qui précède que les requêtes de l'association Réseau « Sortir du nucléaire » doivent être rejetées dans toutes leurs conclusions.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes de l'association Réseau « Sortir du nucléaire » sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association Réseau « Sortir du nucléaire » et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré à l'issue de la séance du 6 mars 2023 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Sophie-Caroline de Margerie, Mme Suzanne von Coester, Mme Fabienne Lambolez, M. Olivier Yeznikian, M. Cyril Roger-Lacan, conseillers d'Etat et Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 27 mars 2023.

Le président :
Signé : M. Rémy Schwartz

La rapporteure :
Signé : Mme Catherine Moreau

La secrétaire :
Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :