

Conseil d'État

N° 397606

ECLI:FR:CECHR:2017:397606.20171016

Inédit au recueil Lebon

6ème - 1ère chambres réunies

M. Cyrille Beaufils, rapporteur

M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public

Lecture du lundi 16 octobre 2017

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

1° Sous le n° 397606, par une requête, deux mémoires complémentaires et un mémoire en réplique, enregistrés les 3 mars et 21 décembre 2016 et les 4 mai et 17 juillet 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations Notre affaire à tous et Comité d'information et de réflexion et de lutte anti-nucléaire demandent au Conseil d'Etat, à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 30 décembre 2015 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie relatif aux équipements sous pression nucléaires, et, à titre subsidiaire, d'annuler l'article 9 de cet arrêté.

2° Sous le n° 401136, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 1er juillet 2016 et 31 mai 2017 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, les associations France Nature Environnement, Réseau " Sortir du nucléaire " et Greenpeace France demandent au Conseil d'Etat :

1°) à titre principal, d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 30 décembre 2015 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie relatif aux équipements sous pression nucléaires ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler l'article 9 de cet arrêté ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (Convention de Paris) du 29 juillet 1960 ;
- la convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) du 25 février 1991 ;

- la convention sur la sûreté nucléaire, signée à Vienne le 20 septembre 1994 ;
- la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ensemble deux annexes), faite à Aarhus le 25 juin 1998 ;
- la directive 2009/71/ Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires ;
- la directive 2014/68/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'harmonisation des législations des Etats-membres concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression ;
- le code de l'environnement ;
- le code de la santé publique ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyrille Beaufils, auditeur,
- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothe, rapporteur public.

1. Considérant que, sous les nos 397606 et 401136, l'association Notre affaire à tous et autre et l'association France Nature Environnement et autres demandent l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté du 30 décembre 2015 du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie relatif aux équipements sous pression nucléaires ; que les requêtes étant dirigées contre le même arrêté, il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 557-1 du code de l'environnement : " En raison des risques et inconvénients qu'ils présentent pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou pour la protection de la nature et de l'environnement, sont soumis au présent chapitre les produits et les équipements mentionnés aux 1° à 4° et répondant à des caractéristiques et des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat : (...) 4° Les appareils à pression. " ; que l'article L. 557-4 du même code dispose que : " Les produits ou les équipements mentionnés à l'article L. 557-1 ne peuvent être mis à disposition sur le marché, stockés en vue de leur mise à disposition sur le marché, installés, mis en service, utilisés, importés ou transférés que s'ils sont conformes à des exigences essentielles de sécurité relatives à leurs performance, conception, composition, fabrication et fonctionnement et à des exigences d'étiquetage. / Cette conformité à ces exigences est attestée par un marquage, apposé avant la mise sur le marché du produit ou de l'équipement, ainsi que par l'établissement d'attestations (...). " ; qu'aux termes de l'article L. 557-5 du même code : " Pour tout produit ou équipement mentionné à l'article L. 557-1, le fabricant suit une procédure d'évaluation de la conformité en s'adressant à un organisme mentionné à l'article L. 557-31. Il ne s'adresse qu'à un seul organisme habilité de son choix pour une même étape d'évaluation d'un produit ou d'un équipement. / Il établit également une documentation technique permettant l'évaluation de la conformité du produit ou équipement. " ; que l'article L. 557-6 du même code dispose que : " Certains produits ou équipements peuvent être mis à disposition sur le marché, stockés en vue de leur mise à disposition sur le marché, installés, mis en service, utilisés, importés ou transférés sans avoir satisfait aux articles L. 557-4 et L. 557-5, sur demande dûment justifiée du fabricant ou, le cas échéant, de son mandataire, ou s'ils sont conformes aux exigences des réglementations antérieures ou en vigueur en France ou dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange, dans les cas et les conditions fixés par voie réglementaire. " ; que l'article R. 557-1-2 du même code désigne l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) comme étant l'autorité administrative compétente pour l'application de ces dispositions aux équipements sous pression nucléaires et ensembles nucléaires ; que

l'article R. 557-1-3 de ce code prévoit, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté attaqué, que : " L'autorité administrative compétente au sens de l'article R. 557-1-2 peut, sur demande dûment justifiée, autoriser sur le territoire national la mise à disposition sur le marché, le stockage en vue de la mise à disposition sur le marché, l'installation, la mise en service, l'utilisation, l'importation ou le transfert de certains produits et équipements sans que ceux-ci aient satisfait à l'ensemble des exigences des articles L. 557-4 et L. 557-5 et du présent chapitre, ou accorder des aménagements aux règles de suivi en service prévues par le présent chapitre, dans des conditions fixées par un arrêté pris, selon les cas mentionnés à l'article R. 557-1-2, par le ministre chargé des transports de matières dangereuses, le ministre de la défense, le ministre chargé de la sûreté nucléaire ou le ministre chargé de la sécurité industrielle. / Ces autorisations et aménagements peuvent être temporaires. L'autorité administrative compétente fixe toute condition de nature à assurer la sécurité du produit ou de l'équipement dans le cadre de ces autorisations et aménagements. / Le silence gardé pendant plus de six mois sur une demande d'autorisation ou d'aménagement vaut décision de rejet. " ;

3. Considérant, d'autre part, qu'en vertu de l'article L. 592-1 du code de l'environnement, l'ASN est une autorité administrative indépendante qui participe au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires mentionnées à l'article L. 1333-1 du code de la santé publique ainsi qu'à l'information du public et à la transparence dans ses domaines de compétence ; que les articles L. 592-2 et suivants du code de l'environnement fixent des règles de composition du collège destinées à garantir la compétence et l'indépendance de ses membres ; que l'article L. 592-25 du même code prévoit que l'ASN est consultée sur les projets de décret et d'arrêté ministériel de nature réglementaire relatifs à la sécurité nucléaire ;

4. Considérant que l'arrêté attaqué, qui a été pris après avis de l'ASN, du conseil supérieur de la prévention des risques technologiques et de la commission centrale des appareils à pression et à l'issue d'une procédure de participation du public, en application de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, détermine notamment, en application de l'article R. 557-12-4 du même code, les exigences essentielles de sécurité mentionnées à l'article L. 557-4 pour la conception et la fabrication des équipements sous pression nucléaires, en se référant notamment à celles mentionnées à l'annexe I de la directive 2014/68/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'harmonisation des législations des Etats-membres concernant la mise à disposition sur le marché des équipements sous pression, qu'il précise et complète en tant que de besoin ; qu'aux termes de l'article 9 de l'arrêté attaqué : " En application de l'article R. 557-1-3 du code de l'environnement, en cas de difficulté particulière et sur demande dûment justifiée, assurant notamment que les risques sont suffisamment prévenus ou limités, l'Autorité de sûreté nucléaire peut, par décision prise après avis de la Commission centrale des appareils à pression, autoriser l'installation, la mise en service, l'utilisation et le transfert d'un équipement sous pression nucléaire ou d'un ensemble nucléaire n'ayant pas satisfait à l'ensemble des exigences des articles L. 557-4 et L. 557-5 du code de l'environnement, du chapitre VII du titre V du livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement et du présent arrêté. / La demande doit être accompagnée d'une analyse, menée en lien avec l'exploitant, des conséquences réelles et potentielles vis-à-vis de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement. Pour les équipements et ensembles dont l'évaluation de la conformité fait intervenir un organisme mentionné à l'article L. 557-31 du code de l'environnement habilité à évaluer la conformité des équipements sous pression nucléaires en application de l'article 6 du présent arrêté, la demande doit également être accompagnée d'un rapport d'un tel organisme statuant sur la conformité aux exigences ne faisant pas l'objet de la demande. / L'autorisation peut être assortie de prescriptions. / Lorsqu'une autorisation a été accordée en application du premier alinéa du présent article, le fabricant n'établit pas de déclaration de conformité, et les exigences relatives au suivi en service appelant l'attestation, le certificat ou le procès-verbal normalement délivré à la fin de la procédure d'évaluation de la conformité ou la déclaration de conformité du fabricant seront considérées comme satisfaites. " ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 557-6 du code de l'environnement rappelées au point 2 qui, contrairement à ce qui est soutenu par les associations requérantes, sont également applicables aux appareils sous pression nucléaires, que peuvent être notamment mis en service et utilisés certains équipements ne satisfaisant pas à l'ensemble des exigences formelles de conformité, telles qu'elles sont définies aux articles L. 557-4 et L. 557-5, sur demande dûment justifiée du fabricant ou s'ils sont conformes aux exigences des réglementations antérieures ou en vigueur en France ou dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange ; que cet article habilite à cet effet le pouvoir réglementaire à fixer les cas et les conditions dans lesquelles peuvent être accordées ces dérogations ; que l'article R. 557-1-3 pris pour l'application de l'article L. 557-6, précise ce régime de dérogation en renvoyant notamment à des arrêtés pris par les ministres compétents le soin d'explicitier les conditions dans lesquelles l'autorité compétente accorde ces autorisations ; que, s'agissant des équipements sous pression nucléaires, l'autorité compétente est, en vertu de l'article R. 557-1-2, l'ASN ; que l'article 9 de l'arrêté encadre strictement la possibilité d'accorder ces dérogations ; qu'elles ne peuvent être accordées qu'en cas de difficulté particulière et sur demande dûment justifiée, assurant notamment que les risques sont suffisamment prévenus ou limités ; que la décision est prise par l'ASN après avis de la commission centrale des appareils à pression ; que la demande doit être accompagnée d'une analyse, menée en lien avec l'exploitant, des conséquences réelles et potentielles vis-à-vis de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 ; que, pour les équipements et ensembles dont l'évaluation de la conformité fait intervenir un organisme mentionné à l'article L. 557-31 habilité à évaluer la conformité des équipements sous pression nucléaires, la demande doit également être accompagnée d'un rapport d'un tel organisme statuant sur la conformité aux exigences ne faisant pas l'objet de la demande ; que l'autorisation peut être assortie de prescriptions de l'ASN ; qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions qu'elles n'ont pas pour objet de dispenser les appareils à pression nucléaire concernés du respect des exigences de sécurité, mais de permettre, au cas par cas et au terme d'un examen particulier, à certains équipements à pression nucléaires ne satisfaisant pas à l'ensemble des exigences formelles de conformité d'être mis en service dès lors qu'ils satisfont, sous le contrôle de l'ASN, à des conditions qu'il appartient à cette dernière de fixer afin d'assurer un niveau de sécurité identique ;

6. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit au point précédent que le Premier ministre et, par délégation de ce dernier, le ministre chargé de l'environnement avaient compétence pour préciser les conditions de mise en oeuvre du dispositif de dérogation aux règles de conformité en matière d'équipements sous pression nucléaires prévu par L. 557-6 du code de l'environnement ;

7. Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des dispositions du décret du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement et du décret du 24 décembre 2015 nommant M. A...en qualité de directeur général de la prévention des risques, que ce dernier était habilité pour signer, au nom du ministre chargé de l'environnement, l'arrêté attaqué ; que le moyen tiré de l'incompétence du signataire de l'arrêté doit être écarté ;

8. Considérant, en troisième lieu, que la circonstance que la loi du 2 décembre 2015, dont est issu l'article L. 557-6 du code de l'environnement, est postérieure au décret du 1er juillet 2015, dont est issu l'article R. 557-1-3 du code de l'environnement, est par elle-même sans incidence sur la légalité de l'arrêté attaqué qui s'apprécie à la date à laquelle il a été édicté ;

9. Considérant, en quatrième lieu, qu'il résulte des dispositions du h) du 2. de l'article 1er de la directive 2014/68/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014, que celle-ci ne s'applique pas aux équipements sous pression nucléaires ; que, par suite, les moyens soulevés par les associations requérantes tirés de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait les objectifs de cette directive doivent être écartés comme inopérants ; qu'est à cet égard sans incidence la circonstance que l'arrêté attaqué mentionne la directive dans ses visas ;

10. Considérant, en cinquième lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit au point 5 que les dispositions réglementaires contestées, qui trouvent au demeurant leur fondement dans la loi, n'ont ni pour objet ni pour effet de réduire les exigences s'imposant à certains appareils à pression nucléaires au regard des intérêts mentionnés aux articles L. 577-1 et L. 593-1 du code de l'environnement ; qu'elles tendent à garantir leur respect, sous le contrôle de l'ASN, selon des modalités permettant d'assurer le niveau de sécurité exigé ; qu'il appartient dès lors à l'ASN, qui peut assortir son autorisation de conditions, de refuser cette autorisation s'il apparaît, au vu de l'instruction de la demande et des justifications produites, que le niveau de sécurité est inférieur à celui découlant du respect des exigences prescrites en matière de conformité ; qu'il ne résulte ni des dispositions ou stipulations de textes et conventions de droit interne, européen ou international ni des divers principes ou droits évoqués par les requérants qu'ils feraient légalement obstacle à la mise en oeuvre d'un tel dispositif ; que les divers moyens soulevés sur ce point par les associations requérantes doivent être écartés ;

11. Considérant, en sixième lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit plus haut que la faculté d'autoriser des équipements ne satisfaisant pas à l'ensemble des exigences formelles de conformité est ouverte sur demande dûment justifiée du fabricant ou s'ils sont conformes aux exigences des réglementations antérieures ou en vigueur en France ou dans un Etat membre de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre-échange ; que, dès lors, le moyen tiré par la voie de l'exception de ce que l'article R. 557-1-3 du code de l'environnement, pour l'application duquel a été pris l'arrêté attaqué, méconnaîtrait les dispositions de l'article L. 557-6, faute de subordonner l'autorisation d'équipements non conformes au respect des deux conditions cumulatives relatives à l'existence d'une demande justifiée du fabricant et à la conformité de l'équipement à une réglementation de sécurité ne peut qu'être écarté ;

12. Considérant, en septième lieu, que les dispositions de l'article 9 de l'arrêté attaqué n'ont pas pour objet ou pour effet d'exonérer les fabricants des équipements sous pression, les exploitants, l'ASN, ou l'organisme chargé d'attester la conformité de l'équipement aux exigences essentielles de sécurité, de leurs responsabilités respectives ; que les moyens tirés de la méconnaissance de la convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire (convention de Paris) du 29 juillet 1960 et du principe de réparation des dommages à l'environnement prévu à l'article 4 de la Charte de l'environnement ne peuvent, en tout état de cause, qu'être écartés ;

13. Considérant, en huitième lieu, qu'en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement les dispositions relatives à la participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement relèvent de la loi ; que la participation du public pour la procédure en cause est, à défaut d'une procédure spécifique, régie par les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement ; que par suite le moyen tiré de ce que l'arrêté attaqué méconnaîtrait l'article 7 de la Charte de l'environnement ainsi que l'article 6 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement faute de prévoir une consultation du public sur les autorisations délivrées par l'ASN ne peut qu'être écarté ;

14. Considérant, en neuvième lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit plus haut que la procédure dérogatoire prévue à l'article 9 de l'arrêté attaqué a pour objet, sans modifier les caractéristiques des installations nucléaires concernées et en garantissant un niveau identique de sécurité, d'autoriser la mise en service ou l'utilisation de certains de leurs équipements ne satisfaisant pas à l'ensemble des exigences formelles de conformité découlant des articles L. 557-4 et L. 557-5 ; que, par suite, le moyen tiré de ce qu'en permettant de réduire les exigences de sécurité des installations ou de leurs équipements l'arrêté attaqué méconnaîtrait les dispositions législatives et réglementaires régissant la procédure d'enquête publique doit être écarté ;

15. Considérant, en dixième lieu, qu'en égard à l'objet et à la portée des dispositions de l'article 9 de l'arrêté, qui font obstacle à la mise en service d'équipements non conformes sans une autorisation délivrée

par l'ASN selon les modalités rappelées au point 5, les requérants ne peuvent utilement soutenir, sous le numéro 397606, que l'arrêté serait illégal au motif qu'il n'impose pas de délai au fabricant pour informer l'ASN des anomalies révélant une non-conformité ;

16. Considérant, en onzième lieu, qu'il ne ressort, en tout état de cause, pas des pièces des dossiers que l'ASN ne serait pas en mesure d'exercer les missions qui lui ont été confiées par le législateur de façon indépendante ;

17. Considérant, en douzième lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit au point 5 que les dispositions de l'article 9 de l'arrêté attaqué, qui encadrent strictement les conditions de mise en oeuvre de la dérogation prévue à l'article L. 557-6 du code de l'environnement, sont suffisamment précises ; que, contrairement à ce que soutiennent les associations requérantes, en prévoyant que les dérogations accordées par l'ASN pourront être obtenues en cas de difficultés particulières et sur demande dûment justifiée, l'auteur de l'arrêté attaqué n'a pas méconnu l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité de la loi ;

18. Considérant, enfin, qu'il ne ressort pas des pièces des dossiers que l'arrêté, qui se borne au demeurant à préciser les modalités d'application d'un dispositif institué par la loi, serait étranger à des fins d'intérêt général et serait en conséquence entaché d'un détournement de procédure ;

19. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les associations requérantes ne sont pas fondées à demander l'annulation de l'arrêté attaqué ; que leurs conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative doivent par suite être rejetées ;

DECIDE :

Article 1er : Les requêtes de l'Association " Notre affaire à tous " et autre et de l'association France Nature Environnement et autres sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à l'association Notre affaire à tous et à l'association France Nature Environnement premiers requérants dénommés, et au ministre d'Etat, ministre de la transition écologique et solidaire.
