

N° 495836

REPUBLIQUE FRANÇAISE

**ASSOCIATION RESEAU SORTIR DU
NUCLEAIRE et autres**

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean-Baptiste Butlen
Rapporteur

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

Mme Mailys Lange
Rapporteuse publique

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

Séance du 22 octobre 2025
Décision du 21 novembre 2025

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés le 8 juillet 2024 et le 30 mai 2025 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Réseau « Sortir du nucléaire », Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire (CRILAN), Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité (CRIIRAD), Greenpeace France, Global chance, et Robin des bois demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision n° 2024-DC-0780 du 7 mai 2024 de l'Autorité de sûreté nucléaire autorisant la mise en service de l'installation nucléaire de base n°167 Flamanville 3 et fixant à la société Electricité de France (EDF) des prescriptions relatives à son exploitation ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- le code de l'environnement ;

- le décret n° 2007-534 du 10 avril 2007 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Baptiste Butlen, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de Mme Maïlys Lange, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SARL Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, Rameix, avocat de l'associations Réseau « Sortir du nucléaire » et autres, et à la SCP Piwnica et Molinié, avocat de la société Electricité de France (EDF) ;

Considérant ce qui suit :

1. L'association Réseau « Sortir du nucléaire » et les autres requérants demandent l'annulation de la décision n° 2024-DC-0780 du 7 mai 2024 par laquelle l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), devenue l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection le 1^{er} juillet 2025 du fait de l'entrée en vigueur de la loi du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire, a autorisé la mise en service de l'installation nucléaire de base n°167 Flamanville 3 et fixé à la société Electricité de France (EDF) des prescriptions relatives à son exploitation.

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. 593-7 du même code : « *La création d'une installation nucléaire de base est soumise à une autorisation. (...)* ». Aux termes de l'article L. 593-8 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *L'autorisation est délivrée par décret après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire et après enquête publique (...). Ce décret détermine les caractéristiques et le périmètre de l'installation et fixe le délai dans lequel celle-ci doit être mise en service. (...)* ». Aux termes de l'article L. 593-11 du même code, dans sa rédaction applicable au litige : « *L'Autorité de sûreté nucléaire autorise la mise en service de l'installation. (...)* ». Aux termes de l'article L. 593-13 de ce code, dans sa rédaction applicable au litige : « *Si une installation nucléaire de base n'est pas mise en service dans le délai fixé par son autorisation de création, il peut être mis fin à l'autorisation de l'installation, après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire. / L'Autorité de sûreté*

nucléaire peut soumettre le titulaire de l'autorisation à des prescriptions particulières en vue de protéger les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 et d'assurer la remise en état du site (...) ».

Sur le désistement de l'association Global chance :

3. Le désistement de l'association Global chance est pur et simple. Rien ne s'oppose à ce qu'il en soit donné acte.

Sur la légalité externe de la décision attaquée :

En ce qui concerne la compétence de l'ASN :

4. Il résulte des dispositions citées au point 2 que le décret autorisant la création d'une installation nucléaire de base fixe notamment le délai dans lequel cette installation doit être mise en service. Contrairement à ce qui est soutenu, il ne résulte d'aucun texte ni d'aucun principe que l'ASN ne serait plus compétente pour autoriser la mise en service de l'installation après l'expiration de ce délai, le dépassement de ce délai ayant uniquement pour effet d'ouvrir au Premier ministre la possibilité de mettre fin à l'autorisation de l'installation, après avis de l'ASN.

5. Aux termes du troisième alinéa de l'article 3 modifié du décret du 10 avril 2007 autorisant la société EDF à créer l'installation litigieuse : « *Le délai pour réaliser le premier chargement en combustible nucléaire du réacteur est fixé à dix-sept ans à compter de la publication du présent décret au Journal officiel de la République française. Ce délai constitue le délai de mise en service mentionné au I de l'article 29 de la loi du 13 juin 2006 susvisée* ». Il résulte de ce qui a été dit au point précédent que la circonstance que la décision attaquée ait été édictée le 7 mai 2024, soit plus de dix-sept ans après la publication au Journal officiel du décret du 10 avril 2007, est sans incidence sur sa légalité.

En ce qui concerne l'étude d'impact :

6. Aux termes du III de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement : « *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. L'étude d'impact, accompagnée de ces avis, est soumise à la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 lorsque le projet a déjà fait l'objet d'une enquête publique, sauf si des dispositions particulières en disposent autrement (...) ».*

7. Les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure et, donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

8. L'autorisation de création de l'installation nucléaire de base n°167 Flamanville 3 a été précédée de la réalisation d'une étude d'impact, en mai 2006. La société EDF a procédé à la mise à jour de cette première étude d'impact, en mai 2021, sur le fondement des dispositions du III de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement et a soumis ce document à l'autorité environnementale, qui a rendu un avis le 22 décembre 2021. A la suite de cet avis, la société EDF a produit un mémoire en réponse de 88 pages, en novembre 2022, qui a été soumis à la consultation du public. La société EDF a également annexé à ce mémoire en réponse l'étude d'impact initiale de mai 2006, ainsi que l'étude d'impact de la ligne électrique aérienne à très haute tension de 400 000 volts dite « Cotentin-Maine », réalisée en mai 2009.

9. En premier lieu, il ressort des éléments versés au dossier que, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, les modifications apportées au projet depuis son autorisation initiale ayant des incidences environnementales distinctes de celles évaluées dans l'étude d'impact initiale, en particulier la création d'une unité de dessalement de l'eau de mer et l'abandon du scénario de conditionnement de la morpholine, ont été étudiées par la mise à jour de l'étude d'impact. En outre, le mémoire détaillé, produit par la société EDF en réponse à l'avis de l'autorité environnementale, décrit les raisons des choix retenus pour les différentes composantes du projet et explique les options remises en cause ou susceptibles d'évoluer, écarte la nécessité d'un suivi de la qualité des eaux des fleuves côtiers en raison de l'absence totale de rejet dans les cours d'eau côtiers et examine la vulnérabilité de la centrale au changement climatique. Ce mémoire en réponse montre aussi l'absence d'incidence notable de la mise en service de l'EPR sur les habitats, les espèces floristiques et faunistiques ou les fonctionnalités écologiques identifiées. En l'absence d'une telle incidence notable, et donc de nécessité de mise en place de mesures d'évitement ou de réduction, l'absence de rappel des incidences des précédentes phases du projet, notamment la phase de construction, ne peut être regardée comme ayant pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou d'exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative.

10. En second lieu, il ne résulte pas de l'instruction qu'il existerait des impacts cumulés entre, d'une part, la ligne électrique « Cotentin-Maine », mise en service en 2013, et située à plus de 50 kilomètres de l'EPR de Flamanville, et d'autre part, le projet de construction et mise en service de cet EPR. Au demeurant, l'étude d'impact de la ligne THT a été jointe par la société EDF à sa réponse à l'avis de l'autorité environnementale, et figurait au dossier soumis à la participation du public. Dès lors, en se bornant à prendre en considération l'existence de cette ligne électrique au titre de l'analyse de l'état initial du site, faute d'enjeux environnementaux cumulés entre ces deux ouvrages, la société EDF n'a pas entaché son étude d'impact d'insuffisance ou d'omission.

11. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de ce que l'étude d'impact ne répondrait pas aux exigences du III de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement doit être écarté.

En ce qui concerne la procédure de participation du public :

12. Aux termes de l'article L. 123-19 du code de l'environnement : « I. La participation du public s'effectue par voie électronique (...). Les observations et propositions du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité administrative concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à trente jours à compter de la date de début de la participation électronique du public (...). III. - Sont applicables aux participations du public réalisées en vertu du présent article les dispositions des trois derniers alinéas du II de l'article L. 123-19-1, ainsi que les dispositions des articles L. 123-19-3 à L. 123-19-5 ». L'article L. 123-19-2 du même code, qui fixe les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public prévu à l'article 7 de la charte de l'environnement est applicable aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions législatives particulières ont prévu les cas et conditions dans lesquels elles doivent être soumises à participation du public, prévoit que les observations et propositions du public, déposées par voie électronique, doivent parvenir à l'autorité publique concernée dans un délai qui ne peut être inférieur à quinze jours à compter de la mise à disposition du dossier. Aux termes de l'article L. 123-19-4 du même code : « Les modalités de la participation du public prévues aux articles L. 123-19-1 à L. 123-19-3 peuvent être adaptées en vue de protéger les intérêts mentionnés au I de l'article L. 124-4 ». Aux termes de l'article L. 124-4 du même code : « I. - Après avoir apprécié l'intérêt d'une communication, l'autorité publique peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte : / 1° Aux intérêts mentionnés aux articles L. 311-5 à L. 311-8 du code des relations entre le public et l'administration, à l'exception de ceux visés au e et au h du 2° de l'article L. 311-5 (...) ». L'article L. 311-6 auquel il est ainsi renvoyé dispose : « Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : 1° Dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret des affaires, lequel comprend le secret des procédés, des informations économiques et financières et des stratégies commerciales ou industrielles et est apprécié en tenant compte, le cas échéant, du fait que la mission de service public de l'administration mentionnée au premier alinéa de l'article L. 300-2 est soumise à la concurrence (...) ».

13. Il résulte de l'instruction que la décision attaquée autorisant la mise en service de l'EPR de Flamanville a été précédée de trois procédures de participation du public, qui se sont tenues du 5 juin au 25 septembre 2023, puis du 15 janvier au 15 février 2024, après réception de l'avis de l'autorité environnementale et du mémoire en défense de la société EDF, puis, sur le projet de décision d'autorisation de mise en service, du 27 mars au 17 avril 2024. Les deux premières consultations ont été menées selon les modalités prévues par l'article L. 123-19 du code de l'environnement, en application du III de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement. La troisième consultation a été organisée sur le fondement de L. 123-19-2 du code de l'environnement qui fixe les règles de participation du public applicables aux décisions individuelles des autorités publiques ayant une incidence particulière sur l'environnement, qui n'appartiennent pas à une catégorie de décisions pour lesquelles des dispositions particulières ont organisé la participation du public.

14. En premier lieu, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, le cadre de l'organisation de ces différentes phases de consultation, ainsi que la manière dont les observations du public seraient prises en considération, étaient clairement présentés sur les pages du site internet de l'ASN dédiées à l'organisation de ces consultations.

15. En deuxième lieu, alors que l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement prescrit une durée minimum de consultation de 15 jours, la consultation, organisée sur le fondement de ces dispositions, a duré 21 jours. Au demeurant, le public avait pu prendre connaissance des principales pièces du dossier, ainsi que d'une présentation synthétique de 14 pages de la demande d'autorisation élaborée par la société EDF, lors des précédentes phases de consultation et plus de 990 contributions ont été déposées sur le site internet de l'ASN durant cette dernière phase. Les associations requérantes ne peuvent donc utilement soutenir que la dernière phase de consultation du public aurait été organisée dans un délai ne permettant pas une participation effective du public.

16. En troisième lieu, aux termes du V de l'article R. 593-16 du code de l'environnement, les informations figurant dans le dossier de demande d'une installation nucléaire de base soumis à la consultation du public peuvent être occultées si elles sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts mentionnés au I de l'article L. 124-4 et au II de l'article L. 124-5 du même code. En se fondant sur ces dispositions, l'autorité de sûreté nucléaire a procédé à des occultations relatives au débit du rejet des effluents radioactifs liquides dans le bassin de rejet avant pré-dilution puis rejet en mer, à la concentration de l'acide borique dans le circuit primaire et aux données permettant d'estimer la concentration des rejets de phosphates. Il ne résulte pas de l'instruction que ces occultations, eu égard à leur nature et leur ampleur, auraient pu avoir pour effet de nuire à la bonne information du public.

17. Il résulte de tout ce qui précède que le moyen tiré de ce que les procédures de participation du public organisées préalablement à l'édiction de la décision attaquée auraient méconnu les dispositions des articles L. 123-19 et L. 123-19-2 du code de l'environnement, en raison des irrégularités dont elles auraient été entachées, ne peut qu'être écarté.

Sur la légalité interne de la décision attaquée :

18. Il résulte de l'instruction que les retours d'expérience de la mise en service des premiers réacteurs EPR à l'étranger ont révélé certains dysfonctionnements affectant les systèmes utilisés pour le pilotage du réacteur, la conception des cuves des réacteurs et les soupapes des pressuriseurs, qui ont été documentés et signalés à l'ASN. L'Autorité, conformément aux préconisations de l'IRSN, a considéré que les mesures mises en œuvre par la société EDF permettaient de résoudre ces dysfonctionnements ou en a tenu compte pour adapter les prescriptions régissant l'exploitation de l'EPR. Par ailleurs, la circonstance que, depuis la mise en service du réacteur, plusieurs événements significatifs auraient été signalés par la société EDF n'est pas, par elle-même, de nature à remettre en cause l'appréciation portée par l'ASN dans sa décision du 7 mai 2024. Il ne résulte pas de l'instruction que la décision de mise en service de l'installation nucléaire serait intervenue de manière trop précoce ou que l'ASN n'aurait pas dûment pris en compte, compte tenu notamment des prescriptions complémentaires retenues, les risques liés aux incidents survenus au regard des enjeux de sécurité, de santé et salubrité publique ou de protection de la nature et de l'environnement mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement.

19. 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^{er} : Il est donné acte du désistement de l'association Global chance.

Article 2 : La requête de l'association Réseau « Sortir du nucléaire » et autres est rejetée.

Article 3 : Chacune des associations requérantes versera à la société EDF une somme de 400 euros, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée aux associations Réseau « Sortir du nucléaire », Comité de réflexion d'information et de lutte anti-nucléaire (CRILAN), Commission de recherche et d'information indépendantes sur la radioactivité (CRIIRAD), Greenpeace France, Global chance, et Robin des bois, à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, à la société Electricité de France, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité, des négociations internationales sur le climat et la nature.

Délibéré à l'issue de la séance du 22 octobre 2025 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; M. Alain Seban, Mme Laurence Helmlinger, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, Mme Cécile Isidoro, conseillers d'Etat et M. Jean-Baptiste Butlen, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 21 novembre 2025.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

Le rapporteur :

Signé : M. Jean-Baptiste Butlen

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain