

SCP BORÉ et SALVE de BRUNETON

Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
36, avenue Georges Mandel
75116 PARIS

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

Requête et mémoire

- POUR** :
- 1°) La fédération RESEAU SORTIR DU NUCLEAIRE, ayant son siège social 9, rue Dumenge à LYON (69 004) et représentée par son coordinateur général en exercice
 - 2°) L'association ALSACE NATURE, ayant son siège social 8, rue Adèle Riton à STRASBOURG et représentée par son président en exercice
 - 3°) L'association STOP TRANSPORTS – HALTE AU NUCLEAIRE, ayant son siège social 5, rue de Mundolsheim à SCHILTIGHEIM (67 300) et représentée par son président en exercice
 - 4°) L'association STOP FESSENHEIM, ayant son siège social 13, rue Berthe Molly à COLMAR (68 000) et représentée par son président en exercice
 - 5°) L'association COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE FESSENHEIM ET DE LA PLAINE DU RHIN, ayant son siège social 16, Chemin de la Croisette à FRECONRUPT (67 130) et représentée par son président en exercice

SCP BORE et SALVE de BRUNETON

- CONTRE** : 1°) Une décision n° 2011-DC-0231 en date du 4 juillet 2011 par laquelle l'AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE (ASN) a fixé à ELECTRICITE DE

FRANCE des prescriptions complémentaires applicables au site électronucléaire de FESSENHEIM,

2°) Une décision par laquelle l'ASN a refusé de retirer ou d'abroger cette décision du 4 juillet 2011,

3°) Une décision en date du 19 décembre 2012 par laquelle l'ASN a donné son accord pour la mise en œuvre d'une modification matérielle consistant dans le renforcement du « *radier* » de la tranche A du CNPE de FESSENHEIM,

4°) Une décision par laquelle l'ASN a refusé de retirer ou d'abroger cette décision du 19 décembre 2012

Les exposantes défèrent à la censure du Conseil d'Etat les décisions susvisées et en requièrent l'annulation en tous chefs qui leur font grief.

FAITS

I - La fédération d'associations RESEAU SORTIR DU NUCLEAIRE et les associations ALSACE NATURE, STOP TRANSPORTS – HALTE AU NUCLEAIRE, STOP FESSENHEIM et COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE FESSENHEIM ET DE LA PLAINE DU RHIN, exposantes, luttent contre les pollutions et les risques pour l'environnement et la santé que représente l'industrie nucléaire.

Elles cherchent notamment, par leurs actions, à informer et sensibiliser l'opinion publique sur les dangers d'un prolongement de la durée d'activité de la centrale nucléaire de FESSENHEIM dans le Haut-Rhin.

C'est la plus ancienne installation nucléaire française en exploitation, depuis 1977, située en bordure du Grand Canal d'Alsace sur un site à risque sismique.

A la suite de la visite décennale de réexamen de la sûreté, par une décision n° 2011-DC-0231 prise le 4 juillet 2011, l'ASN a fixé les prescriptions auxquelles devait satisfaire EDF pour l'exploitation du réacteur n° 1 de la centrale nucléaire de FESSENHEIM.

L'une de ces prescriptions a consisté dans le renforcement, « *avant le 30 juin 2013* », du « *radier* » du bâtiment réacteur, c'est-à-dire de la dalle de béton située dans la partie inférieure de l'enceinte de confinement et sur laquelle risque de s'écouler le corium, « *afin d'augmenter très fortement sa résistance au corium en cas d'accident grave avec percement de la cuve* ».

Le corium est un magma résultant de la fusion des éléments du cœur d'un réacteur nucléaire, constitué du combustible nucléaire, des éléments de l'assemblage combustible et des divers éléments du cœur avec lesquels il rentre en contact.

Il a été prévu, à cet égard, qu'EDF devait soumettre pour accord à l'ASN, avant le 31 décembre 2011, le dossier analysant les solutions envisageables et justifiant les modifications de l'installation proposées pour atteindre cet objectif.

Par un avis n° 2011-AV-0120 rendu ce même 4 juillet 2011, l'ASN a considéré que le réacteur n° 1 de la centrale nucléaire de FESSENHEIM était « *apte à être exploité pour une durée de dix années supplémentaires (...) à condition de respecter les prescriptions* » de sa décision du même jour et notamment le renforcement du « *radier* » du réacteur.

Le 22 février 2012, EDF a présenté un projet de renforcement de ce « *radier* » en commission locale d'informations et de sûreté (CLIS).

Ce projet consiste, d'une part, à épaissir le « *radier* » dans le local « *puits de cuve* » et, d'autre part, à permettre en cas d'accident grave avec percement de la cuve, via un tunnel ménagé à cet effet, un étalement du corium sur le « *radier* » dans une zone de collecte

significativement plus importante que le « *puits de cuve* » seul, cette zone complémentaire devant également être épaissie.

Cependant, dès le mois de novembre 2011, Monsieur François HOLLANDE, alors candidat à l'élection présidentielle, s'est engagé, s'il était élu, à procéder à la fermeture de la centrale nucléaire de FESSENHEIM.

Et il a réitéré cette promesse jusqu'au début du mois de mai 2012, en réaffirmant que cette fermeture serait « *à l'ordre du jour de (son) quinquennat* ».

Cependant, malgré l'élection de Monsieur HOLLANDE à la présidence de la République le 6 mai 2012, EDF, le 25 mai suivant, a déposé auprès de l'ASN une demande de « *modification non-notable* » du réacteur n° 1 de la centrale nucléaire de FESSENHEIM aux fins de renforcer le « *radier* » de ce réacteur conformément à son projet.

Le président François HOLLANDE réaffirmait, quant à lui, sa volonté de fermer la centrale nucléaire de FESSENHEIM en ouvrant, le 14 septembre 2012, la Conférence environnementale qui s'est tenue à PARIS.

Et un délégué interministériel ayant pour mission d'organiser cette fermeture a été institué par un décret du 11 décembre 2012, puis nommé en la personne de Monsieur Francis ROL-TANGUY lors du Conseil des ministres du 12 décembre 2012.

Cela n'a, cependant, pas empêché l'ASN, par une décision en date du 19 décembre 2012, de donner son accord à la mise en œuvre de la modification envisagée par EDF pour le renforcement du « *radier* » du réacteur n° 1 de la centrale de FESSENHEIM, sous réserve du respect de conditions complémentaires tendant notamment à assurer la protection des personnels effectuant les travaux contre les radiations.

Un mois après, le 25 janvier 2013, le président François HOLLANDE affirmait une nouvelle fois que la centrale nucléaire de FESSENHEIM devait fermer, soulignant qu'il s'agissait d'un « *engagement* » qu'il avait pris...

II - C'est dans ces circonstances que, le 14 février 2013, les associations exposantes ont déposé auprès de l'ASN un recours gracieux sollicitant le retrait ou, à tout le moins, l'abrogation, d'une part, de la décision du 4 juillet 2011 ayant fixé les prescriptions auxquelles EDF devait satisfaire pour assurer la sûreté du réacteur n° 1 de la centrale de FESSENHEIM et, d'autre part, de l'accord donné le 19 décembre 2012 à la mise en œuvre de la modification envisagée par EDF pour renforcer le « *radier* » de ce réacteur.

L'ASN n'a, cependant, pas satisfait à ces demandes.

Aussi les associations exposantes sollicitent-elles l'annulation des décisions prises par l'ASN les 4 juillet 2011 et 19 décembre 2012, ainsi que celle des décisions par lesquelles elle a rejeté leurs demandes en retrait ou en abrogation de ces décisions.

DISCUSSION

Observations liminaires sur la recevabilité du recours

III - Toutes les associations exposantes présentent un intérêt à contester les décisions par lesquelles l'AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE (ASN) a prescrit, puis accepté les travaux de renforcement du « *radier* » du réacteur n° 1 de la centrale de FESSENHEIM et a rejeté les demandes en retrait ou abrogation de ces décisions.

Il résulte, en effet, de leurs statuts qu'elles ont toutes pour but de lutter contre les pollutions et les risques pour l'environnement et la santé qu'engendre l'industrie nucléaire et, plus particulièrement, de lutter contre les dangers d'un prolongement de l'activité de la centrale nucléaire de FESSENHEIM.

C'est ainsi que la fédération d'associations RESEAU SORTIR DU NUCLEAIRE a, notamment, pour objet « *d'engager toutes les réflexions et actions permettant à la France de sortir du nucléaire, notamment en promouvant une autre politique énergétique* », en proposant, notamment, 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.)* » (v. ses statuts, article 2).

L'association STOP FESSENHEIM a, quant à elle, pour objet, notamment, « *de dénucléariser l'Alsace par la fermeture immédiate de la centrale nucléaire de Fessenheim au nom du principe de précaution* », « *d'obtenir le démantèlement contrôlé de la centrale de FESSENHEIM et la décontamination sérieuse du site* » et « *de refuser toute nouvelle centrale nucléaire* » (v. ses statuts, article 2).

L'objet de l'association STOP TRANSPORTS – HALTE AU NUCLEAIRE consiste, notamment, à « *obtenir la fin des mouvements de combustibles irradiés et de déchets nucléaires* » et « *engager toutes les réflexions et actions permettant à la France de sortir du nucléaire et notamment en promouvant une autre politique énergétique* » (v. ses statuts, article 2).

L'association COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE FESSENHEIM ET DE LA PLAINE DU RHIN a, quant à elle, pour objet, notamment, « *de grouper toutes personnes physiques ou morales qui, par leur adhésion, marqueront leur désir d'œuvrer en faveur de la protection de l'homme et de son milieu de vie* », « *de participer à la lutte contre différentes manifestations d'atteinte à l'équilibre biologique, écologique et géologique* » et « *de s'opposer tout particulièrement à l'implantation d'installations nucléaires en Alsace et dans la Plaine du Rhin, et de s'élever plus généralement contre les dangers et risques de l'industrie nucléaire dans le monde* » (v. ses statuts, article 2).

L'association ALSACE NATURE a, enfin, pour objet, notamment, « *de réunir et de coordonner les volontés et les efforts pour la sauvegarde des sites et des paysages dans toutes leurs composantes* », « *d'étudier et de proposer des mesures de protection pour des paysages ou des monuments naturels* », « *d'entreprendre des recherches et des expertises sur les pollutions du sol, de l'eau et de l'air, sur l'état de la flore et de la faune, des paysages et des milieux naturels* » et « *d'user de tous les moyens légaux disponibles pour défendre le milieu de vie* » (v. ses statuts, article 3).

Les associations exposantes sont toutes, par ailleurs, valablement représentées pour contester en justice les décisions litigieuses.

La fédération d'associations RESEAU SORTIR DU NUCLEAIRE est, ainsi, représentée par son « *coordinateur général* » qui a été mandaté à cette fin par son conseil d'administration (v. la délibération du conseil d'administration du 1^{er} février 2013), conformément aux statuts de la fédération, selon lesquels « *le conseil d'administration a compétence pour décider d'ester devant les juridictions et devant les instances arbitrales* » et « *mandate à cette fin un administrateur ou toute autre personne compétente, selon les modalités prévues dans le règlement intérieur* » (v. ses statuts, article 10.15).

L'association STOP FESSENHEIM est, quant à elle, représentée par son président qui a été mandaté à cette fin par son conseil d'administration (v. la délibération du conseil d'administration du 1^{er} février 2013), en conformité avec les statuts de l'association qui prévoient que le conseil d'administration « *peut décider d'ester devant les juridictions et de mandater à cette fin le président ou tout adhérent de l'association jouissant du plein exercice de ses droits civils* » (v. ses statuts, article 15).

L'association STOP TRANSPORTS – HALTE AU NUCLEAIRE est elle-même valablement représentée par son président qui a été mandaté à cette fin par le conseil d'administration (v. la délibération du 3 février 2013), conformément aux statuts de l'association selon lesquels « *le conseil d'administration de l'association « Stop Transports – Halte au Nucléaire » mandate l'un de ses porte-paroles pour la représenter pour toute action en justice* » (v. ses statuts, article 15).

L'association COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE FESSENHEIM ET DE LA PLAINE DU RHIN est elle aussi valablement représentée par son président qui a été mandaté à cette fin par son conseil d'administration (v. la délibération du 21 janvier 2013), en conformité avec ses statuts qui prévoient que le conseil d'administration « *a la charge de la gestion et de l'administration de l'association* » (v. ses statuts, article 14).

L'association ALSACE NATURE est, elle aussi, valablement représentée par son président qui a été mandaté par son comité directeur régional (v. la délibération de ce comité du 5 février 2013), conformément aux statuts de l'association qui prévoient que le comité directeur régional « *décide de l'opportunité, pour l'association régionale, d'agir en justice* » (v. ses statuts, article 8).

Sur le fond

Les décisions litigieuses seront annulées, car les décisions prises par l'ASN les 4 juillet 2011 et 19 décembre 2012 sont entachées tout à la fois d'un vice d'illégalité externe et de vices d'illégalité interne.

Sur l'illégalité externe des décisions

IV - Les décisions prises par l'ASN les 4 juillet 2011 et 19 décembre 2012 sont, tout d'abord, illégales, en ce qu'elles sont entachées d'un vice de procédure.

En effet, la modification envisagée par EDF pour renforcer la sûreté du réacteur n° 1 de la centrale nucléaire, sur prescription de l'ASN, nécessitait l'accord des ministres chargés de la sûreté nucléaire après l'accomplissement d'une enquête publique.

On rappellera, en effet, que les modifications notables d'une installation nucléaire de base reviennent à modifier l'autorisation de création de cette installation et doivent, dès lors, être autorisées par les ministres chargés de la sûreté nucléaire, après une enquête publique.

En effet, l'article 31 du décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de sûreté nucléaire, du transport de substances radioactives, prévoit que « *l'exploitant qui veut modifier de façon notable son installation adresse une demande d'autorisation aux ministres chargés de la sûreté nucléaire (...)* », « *le dossier accompagnant la demande port(ant) sur l'installation telle qu'elle résulterait de la modification envisagée et précis(ant) l'impact de cette modification sur les différents éléments de l'autorisation en cours* » (souligné par nous).

De même l'article 26, IV de ce même décret dispose que, « *si l'Autorité de sûreté nucléaire (à laquelle l'exploitant s'adresse) estime que la modification envisagée met en cause de façon notable les conditions de création de l'installation, elle invite l'exploitant, dans le cas où il confirmerait son projet, à déposer auprès des ministres chargés de la sûreté nucléaire une demande de modification de l'autorisation de création* » (souligné par nous).

En effet, l'article L.593-14, I du Code de l'environnement dispose qu'« *une nouvelle autorisation est requise en cas de : 1° changement d'exploitant de l'installation ; 2° modification du périmètre de l'installation ; 3° modification notable de l'installation* » (souligné par nous), sachant que l'article 16, I du décret du 2 novembre 2007 prévoit que « *l'autorisation de création est accordée par décret pris sur le rapport des ministres chargés de la sûreté nucléaire* ».

Une telle modification est, ainsi, soumise à l'autorisation des ministres chargés de la sûreté nucléaire, autorisation qui doit être par ailleurs précédée d'une enquête publique.

L'article L.593-14 du Code de l'environnement prévoit en effet, dans son paragraphe II, qu'« à l'exception des demandes motivées par les cas mentionnés au 1° et au 2° du I qui font l'objet d'une procédure allégée dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, cette nouvelle autorisation est accordée selon la procédure, qui comprend une enquête publique réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre 1^{er}, et sous les conditions prévues aux articles L.593-7 à L.593-13 » (souligné par nous).

L'article L.593-8 du Code de l'environnement dispose, en effet, que « l'autorisation est délivrée après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire et après l'accomplissement d'une enquête publique », « cette enquête (étant) réalisée conformément aux dispositions du chapitre III du titre II du livre 1^{er} sous réserve des dispositions de l'article L.593-9 » (souligné par nous).

Or, constitue une « *modification notable de l'installation* » une modification des éléments de cette installation qui sont essentiels à sa sûreté.

Il résulte, en effet, de l'article 31 du décret du 2 novembre 2007 que « constitue une modification notable d'une installation nucléaire de base au sens des dispositions du II de l'article 29 de la loi du 13 juin 2006 : 1° un changement de sa nature ou un accroissement de sa capacité maximale ; 2° une modification des éléments essentiels pour la protection des intérêts mentionnés au I de l'article 28 de la loi du 13 juin 2006, qui figurent dans le décret d'autorisation en application de l'article 16 ; 3° un ajout, dans le périmètre de l'installation, d'une nouvelle installation nucléaire de base » (encore souligné par nous).

Or, les « *intérêts mentionnés au I de l'article 28 de la loi du 13 juin 2006* », devenu l'article L.593-1 du Code de l'environnement, sont « *la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement* ».

Il en résulte très clairement que toute modification des éléments d'une installation nucléaire essentiels pour la protection de tels intérêts constitue une modification notable de cette installation et doit, en conséquence, être autorisée par les ministres chargés de la sûreté nucléaire, après enquête publique.

Or, précisément, en l'espèce, la modification envisagée correspond à une modification « *notable* » du réacteur n° 1 de la centrale nucléaire de FESSENHEIM.

V - Cette modification consiste, en effet, dans le renforcement du « *radier* » du bâtiment réacteur, c'est-à-dire de la dalle de béton située dans la partie inférieure de l'enceinte de confinement sur laquelle risque de s'écouler le corium en cas d'accident grave entraînant le percement de la cuve.

L'ASN a, en effet, prescrit, dans sa décision du 4 juillet 2011, que « *le radier du bâtiment réacteur sera renforcé afin d'augmenter très fortement sa résistance au corium en cas d'accident grave avec percement de la cuve* » (v. prescription « *FSH1-25* »).

Elle avait, en effet, relevé, dans l'annexe à son avis du même jour portant sur la sûreté de cette centrale, que « *le réacteur n° 1 de la centrale nucléaire de Fessenheim présente la particularité d'avoir un radier (dalle de fondation en béton armé du bâtiment réacteur) moins épais que les autres réacteurs du parc nucléaire français* », de sorte que « *l'ASN demande que des travaux soient réalisés afin de renforcer le radier pour augmenter sa résistance au corium en cas d'accident grave avec fusion du cœur et percement de la cuve* » (v. cette annexe à l'avis du 4 juillet 2011, point 2, dernier §).

En conséquence, la modification proposée par EDF et acceptée par l'ASN consiste à : « *- épaissir le radier dans le local « puits de cuve » ; - permettre en cas d'accident grave avec percement de la cuve, via un tunnel ménagé à cet effet, un étalement du corium sur le radier du réacteur dans une zone de collecte incluant le local R147 et ainsi significativement plus importante que le puits de cuve seul. Cette zone complémentaire sera également épaissie* » et « *doit permettre d'augmenter significativement la résistance du corium du radier du réacteur n° 1 de la centrale de Fessenheim* » (v. accord de l'ASN du 19 décembre 2012).

Les travaux envisagés sur le « *radier* » du réacteur n° 1 de la centrale ont, ainsi, clairement pour objectif de renforcer de manière significative la sûreté de cette centrale.

La résistance du « *radier* » est, en effet, un élément absolument déterminant en cas d'accident grave, pour éviter que le corium qui s'écoulerait après percement de la cuve, ne se disperse.

Il est, ainsi, essentiel, pour la sûreté de l'installation nucléaire, que le « *radier* » résiste au mieux au corium qui pourrait, ainsi, être amené à se déverser.

Les travaux de renforcement de ce « *radier* » portent, ainsi, à l'évidence, sur « *des éléments essentiels pour la protection des intérêts mentionnés au I de l'article 28 de la loi du 13 juin 2006* », à savoir « *la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement* ».

Il en résulte que la modification envisagée ne pouvait faire l'objet d'une simple déclaration auprès de l'ASN.

Elle devait faire l'objet d'une autorisation des ministres chargés de la sûreté nucléaire, après qu'une enquête publique ait été réalisée.

EDF devait, en effet, déposer, auprès de ces ministres, une demande de modification de l'autorisation de création de l'installation nucléaire et cette modification ne pouvait être autorisée par ces ministres qu'après avis de l'ASN et l'accomplissement d'une enquête publique.

L'ASN ne pouvait, dès lors, prescrire à EDF de lui soumettre la modification litigieuse et accepter le projet qui lui a été, par la suite, adressé.

Les décisions prises par l'ASN les 14 juillet 2011 et 19 décembre 2012 sont, ainsi, entachées d'un vice de procédure et devaient être retirées ou, à tout le moins, abrogées.

Elles seront, en conséquence, annulées.

De même les décisions par lesquelles l'ASN a refusé ce retrait ou cette abrogation ne manqueront pas, par voie de conséquence, d'être annulées.

Sur l'illégalité interne des décisions

VI - Les décisions prises par l'ASN les 4 juillet 2011 et 19 décembre 2012 sont également illégales, en ce qu'elles sont entachées d'une erreur d'appréciation ou, à tout le moins, d'une erreur manifeste d'appréciation.

L'ASN n'a, en effet, tenu aucun compte des décisions administratives par lesquelles tant le président de la République que le premier ministre se sont engagés à fermer prochainement la centrale de FESSENHEIM et ont mis en œuvre l'organisation de cette fermeture, décisions qui devaient conduire l'ASN à ne pas prescrire, puis accepter les travaux de renforcement du « *radier* » du réacteur n° 1 de la centrale de FESSENHEIM.

On rappellera, en effet, que le candidat François HOLLANDE avait pris l'engagement de procéder à la fermeture de la centrale nucléaire de FESSENHEIM, du fait, notamment, qu'elle est la plus ancienne du parc des centrales nucléaires françaises, son exploitation ayant débuté en 1977, et qu'elle se trouve sur un site à risque sismique.

A l'issue même de sa campagne présidentielle, au début du mois de mai 2012, il réaffirmait ainsi que cette fermeture serait « *à l'ordre du jour de (son) quinquennat* ».

Et, de fait, une fois élu, le président François HOLLANDE a réaffirmé sa volonté de fermer la centrale nucléaire de FESSENHEIM en ouvrant, le 14 septembre 2012, la Conférence environnementale qui s'est tenue à PARIS.

Or, cet engagement ferme et constant de François HOLLANDE s'est traduit, dans un premier temps, par un décret n° 2012-1384 pris le 11 décembre 2012 par le premier ministre et instituant un délégué interministériel à la fermeture de la centrale nucléaire et à la reconversion du site de FESSENHEIM.

L'article 1^{er} de ce décret prévoit, ainsi, qu'« *il est institué, auprès du ministre chargé de l'énergie, un délégué interministériel à la fermeture de la centrale nucléaire et à la reconversion du site de Fessenheim (Haut-Rhin)* ».

L'article 2 du décret précise la mission dont est chargé ce délégué interministériel :

« Le délégué interministériel est chargé de préparer et de coordonner, sous la responsabilité du ministre chargé de l'énergie et dans le respect des conditions prévues notamment par les articles L.593-25 et suivants du code de l'énergie, les opérations nécessaires à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim et à la reconversion du site.

A cette fin, il conduit, au nom du ministre chargé de l'énergie et en lien avec l'Autorité de sûreté nucléaire, la négociation d'un protocole d'accord avec l'exploitant (EDF), précisant : - les conditions juridiques, techniques, économiques et sociales de la fermeture ; - les conditions de démantèlement de l'installation, notamment en ce qui concerne les rejets, l'état final du site, l'exutoire des déchets issus du démantèlement, en vue de la mise en œuvre des procédures prévues notamment à l'article 37 du décret du 2 novembre 2007 susvisé ; - les modalités d'accompagnement des salariés concernés par la fermeture ; - les modalités de participation de l'exploitant au devenir du bassin de vie et d'emploi de Fessenheim » (souligné par nous).

En application de cette décision, c'est Monsieur Francis ROL-TANGUY qui, lors du Conseil des ministres qui s'est tenu le 12 décembre 2012, a été nommé en tant que délégué interministériel.

Peu de temps après, la décision de fermeture de la centrale nucléaire de FESSENHEIM a, une nouvelle fois, été réitérée par le président de la République en Conseil des ministres le 30 janvier 2013.

Voici le compte-rendu, sur ce point, de ce Conseil des ministres par la porte-parole du Gouvernement, Madame Najat Vallaud-Belkacem :

« Le président de la République s'est engagé à la mise à l'arrêt de la centrale nucléaire de Fessenheim, la plus vieille du parc nucléaire français, et a fixé l'objectif d'une fermeture d'ici fin 2016. Cette décision s'intègre pleinement dans le cadre d'une politique qui est celle de la transition énergétique et qui se fixe l'objectif de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité de 75 % aujourd'hui à 50 % en 2025.

Le gouvernement est déterminé à mener à bien ce projet de fermeture : il a nommé pour ce faire un délégué interministériel, Francis Rol-Tanguy, et s'est engagé à en faire l'objet d'une disposition législative dans la loi de programmation pour la transition énergétique prévue pour 2013.

Le délai prévu pour cette fermeture est réaliste. C'est aussi un délai nécessaire, pour conduire le projet dans les règles prévues et dans le respect du dialogue social, garantir l'approvisionnement énergétique de la région et préserver les emplois – 700 emplois directs et 200 indirects sont en jeu.

Ce délai est pleinement compatible avec l'exigence de sûreté. La décision de cette fermeture, prise avec le souci de notre mix énergétique à long-terme, n'est pas motivée par des raisons d'urgence liées à la sûreté du site. La sûreté du site est aujourd'hui assurée, les avis de l'ASN sont clairs : il n'y a aucune raison qui pousserait à fermer la centrale en urgence » (en gras dans le texte).

De telles décisions administratives, instituant et nommant, pour les premières, un délégué interministériel chargé d'organiser les opérations de fermeture et de démantèlement de la centrale de FESSENHEIM et s'engageant fermement, pour l'autre, à ce que cette centrale soit effectivement mise à l'arrêt d'ici à la fin de l'année 2016, apparaissent inconciliables avec la réalisation de travaux tendant à renforcer l'un des éléments essentiels de cette centrale.

On ne peut, en effet, tout à la fois ordonner le démantèlement d'une centrale et permettre le renforcement de sa structure.

En effet, il est acquis avec certitude que le « *radier* » du réacteur n° 1 de la centrale de FESSENHEIM, comme tous ses autres éléments, sera très prochainement démantelé.

Il apparaît, dès lors, absurde de prescrire d'importants travaux de renforcement de ce « *radier* », lesquels seront, à très court terme, détruits.

Dès lors, en effet, que le démantèlement de ce « *radier* » a été ordonné, tous les travaux tendant à modifier de manière substantielle cet élément sont devenus inutiles et entrent en contradiction avec la décision de fermeture de la centrale.

La centrale devant être mise à l'arrêt à courte échéance, rien ne justifie plus, en effet, que l'on modifie substantiellement l'un de ces éléments essentiels, lequel, en tout état de cause, sera très prochainement démantelé.

Bâtir une structure de renforcement vouée à une très prochaine destruction n'a aucun sens.

Les travaux de modification envisagés s'avèrent, au surplus, particulièrement inopportuns, au point de vue de la santé même des personnels devant participer à ces travaux.

En effet, les travaux envisagés concernent un élément très exposé et qui présente des risques graves en termes de radioactivité.

C'est la raison pour laquelle l'ASN a exigé d'EDF, « *en raison des enjeux de radioprotection intervenant pour réaliser cette modification* », « *de lui faire parvenir avant le 31 décembre 2012 les documents relatifs à la radioprotection sur lesquels (il s'était) engagé dans (sa) lettre en référence* » (v. annexe à l'accord de l'ASN du 19 décembre 2012).

Pourquoi donc, dans ces conditions, exposer les travailleurs devant intervenir sur le chantier à des risques graves pour leur santé, alors que leurs travaux seront, en tout état de cause, très prochainement détruits ?

Et enfin, sur le plan des politiques publiques, on peut s'interroger sur la cohérence d'une décision qui vise à engager des dépenses importantes pour conforter un ouvrage public qui doit, à brève échéance, être tout d'abord fermé, puis détruit.

La fermeture annoncée de la centrale de FESSENHEIM doit, ainsi, être regardée comme incompatible avec les travaux envisagés sur le « *radier* » de son réacteur n° 1.

Dès lors, en prescrivant, puis en acceptant les travaux de modification portant sur le « *radier* » du réacteur n° 1 de la centrale de FESSENHEIM, l'ASN a commis une erreur d'appréciation ou, à tout le moins, une erreur manifeste d'appréciation.

Elles ne manqueront pas, en conséquence, d'être annulées et, avec elles, les décisions par lesquelles l'ASN a refusé de les retirer ou de les abroger.

VII - On ne saurait rétorquer à cela que, à la date à laquelle la décision du 4 juillet 2011 prescrivant les travaux de renforcement du « *radier* », les décisions du président de la République et du premier ministre n'avaient pas encore été édictées.

Le Conseil d'Etat, compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions prises par l'ASN au titre de sa mission de contrôle et de régulation, en application de l'article R.311-1, 4° du Code de justice administrative, statue, en ce qui concerne les décisions litigieuses, comme juge de pleine juridiction.

Il résulte, en effet, de l'article L.596-23, I du Code de l'environnement que « *les litiges relatifs aux décisions administratives (en matière de sûreté nucléaire) prises en application des articles L.593-5, L.593-7, L.593-8, L.593-10 à L.593-33, L.593-35, L.596-14 à L.596-19, L.596-20 et L.596-22 sont soumis à un contentieux de pleine juridiction* ».

Or, tel est le cas des décisions par lesquelles l'ASN prescrit à l'exploitant d'une installation nucléaire des travaux à la suite d'un réexamen de la sûreté de cette installation.

L'article L.593-19 du Code de l'environnement prévoit, en effet, que « *l'exploitant adresse à l'Autorité de sûreté nucléaire et au ministre chargé de la sûreté nucléaire un rapport comportant les conclusions de l'examen prévu à l'article L.593-18 (portant sur la sûreté de l'installation exploitée) et, le cas échéant, les dispositions qu'il envisage de prendre pour remédier aux anomalies constatées ou pour améliorer la sûreté de son installation* » et que, « *après analyse du rapport, l'Autorité de sûreté nucléaire peut imposer de nouvelles prescriptions techniques* ».

La décision du 4 juillet 2011 par laquelle l'ASN a prescrit à EDF la réalisation de travaux à la suite du réexamen de la sûreté de la centrale de FESSENHEIM fait, ainsi, partie des décisions dont les recours sont soumis à un contentieux de pleine juridiction.

Or, il est constant que le juge du plein contentieux doit apprécier la légalité des décisions qui lui sont soumises à la date à laquelle il statue, et non à la date à laquelle elles ont été édictées (CE, 8 janvier 1982, Aldana Barrena, Rec. CE, p.9 ; CE, 25 novembre 1998, Dpt du Nord, Rec. CE, p.439 ; CE, 30 juillet 2003, Mme Kadi, Rec. CE, p.885).

Le juge du plein contentieux doit, ainsi, tenir compte des éventuels changements de circonstances de fait comme de droit qui seraient survenus depuis que la décision qui lui est soumise a été rendue et doit, en conséquence, fonder sa décision sur les dispositions législatives comme réglementaires en vigueur à la date à laquelle il se prononce (v. arrêts préc.).

Il en résulte que, pour apprécier la légalité de la décision prise par l'ASN le 4 juillet 2011, le Conseil d'Etat doit prendre en considération les décisions administratives postérieures par lesquelles le président de la République et le premier ministre ont décidé et organisé la fermeture de la centrale de FESSENHEIM.

De telles décisions privant de toute utilité la décision du 4 juillet 2011, celle-ci est, ainsi, devenue illégale, ce que ne manquera pas de constater le Conseil d'Etat au jour où il statuera.

Les décisions attaquées seront, en conséquence, annulées.

VIII - Les décisions prises par l'ASN les 4 juillet 2011 et 19 décembre 2012 sont, par ailleurs, entachées d'une autre erreur d'appréciation ou, à tout le moins, d'une autre erreur manifeste d'appréciation.

L'ASN ne pouvait, en effet, donner son accord pour la réalisation des travaux litigieux, qui mettaient en danger la santé des travailleurs devant les effectuer, sans disposer de l'intégralité des documents l'assurant de ce que ce risque sanitaire était parfaitement contrôlé ou devait, à tout le moins, suspendre son accord pour la réalisation de tels travaux à un examen complet de tels documents.

On rappellera, en effet, que la mission première de l'ASN est de veiller à protéger les citoyens contre tout danger lié à la radioactivité et d'assurer ainsi leur « radioprotection ».

Il résulte, ainsi, de l'article L.592-1 du Code de l'environnement que « l'Autorité de sûreté nucléaire est une autorité administrative indépendante qui participe au contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection ainsi qu'à l'information du public dans ces domaines ».

De même l'article L.592-21 prévoit-il que « *l'Autorité de sûreté nucléaire assure le contrôle du respect des règles générales et des prescriptions particulières en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection auxquelles sont soumises les installations nucléaires de base définies à l'article L.593-2 du présent code* », qu'« *elle organise une veille permanente en matière de radioprotection sur le territoire national* » et qu'« *elle organise l'inspection de la sûreté nucléaire et celle de la radioprotection* ».

Un tel impératif de santé publique, qui vaut à l'égard de l'ensemble des citoyens, vaut en particulier, et en premier lieu, pour les personnels qui sont amenés à travailler au sein des installations nucléaires de base.

L'ASN doit, ainsi, impérativement veiller à ce qu'ils ne mettent pas leur vie en danger et soient protégés au mieux contre la radioactivité des installations dans lesquelles ils travaillent.

Il en résulte que l'ASN ne saurait délivrer son accord pour la réalisation de travaux susceptibles de mettre en danger la santé ou la vie des travailleurs qu'une fois qu'elle est parfaitement assurée que toutes les mesures de protection adéquates ont bien été prises.

Elle ne peut, ainsi, en principe, donner son accord qu'après avoir reçu et examiné l'ensemble des documents de l'exploitant propres à démontrer que les mesures de protection nécessaires ont été prises.

A tout le moins, l'ASN doit suspendre la délivrance de son accord à un examen complet de ces documents.

Tel n'a, cependant, pas été le cas en l'espèce.

IX - On rappellera ici que les travaux envisagés mettent en danger la santé des personnels qui sont amenés à les réaliser.

L'ASN l'a elle-même reconnu, puisqu'elle a relevé qu'« *en raison des enjeux de radioprotection du personnel intervenant pour réaliser cette modification, l'ASN (...) a demandé (à EDF) des compléments d'information* » (v. annexe à l'accord du 19 décembre 2012).

EDF a, par ailleurs, elle-même souligné que « *l'optimisation de la dosimétrie globale de l'intervention passe par une réduction au minimum des durées d'intervention dans cette zone* » et que les travaux nécessitaient « *une parfaite maîtrise de la gestuelle des opérateurs en puits de cuve* » (document d'EDF décrivant les travaux, p.6).

Or, l'ASN a donné son accord aux travaux envisagés sans avoir reçu, ni *a fortiori* examiné les documents d'EDF l'assurant de ce que les mesures de radioprotection adéquates avaient été prises.

Elle s'est, simplement, contentée de solliciter d'EDF des documents et a subordonné son accord à la seule acceptation, par EDF, de cette « réserve ».

En effet, après avoir rappelé que « *les éléments apportés ont permis de répondre à la demande de l'ASN, et d'engager l'instruction du dossier* », l'ASN a relevé qu'EDF s'était engagé « *à fournir à l'ASN en décembre 2012 des éléments complémentaires, notamment par rapport à la mise en œuvre de la démarche ALARA (As low as reasonably achievable) dans le local R147 lors du chantier lié à la modification* » (v. annexe à l'accord du 19 décembre 2012, point A.1).

Or, l'ASN a simplement demandé à EDF, « *conformément à (son) engagement, de lui faire parvenir avant le 31 décembre 2012 les documents relatifs à la radioprotection sur lesquels (EDF s'était) engagé dans la lettre de référence* » (v. annexe préc., point préc.).

Voici la seule « réserve » que l'ASN a posée sur ce point.

Elle a donné son accord à la mise en œuvre des travaux sous cette seule « réserve » et a demandé à EDF de lui « *confirmer par écrit qu'(il acceptait) intégralement ces réserves, auquel cas le présent document aura valeur d'accord exprès au sens de l'article 26 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)* » (v. l'accord du 19 décembre 2012, p.2, pénultième §).

Il en résulte que l'ASN ne subordonnait son accord qu'à la seule « *acceptation* », par EDF, de sa réserve concernant la radioprotection, acceptation qui devait entraîner, de plein droit, son accord plein et entier à la réalisation des travaux envisagés.

Ainsi, l'accord de l'ASN aux travaux n'était subordonné, ni à l'examen des documents qu'EDF devait lui adresser en ce qui concerne la radioprotection, ni même à l'envoi de ces documents.

Le seul fait qu'EDF accepte d'adresser ultérieurement – avant le 31 décembre 2012 – les documents en cause devait suffire à entraîner l'accord de l'ASN.

Une telle situation ne saurait être admise au regard de la mission première et d'ordre public de l'ASN qui est de veiller à la protection de la santé de ceux qui travaillent dans la centrale de FESSENHEIM.

Elle ne pouvait, en effet, donner son accord pour des travaux nécessitant une radioprotection qu'après avoir reçu et examiné l'ensemble des documents lui permettant de contrôler si toutes les mesures de sûreté adéquates ont bien été prises.

A tout le moins, l'ASN devait suspendre son accord à un examen complet de ces documents.

Il résulte des propres termes de sa décision du 19 décembre 2012 qu'elle n'a pas subordonné son accord à un tel contrôle, de sorte que cette décision se trouve encore entachée d'une erreur d'appréciation ou, à tout le moins, d'une erreur manifeste d'appréciation.

Les décisions attaquées ne manqueront pas, en conséquence, d'être annulées.

PAR CES MOTIFS et tous autres à produire, déduire ou suppléer, au besoin d'office, les exposantes concluent à ce qu'il PLAISE AU CONSEIL D'ETAT :

ANNULER les décisions litigieuses, avec toutes conséquences de droit ;

METTRE A LA CHARGE de l'AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE une somme de 3.000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L.761-1 du Code de justice administrative.

SCP BORE et SALVE de BRUNETON
Avocat au Conseil d'Etat

Productions :

- 1°) demande de retrait ou d'abrogation du 14 février 2013
- 2°) décision de l'ASN du 4 juillet 2011
- 3°) avis de l'ASN du 4 juillet 2011
- 4°) accord de l'ASN du 19 décembre 2012
- 5°) document d'EDF décrivant les travaux
- 6°) statuts du RESEAU SORTIR DU NUCLEAIRE
- 7°) délibération du 1^{er} février 2013 de son conseil d'administration
- 8°) statuts d'ALSACE NATURE
- 9°) délibération du 5 février 2013 de son comité directeur régional
- 10°) statuts de STOP FESSENHEIM
- 11°) délibération du 1^{er} février 2013 de son conseil d'administration
- 12°) statuts de STOP TRANSPORTS – HALTE AU NUCLEAIRE
- 13°) délibération du 3 février 2013 de son conseil d'administration
- 14°) statuts du COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE FESSENHEIM ET DE LA PLAINE DU RHIN
- 15°) délibération du 4 février 2013 de son conseil d'administration