

N° 444945

REPUBLIQUE FRANÇAISE

REPUBLICQUE ET CANTON DE
GENEVE et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Cédric Fraisseix
Rapporteur

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 25 mai 2022
Décision du 22 juin 2022

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 28 septembre 2020 et 28 juillet 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la République et Canton de Genève, la ville de Genève, Mme G... E..., M. H... F..., M. D... C... et M. B... A... demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision n° 2020-DC-0691 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 28 juillet 2020 autorisant la mise en service de l'installation nucléaire de base n° 173, dénommée Installation de conditionnement et d'entreposage de déchets activés, exploitée par EDF sur le site du Bugey, dans la commune de Saint-Vulbas (Ain) ;

2°) de mettre à la charge de l'Autorité de sûreté nucléaire la somme de 3 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :
- le code de la défense ;

- le code de l'environnement ;
- la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 ;
- la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 ;
- l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 ;
- le décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 ;
- le décret n° 2010-402 du 23 avril 2010 ;
- le décret n° 2019-190 du 14 mars 2019 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cédric Fraisseix, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Boutet-Hourdeaux, avocat de la République et Canton de Genève, et autres et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la société Electricité de France ;

Considérant ce qui suit :

1. Par un décret du 23 avril 2010, la société Electricité de France (EDF) a été autorisée à créer, sur le territoire de la commune de Saint-Vulbas (Ain), une installation nucléaire de base dénommée ICEDA (Installation de conditionnement et d'entreposage de déchets activés), destinée à conditionner et entreposer des déchets radioactifs produits dans le cadre, d'une part, du programme de démantèlement des centrales nucléaires de première génération et de la centrale de Creys-Malville et, d'autre part, de l'exploitation, de la maintenance et d'éventuelles modifications des centrales nucléaires à eau pressurisée. La République et Canton de Genève, la ville de Genève et quatre particuliers demandent au juge du plein contentieux des installations nucléaires de base d'annuler la décision du 28 juillet 2020 par laquelle l'Autorité de sûreté nucléaire a autorisé la mise en service de cette installation.

Sur la fin de non-recevoir opposée en défense par la société EDF :

2. Aux termes de l'article R. 596-8 du code de l'environnement, les décisions prises sur le fondement des articles énumérés à l'article L. 596-6, parmi lesquelles figurent les décisions d'autorisation de mise en service d'une installation nucléaire de base prévues à l'article L. 593-11 de ce code, peuvent être déférées devant la juridiction administrative, notamment, *« par les tiers, en raison des dangers que le fonctionnement de l'installation nucléaire de base ou le transport peuvent présenter pour la santé des personnes et l'environnement, dans le délai*

de deux ans à compter de : / (...) - leur publication ou de leur affichage, (...) ce délai étant, le cas échéant, prolongé jusqu'à la fin d'une période de deux années suivant la mise en service de l'installation ». En application de ces dispositions, il appartient au juge administratif de déterminer si les tiers qui contestent une décision d'autorisation de mise en service d'une installation nucléaire de base justifient d'un intérêt suffisamment direct et certain leur donnant qualité pour en demander l'annulation, compte tenu des dangers que présente l'installation en cause, appréciés notamment en fonction de la situation des intéressés et de la configuration des lieux.

3. Il résulte de l'instruction que l'installation litigieuse a pour objet de conditionner et d'entreposer des déchets activés produits dans le cadre, d'une part, du programme de démantèlement des centrales nucléaires dites « de première génération » et de la centrale de Creys-Malville, et, d'autre part, de l'exploitation, de la maintenance et d'éventuelles modifications des centrales nucléaires à eau pressurisée, dans l'attente de leur stockage définitif prévu par la loi du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs. Il en résulte également que cette installation n'a vocation ni à produire de l'énergie, ni à fabriquer ou enrichir des combustibles nucléaires. Les collectivités requérantes sont situées à une soixantaine de kilomètres du site d'implantation de l'installation litigieuse et en amont du Rhône. Par suite, compte tenu de l'objet de l'activité ainsi exercée, des caractéristiques de l'installation et de leur éloignement du site, la République et Canton de Genève et la ville de Genève ne peuvent être regardées comme justifiant d'un intérêt direct et certain leur donnant qualité pour demander l'annulation de la décision attaquée.

Sur les conclusions de la requête en tant qu'elle émane des autres requérants :

En ce qui concerne les moyens de légalité externe :

4. En premier lieu, aux termes de l'article L. 593-7 du code de l'environnement : « *La création d'une installation nucléaire de base est soumise à une autorisation. [...]* ». Aux termes de l'article L. 593-8 du même code : « *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 : « *L'Autorité de sûreté nucléaire autorise la mise en service de l'installation. [...]* ». Aux termes de l'article L. 593-13 de ce code : « *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 [...]* ». Ces dispositions reprennent, en substance, des dispositions qui figuraient auparavant à l'article 29 de la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

5. En outre, aux termes de l'article 70 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 : « *Les demandes d'autorisation de création [...] déposées en application du décret du 11 décembre 1963 avant la publication du présent décret continuent à être instruites selon les procédures fixées par le décret du 11 décembre 1963. Ces demandes sont acceptées ou rejetées par décret pris sur le rapport des ministres chargés de la sûreté nucléaire et après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire, selon les modalités définies aux articles 15 et 16 du présent décret. Le décret comporte les dispositions prévues par l'article 16 [...] du présent*

décret et vaut décret d'autorisation de création [...] au sens de l'article 29 de la loi du 13 juin 2006 ».

6. Il résulte de ces dispositions que le décret autorisant la création d'une installation nucléaire de base, y compris une installation dont la demande d'autorisation de création a été instruite selon les procédures prévues par le décret du 11 décembre 1963, 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 qu'une nouvelle autorisation serait requise en cas de dépassement de ce délai, un tel dépassement ayant uniquement pour effet d'ouvrir la possibilité de mettre fin à l'autorisation de l'installation, après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire.

7. Aux termes du dernier alinéa de l'article 5 du décret du 23 avril 2010 autorisant EDF à créer l'installation litigieuse : *« Le délai de mise en service de l'installation est fixé à dix 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 28 juillet 2020, soit plus de dix ans après la publication au Journal officiel du décret du 23 avril 2010, est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

8. En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 593-37 du code de l'environnement, qui a repris en substance les dispositions figurant auparavant à l'article 21 du décret du 2 novembre 2007 : *« Si elle constate qu'une installation nucléaire de base n'a pas été mise en service dans le délai fixé par le décret autorisant sa création, l'Autorité de sûreté nucléaire en informe le ministre chargé de la sûreté nucléaire [...] »*. Ces dispositions ont pour but de permettre à l'autorité administrative, si elle le juge nécessaire, de mettre en œuvre la faculté que lui ouvre l'article L. 593-13 du code de l'environnement cité au point 4 de mettre un terme à l'autorisation de création de l'installation. Contrairement à ce qui est soutenu, la circonstance, à la supposer établie, que l'ASN n'ait pas informé le ministre chargé de la sûreté nucléaire de ce que l'installation litigieuse ne serait pas mise en service dans le délai de dix ans prescrit par son autorisation de création est sans incidence sur la légalité de la décision attaquée.

9. En troisième lieu, aux termes du X de l'article 13 du décret du 14 mars 2019 codifiant les dispositions applicables aux installations nucléaires de base, au transport de substances radioactives et à la transparence en matière nucléaire : *« 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. [...] »*.

10. Aux termes du III de l'article 4 du décret du 2 novembre 2007, applicable à la décision attaquée conformément aux dispositions citées au point 9 : *« III. - Le délai d'instruction des demandes d'autorisation de mise en service mentionnées à l'article L. 593-11 du même code [...] 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 »*.

11. Il résulte de l'instruction que, par une décision du 27 novembre 2019, le président de l'ASN a porté à deux ans, soit jusqu'au 8 décembre 2020, le délai d'instruction de la demande de mise en service de l'installation litigieuse, en raison du temps nécessaire pour analyser les nombreux compléments d'information versés au dossier par l'exploitant et mener à bien la consultation du public. Par suite, les requérants ne sont, en tout état de cause, pas fondés à soutenir que la décision qu'ils attaquent aurait été édictée en méconnaissance du délai d'instruction prévu par les dispositions du III de l'article 4 du décret du 2 novembre 2007 précitées et serait pour ce motif irrégulière.

12. En quatrième lieu, si les requérants soutiennent que l'autorisation qu'ils attaquent a été édictée au terme d'une procédure irrégulière, faute pour le dossier de demande d'autorisation de comporter les avis de l'autorité environnementale et des collectivités territoriales et de leurs groupements prévus à l'article R. 593-32 du code de l'environnement, cet article, issu du décret du 14 mars 2019 précité, n'est pas applicable à la procédure d'édition de la décision litigieuse, ainsi qu'il résulte des dispositions du X de l'article 13 de ce décret citées au point 9. Si l'article 20 du décret du 2 novembre 2007, dans sa version applicable, prévoit à son 6° que le dossier de demande de mise en service doit notamment comporter « *la mise à jour de l'étude d'impact, avec notamment les éléments permettant d'apprécier la conformité de l'installation aux prescriptions prises par l'Autorité de sûreté nucléaire en application de l'article 29 de la loi du 13 juin 2006, dans les domaines mentionnés au 3° de l'article 9* », il ne résulte pas de l'instruction que la mise à jour de l'étude d'impact réalisée en mars 2016 était de nature à justifier une nouvelle consultation de l'autorité environnementale. Par suite, le moyen tiré de ce que la décision attaquée a été édictée au terme d'une procédure irrégulière faute pour le dossier de demande d'autorisation de comporter les avis de l'autorité environnementale et des collectivités territoriales et de leurs groupements doit être écarté.

13. En cinquième lieu, aux termes du II de l'article 20 du décret du 2 novembre 2007, applicable, ainsi qu'il a été dit au point 9, à la composition du dossier de demande d'autorisation de mise en service d'une installation nucléaire de base déposée avant l'entrée en vigueur de ce décret : « *II.- En vue de la mise en service de l'installation, l'exploitant adresse à l'Autorité de sûreté nucléaire un dossier comprenant : / [...] 5° Une mise à jour en tant que de besoin du plan de démantèlement ; [...] / Pour les installations nucléaires de base consacrées au stockage de déchets radioactifs au sens de l'article L. 542-1-1 du code de l'environnement : / [...] b) Le document mentionné au 5° est remplacé par la mise à jour du plan de démantèlement, de fermeture et de surveillance* ».

14. Il résulte de l'instruction que l'exploitant a produit, au soutien de sa demande de mise en service, une mise à jour du plan de démantèlement. Par suite, le moyen tiré du caractère incomplet sur ce point du dossier de demande d'autorisation manque, en tout état de cause, en fait.

15. En sixième lieu, l'article R. 122-5 du code de l'environnement définit le contenu de l'étude d'impact, qui doit être proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, ouvrages et aménagements projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. 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.

16. Les requérants reprochent à l'étude d'impact de ne pas comporter d'éléments sur les incidences du projet sur le climat et la vulnérabilité de celui-ci au changement climatique, en méconnaissance des dispositions du f) du 5° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement précité. Toutefois, il résulte 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 que ces dispositions ne sont pas applicables à la procédure d'édiction de la décision attaquée. En tout état de cause, il résulte de l'instruction, d'une part, que l'étude d'impact comporte des éléments sur l'impact de l'installation sur les facteurs climatiques, s'agissant notamment des rejets dans l'atmosphère et de l'impact du projet sur le trafic routier, et, d'autre part, que contrairement à ce qui est allégué elle n'a pas été élaborée au vu de données météorologiques obsolètes. Par suite, le moyen tiré du caractère insuffisant de l'étude d'impact doit être écarté.

En ce qui concerne les moyens de légalité interne :

17. En premier lieu, aux termes de l'article R. 593-33 du code de l'environnement : *« Après avoir vérifié que l'installation respecte les objectifs et les règles définis par les articles L. 593-1 à L. 593-6-1 et par les textes pris pour leur application, l'Autorité de sûreté nucléaire autorise la mise en service de l'installation. / Elle peut subordonner cette autorisation à la prise en compte par l'exploitant des observations qu'elle a, au préalable, présentées à ce dernier sur le dossier de sa demande et qui visent à assurer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 ».*

18. D'une part, il résulte de l'instruction que, contrairement à ce qui est soutenu, l'ASN a tenu compte, dans l'instruction de la demande d'autorisation de mise en service de l'installation litigieuse, du risque d'inondation et du risque sismique, ces risques étant évalués, sous le contrôle de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, sur le fondement de recommandations méthodologiques prenant en compte les scénarios de référence les plus pessimistes. D'autre part, s'agissant du risque de pollution des eaux, il résulte de l'instruction que, par une décision n° 2014-DC-0442 du 15 juillet 2014, l'ASN a prescrit la collecte et le transfert vers des unités de traitement extérieures au site des effluents radioactifs liquides de l'ICEDA et expressément interdit que ces effluents fassent l'objet de rejets directs dans l'environnement. Enfin, il résulte de l'instruction que le risque lié à la chute d'un avion sur l'installation litigieuse a été évalué, notamment, dans l'étude de sûreté complémentaire produite au soutien de la demande d'autorisation de mise en service, ainsi au demeurant que dans le dossier de demande d'autorisation présentée au titre de l'article L. 1333-2 du code de la défense. Par suite, les moyens tirés de ce qu'en autorisant la mise en service de l'installation litigieuse, l'ASN aurait commis une erreur d'appréciation et méconnu les conditions fixées par l'article R. 593-33 du code de l'environnement précité ne peuvent qu'être écartés.

19. En second lieu, il résulte des dispositions de l'article L. 593-7 du code de l'environnement que les conditions du démantèlement et les capacités techniques et financières destinées à permettre à l'exploitant de couvrir, le moment venu, les dépenses afférentes à cette opération doivent être pris en compte au stade de l'autorisation de création de l'installation nucléaire de base, l'exploitant n'étant tenu de produire, au stade de la demande de mise en service, qu'une mise à jour du plan de démantèlement, dans le cas où celle-ci serait nécessaire, ainsi que cela résulte de l'article R. 593-30 du code de l'environnement qui a repris, en substance, les dispositions de l'article 20 du décret du 2 novembre 2007 sur ce point. Au surplus, il résulte de l'instruction, ainsi qu'il a été dit au point 14, que l'exploitant a produit, au soutien de sa demande d'autorisation de mise en service, une mise à jour du plan de démantèlement de l'installation. Par suite, le moyen tiré de ce que l'ASN aurait entaché la décision attaquée d'illégalité en ne tenant pas compte des exigences liées au démantèlement de l'installation ne peut en tout état de cause qu'être écarté.

20. Il résulte de tout ce qui précède que les requérants ne sont pas fondés à demander l'annulation de la décision qu'ils attaquent. Leur requête doit, par suite, être rejetée, y compris leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

21. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge solidaire de la République et Canton de Genève et autres la somme de 3 000 euros à verser à la société EDF en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de la République et Canton de Genève et autres est rejetée.

Article 2 : La République et Canton de Genève et autres verseront à la société EDF une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à la République et Canton de Genève, première dénommée pour l'ensemble des requérants, à l'Autorité de sûreté nucléaire et à la société Electricité de France.

Copie en sera adressée à la ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Délibéré à l'issue de la séance du 25 mai 2022 où siégeaient : Mme Christine Maugué, présidente adjointe de la section du contentieux, président ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Jean-Philippe Mochon, Mme Suzanne von Coester, M. Cyril Roger-Lacan, Mme Rozen Noguellou, conseillers d'Etat et M. Cédric Fraisseix, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 22 juin 2022.

La présidente :
Signé : Mme Christine Maugüé

Le rapporteur :
Signé : M. Cédric Fraisseix

La secrétaire :
Signé : Mme Valérie Peyrisse