

N° 447330

REPUBLIQUE FRANÇAISE

---

ASSOCIATION RESEAU « SORTIR DU  
NUCLEAIRE » et autres

---

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Catherine Moreau  
Rapporteure

---

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux  
(Section du contentieux, 6<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> chambres réunies)

M. Stéphane Hoynck  
Rapporteur public

---

Sur le rapport de la 6<sup>ème</sup> chambre  
de la Section du contentieux

Séance du 7 décembre 2022  
Décision du 28 décembre 2022

---

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire en réplique et un nouveau mémoire, enregistrés les 7 décembre 2020, 23 août 2021 et 12 juillet 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association Réseau « Sortir du nucléaire », l'association Greenpeace France, l'association France Nature Environnement, l'association Comité de réflexion, d'information et de lutte anti-nucléaire et l'association Stop EPR ni à Penly ni ailleurs demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision n° 2020-DC-0693 8 octobre 2020 de l'Autorité de sûreté nucléaire autorisant la mise en service partielle de l'installation nucléaire de base n° 167 (Flamanville 3) pour l'arrivée du combustible nucléaire dans le périmètre du réacteur et la réalisation d'essais particuliers de fonctionnement de l'installation nécessitant l'introduction de substances radioactives dans celle-ci ;

2°) de mettre à la charge de l'Autorité de sûreté nucléaire la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Les associations requérantes soutiennent que la décision qu'elles attaquent :

- méconnaît l'article 4 du décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 en ce que l'ASN n'était plus compétente pour la prendre, dès lors qu'était née, du fait des délais écoulés, une décision implicite de rejet de la demande d'autorisation de mise en service partielle présentée par Electricité de France ;

- est entachée d'irrégularité en ce qu'elle n'a pas été précédée d'une actualisation de l'étude d'impact accompagnant la demande de création de l'installation nucléaire de base, ni même d'une saisine pour avis de l'autorité environnementale, ainsi que le confirmera la Cour de justice de l'Union européenne qu'il y a lieu de saisir d'une question préjudicielle sur la portée de cette obligation ;

- est également irrégulière dès lors que le dossier de demande d'autorisation ne comporte pas les avis des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des installations nucléaires de base de Flamanville sur les modifications apportées au plan d'urgence interne ;

- est illégale en ce qu'elle porte une atteinte excessive aux intérêts protégés par l'article L. 593-1 du code de l'environnement eu égard, d'une part, aux risques graves pour la protection de la nature et de l'environnement ainsi que pour la sécurité, la santé et la salubrité publique et, d'autre part, à l'existence de fortes incertitudes quant à la mise en service du réacteur pressurisé européen (EPR).

Par un mémoire en défense et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 30 avril 2021, 22 octobre 2021 et 22 juillet 2022, l'Autorité de sûreté nucléaire conclut au rejet de la requête. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Par un mémoire en défense et deux nouveaux mémoires, enregistrés les 3 juin 2021, 5 octobre 2021 et 4 juillet 2022, la société Electricité de France conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 6 000 euros soit mise à la charge des associations requérantes au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Elle soutient que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ;
- le code de l'environnement ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 ;
- le décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 ;
- le décret n° 2019-190 du 14 mars 2019 ;
- l'arrêt C-290/3 du 4 mai 2006 de la Cour de justice de l'Union européenne ;
- 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 ;

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

Considérant ce qui suit :

1. L'association Réseau « Sortir du nucléaire » et autres demandent l'annulation de la décision n° 2020-DC-0693 du 8 octobre 2020 de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) autorisant la mise en service partielle de l'installation nucléaire de base (INB) n° 167 (Flamanville 3) pour l'arrivée du combustible nucléaire dans le périmètre du réacteur et la réalisation d'essais particuliers de fonctionnement de l'installation nécessitant l'introduction de substances radioactives dans celle-ci.

2. Aux termes de l'article L. 593-1 du code de l'environnement : « *Les installations nucléaires de base énumérées à l'article L. 593-2 sont soumises au régime légal défini par les dispositions du présent chapitre et du chapitre VI du présent titre en raison des risques ou inconvénients qu'elles peuvent présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement. (...)* ». Aux termes de l'article L. 593-11 du même code : « *L'Autorité de sûreté nucléaire autorise la mise en service de l'installation. Elle en informe le ministre chargé de la sûreté nucléaire. La mise en service peut être partielle* ». Le X de l'article 13 du décret du 14 mars 2019 codifiant les dispositions applicables aux INB, au transport des substances radioactives et à la transparence en matière nucléaire prévoit que : « *Pour les demandes d'autorisation de mise en service d'une installation nucléaire de base déposées avant l'entrée en vigueur du présent décret, le dossier à produire comporte les éléments prévus par l'article 20 du décret du 2 novembre 2007 dans sa version antérieure à la date d'entrée en vigueur du présent décret. Ces demandes sont instruites selon les procédures prévues par le décret du 2 novembre 2007 dans cette même version. Les autorisations issues de ces instructions sont prises conformément aux dispositions des articles R. 593-33, R. 593-34 et R. 593-35 du code de l'environnement dans leur rédaction résultant du présent décret et font l'objet des mesures de notification, de communication et de publication prévues à l'article R. 593-33 du même code dans sa rédaction résultant du présent décret* ». Aux termes de l'article 4 du décret du 2 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sûreté nucléaire, du transport de substances radioactives, dans sa réaction antérieure à l'entrée en vigueur du décret du 14 mars 2019 : « *III. - Le délai d'instruction des demandes d'autorisation de mise en service mentionnées à l'article L. 593-11 du même code et des demandes d'accord pour la réalisation d'une opération ou d'une étape de démantèlement mentionnées à l'article 38-1 du présent décret est fixé à un an. Lorsque la complexité du dossier le justifie, ce délai peut être porté à deux ans par décision motivée de l'Autorité de sûreté nucléaire. Le silence gardé par l'Autorité de sûreté nucléaire à l'expiration de ce délai vaut décision de rejet de la demande* ». Aux termes du VI de l'article 20 du même décret : « *VI.- Avant le déroulement ou l'achèvement de la procédure définie aux II, IV et V ci-dessus, l'Autorité de sûreté nucléaire peut, par une décision mentionnée à son Bulletin officiel, autoriser une mise en service partielle de l'installation correspondant à l'une des catégories d'opérations suivantes : / 1° Réalisation d'essais particuliers de fonctionnement de l'installation nécessitant l'introduction de substances radioactives dans celle-ci ; / 2° Arrivée de combustible nucléaire dans le périmètre d'un réacteur à l'exclusion de tout chargement en combustible de ce réacteur. / L'autorisation est accordée au vu d'un dossier établi par l'exploitant et comprenant*

*les éléments pertinents des documents mentionnés au 1° et au 2° du II. L'autorisation définit les opérations autorisées. Elle peut être accordée pour une durée limitée. L'Autorité de sûreté nucléaire peut demander que le dossier soit complété par une version du plan d'urgence interne correspondant à la situation de l'installation. / Les mises en service partielles ainsi autorisées ne sont pas prises en compte pour l'application du X de l'article 29 de la loi du 13 juin 2006 et de l'article 21 du présent décret ».*

#### Sur la légalité externe :

3. En premier lieu, aux termes de l'article L. 100-1 du code des relations entre le public et l'administration : *« Le présent code régit les relations entre le public et l'administration en l'absence de dispositions spéciales applicables »*. En vertu de l'article L. 100-3 du même code, on entend par public : *« b) Toute personne morale de droit privé, à l'exception de celles qui sont chargées d'une mission de service public lorsqu'est en cause l'exercice de cette mission »*. Aux termes de l'article L. 114-5 de ce code : *« Lorsqu'une demande adressée à l'administration est incomplète, celle-ci indique au demandeur les pièces et informations manquantes exigées par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. Elle fixe un délai pour la réception de ces pièces et informations. / Le délai mentionné au même article au terme duquel, à défaut de décision expresse, la demande est réputée rejetée est suspendu pendant le délai imparti pour produire les pièces et informations requises. Toutefois, la production de ces pièces et informations avant l'expiration du délai fixé met fin à cette suspension »*. Ni les dispositions précitées du code des relations entre le public et l'administration, ni celles de l'article 4 du décret du 2 novembre 2007 qui fixent le délai au terme duquel le silence gardé par l'ASN sur une demande d'autorisation de mise en service d'une installation nucléaire de base vaut décision de rejet n'excluent la possibilité que le délai d'instruction d'une demande de mise en service d'une installation nucléaire de base soit prolongé par décision motivée de l'ASN, en application de l'article 4 du décret du 2 novembre 2007, pour permettre la production des pièces et informations manquantes demandée par l'ASN à l'exploitant .

4. Il résulte de l'instruction que le délai d'instruction par l'ASN de la demande de la société EDF de mise en service de l'installation nucléaire de base Flamanville 3, qu'elle a reçue le 19 mars 2015, a été suspendu par plusieurs demandes de pièces et informations complémentaires que l'Autorité a adressées à EDF, avant que, par une décision du 29 août 2019, l'ASN proroge d'un an le délai d'instruction arrivant à son terme le 23 octobre 2019, en justifiant cette prorogation par la complexité technique de la demande et l'ampleur du dossier. Par suite, les associations requérantes ne sont pas fondées à soutenir qu'à la date du 8 octobre 2020 à laquelle est intervenue la décision attaquée de l'ASN, une décision implicite de rejet était née sur la demande d'autorisation de mise en service formée par EDF, ni, en tout état de cause, que l'Autorité se trouvait dessaisie de cette demande et n'avait plus compétence pour accorder l'autorisation sollicitée.

5. En deuxième lieu, d'une part, en vertu du 1 de l'article 2 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, sont soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leur incidence. Le 2 de l'article 4 de cette directive prévoit que les Etats membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation sur la base d'un

examen au cas par cas ou sur la base des seuils et critères fixés par l'Etat membre. Eu égard à l'interprétation donnée par la Cour de justice de l'Union européenne, dans son arrêt rendu le 4 mai 2006 dans l'affaire C-290/3, des dispositions de la directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement reprises aux articles 2 et 4 de la directive du 13 décembre 2011, une évaluation des incidences sur l'environnement doit être effectuée, dans l'hypothèse d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, l'une de celles-ci étant une décision principale et l'autre une décision d'exécution, s'il s'avère, au cours de la deuxième étape, que le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

6. D'autre part, aux termes de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement : *« III.- Les incidences sur l'environnement d'un projet dont la réalisation est subordonnée à la délivrance de plusieurs autorisations sont appréciées lors de la délivrance de la première autorisation. / Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale. Sans préjudice des autres procédures applicables, les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée, dans le cadre de l'autorisation sollicitée. (...) »*. En vertu de l'article 6 de l'ordonnance du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, qui a procédé à la transposition dans le droit interne de la directive du 13 décembre 2011, telle que modifiée par la directive du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, les dispositions de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement n'étaient applicables qu'aux projets pour lesquels une première demande d'autorisation était déposée à compter du 16 mai 2017.

7. Ni les dispositions précitées de la directive du 13 décembre 2011, ni celles de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement qui n'étaient, au demeurant, pas applicables à la date de la demande d'autorisation de mise en service de l'installation Flamanville 3 formée par EDF le 19 mars 2015, ni non plus celles de l'article R. 593-30 prévoyant que le dossier que l'exploitant doit adresser à l'ASN en vue de la mise en service d'une INB comporte : *« 6° La mise à jour de l'étude d'impact, le cas échéant »*, ni celles de l'article R. 593-32 du même code précisant la procédure à suivre dans le cas où une actualisation de l'étude d'impact est requise, n'exigeaient par principe de verser au dossier de demande de mise en service une mise à jour de l'étude d'impact réalisée préalablement à la délivrance de l'autorisation de création de cette installation en application de l'article L. 593-8 du code de l'environnement.

8. Il résulte de l'instruction, notamment du rapport rendu le 2 octobre 2020 par l'ASN sur la demande d'autorisation de mise en service partielle de Flamanville 3, que les incidences de cette installation ont été évaluées dans l'étude d'impact qui accompagnait la demande d'autorisation de sa création. Cette étude d'impact présente l'ensemble des impacts de la construction et de l'exploitation du réacteur et, en particulier décrit le bâtiment d'entreposage du combustible et les systèmes de manutention des éléments combustibles, ainsi que l'impact des rejets radioactifs gazeux au cours de l'exploitation et les mesures relatives à ces rejets. Par suite, sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle consistant à savoir si les articles 2 et 4 de la directive du 13 décembre 2011 doivent être interprétés comme imposant qu'une autorisation de mise en service partielle d'une INB, faisant suite à une autorisation de création ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale,

soit précédée d'une actualisation de cette évaluation environnementale ou, à tout le moins, d'une procédure permettant de déterminer la nécessité de recourir à une telle actualisation, les associations requérantes qui, au demeurant, ne font état d'aucun élément de nature à démontrer que les incidences du projet sur l'environnement n'ont pas été complètement identifiées ni appréciées par l'étude d'impact réalisée avant l'octroi de l'autorisation de création, ne sont pas fondées à soutenir que la décision qu'elles attaquent serait irrégulière faute d'une actualisation de l'étude d'impact ou d'une demande d'avis à l'autorité environnementale sur la nécessité d'une telle actualisation.

9. En troisième lieu, en vertu de l'article 3 du décret du 10 avril 2007 autorisant la création de l'installation nucléaire de base Flamanville 3, en vue d'obtenir l'autorisation de mise en service de cette installation, l'exploitant doit transmettre un plan d'urgence interne à l'ASN, au plus tard douze mois avant la date prévue pour le premier chargement en combustible nucléaire du réacteur. L'article L. 593-6 du code de l'environnement prévoit que le plan d'urgence interne que doit mettre en place l'exploitant d'une telle installation, afin de formaliser l'organisation et les moyens destinés à maîtriser les incidents et accidents et à limiter leurs conséquences, est soumis avant son adoption à la consultation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail compétent.

10. Il résulte de l'instruction que les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de Flamanville 1 et 2 et de Flamanville 3 ont été consultés les 24 mai et 19 juin 2018 préalablement à l'adoption du plan d'urgence interne commun à ces installations, ainsi que les 14 et 21 décembre 2018 sur une note identifiant les mesures transitoires nécessaires à l'application du plan d'urgence interne entre l'arrivée du combustible et son chargement. Par suite, alors que la modification du plan d'urgence interne a fait l'objet d'une décision n° CODEP-CAE-2020-043429 de l'ASN en date du 11 septembre 2020, la circonstance que les avis rendus préalablement à cette décision ne figurent pas au dossier de demande d'autorisation de mise en service partielle est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

#### Sur la légalité interne :

11. Les associations requérantes soutiennent que la décision qu'elles attaquent aurait été prise en méconnaissance des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement, d'une part, en ce qu'elle permet à EDF de stocker du combustible neuf sous l'eau de la piscine du bâtiment combustible et des crayons sources primaires sur le plancher de cette piscine, alors que leur manutention et leur entreposage présentent des risques pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques, d'autre part, en ce qu'elle rend possibles des essais consistant à recourir à des gaz traceurs radioactifs pour évaluer l'efficacité de différents dispositifs de traitement des effluents et des pièges à iode de plusieurs systèmes de ventilation, alors que de tels essais font naître un risque de rejet intempestif de gaz traceur radioactif dans l'atmosphère. Elles soutiennent que ces atteintes sont d'autant moins justifiables qu'il existe de fortes incertitudes quant à la mise en service effective de l'EPR.

12. Cependant, il résulte de l'instruction que le combustible nucléaire neuf prévu pour le premier cycle de fonctionnement faisant l'objet de l'autorisation de mise en service partielle est peu radioactif, si bien que les enjeux de radioprotection liés à sa manutention sont faibles et que, grâce à la conception de râteliers d'entreposage des assemblages de combustible neuf, le risque de criticité est exclu, y compris en cas d'accident de manutention. Il en est de même pour les conséquences radiologiques d'un accident de manutention qui conduirait à un

relâchement d'activité d'un des crayons sources primaires devant être introduits dans le cœur du réacteur. S'agissant des essais de filtration utilisant des gaz traceurs radioactifs, les quantités totales de gaz utilisées pour ces essais représentent des pourcentages très faibles des limites annuelles de rejet de gaz fixées par l'ASN pour les trois réacteurs de Flamanville. Il résulte enfin de l'instruction, et notamment de l'avis 2020-AV-0348 rendu le 11 février 2020 par l'ASN sur le projet de décret modifiant le décret du 10 avril 2007 afin de porter à dix-sept ans le délai de mise en service de l'EPR, que l'Autorité a considéré que les retards constatés ne révélaient pas l'impossibilité pour l'exploitant de mener à terme le chantier. Par suite, les requérantes ne sont pas fondées à soutenir que la décision autorisant la mise en service partielle de l'installation nucléaire de base Flamanville 3 aurait été prise en méconnaissance des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement.

13. Il résulte de tout ce qui précède que l'association Réseau « Sortir du nucléaire » et autres ne sont pas fondées à demander l'annulation de la décision attaquée. Par suite, leur requête doit être rejetée, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. En revanche, il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de chacune des associations requérantes la somme de 400 euros à verser à la société EDF au titre de ces dispositions.

#### DECIDE :

-----

Article 1<sup>er</sup> : La requête de l'association Réseau « Sortir du nucléaire » et autres est rejetée.

Article 2 : Chacune des associations requérantes versera à la société Electricité de France une somme de 400 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Réseau « Sortir du nucléaire », première dénommée pour l'ensemble des requérantes, à l'Autorité de sûreté nucléaire et à la société Electricité de France.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition énergétique.

Délibéré à l'issue de la séance du 7 décembre 2022 où siégeaient : Mme Christine Maugué, présidente adjointe 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. Cyril Roger-Lacan, Mme Rozen Noguellou, conseillers d'Etat ; Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 28 décembre 2022.

La présidente :  
Signé : Mme Christine Maugué

La rapporteure :  
Signé : Mme Catherine Moreau

La secrétaire :  
Signé : Mme Marie-Adeline Allain

La République mande et ordonne à la ministre de la transition énergétique, en ce qui la 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 :