

CABINET BUSSON
Avocats à la Cour
280 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
tél. 01 49 54 64 49 - fax. 01 49 54 64 65

Monsieur le Président
Messieurs et Mesdames les Conseillers
Cour administrative d'appel de Paris

A rattacher à l'instance n°12PA02598.

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Mémoire et conclusions aux fins de transmettre une QPC au Conseil d'Etat

POUR : Le **RÉSEAU "SORTIR DU NUCLÉAIRE"**, association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L141-1 du Code de l'environnement, dont le siège social est 9 rue Dumenge - 69317 Lyon Cedex 04, agissant poursuites et diligences par son coordinateur général conformément aux statuts,

Demanderesse,

Ayant pour avocat :
Maître Benoist BUSSON, avocat à la Cour

CONTRE : **l'ÉTAT,**

Représenté par le Haut fonctionnaire en charge de la Défense près le ministre en charge de l'Écologie, Secrétariat Général, Grande Arche Paroi Sud – 92055 LA DÉFENSE CEDEX - (tél. 01 40 81 77 01 - fax. 01 40 81 89 40),

Défendeur,

Plaise à la Cour administrative d'appel de Paris,

- FAITS & PROCÉDURE -

1.

Par décret n° 2008-1369 du 19 décembre 2008, l'Etat a publié un accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif au transport de colis de déchets radioactifs provenant du retraitement de combustibles irradiés, signées à Paris les 20 et 28 octobre 2008 (v. JORF n°0297 du 21 décembre 2008 page 19620).

Cet accord prévoyait le transport de combustibles usés de LA HAGUE (FRANCE) vers GORLEBEN (ALLEMAGNE) avant la fin de l'année 2011.

Par décision en date du 22 octobre 2010, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de la Mer a autorisé le transport d'un convoi de déchets radioactifs.

V. copie **PIECE 1**.

2.

Le 5 novembre 2010, le convoi de la SNCF affrété par la société « TN International » est parti de Valognes dans la Manche, à destination de Gorleben en Allemagne.

Ce convoi transportait des déchets radioactifs partiellement retraités par la Société AREVA sur le site de la Hague.

Ce transport qui portait sur 123 tonnes de déchets vitrifiés à haute activité a fait l'objet d'une vive opposition de la société civile tant en France qu'en Allemagne.

Il s'agissait en effet de l'un des convois les plus radioactifs et importants de l'histoire connue du nucléaire.

Selon les données des organisations de défense de l'environnement, confirmées par AREVA, la radioactivité du convoi s'élevait à 3917 millions de milliards de becquerels.

Malgré des manifestations sur son parcours, le convoi est arrivé en Allemagne le 8 novembre 2010.

3.

Le bien-fondé de la décision a été vivement contesté par les associations de protection de l'environnement et des militants de ces ONG.

La principale critique concerne l'absence de toute information et, *a fortiori*, de participation du public concernant la décision de faire circuler ce convoi, malgré les dangers qu'il présente pour les personnes (il traverse de nombreuses villes) et ses risques pour l'environnement.

La décision a en effet été prise sans faire l'objet d'aucune information du public, ni d'évaluation environnementale ou étude d'impact, ni d'aucune étude de dangers.

Les riverains des lignes de chemin de fer et des gares n'ont jamais su à temps que ce convoi passait à proximité de leur habitation ou lieu de travail.

La décision querellée n'a même pas été publiée.

C'est pour cette raison que l'association exposante ainsi que des militants ont saisi le Conseil d'Etat le 21 décembre 2010 d'une requête en annulation dirigée contre la décision du 22 octobre 2010.

La Haute assemblée a renvoyé l'affaire au tribunal administratif de Paris.

Ce dernier, par jugement en date du 10 mai 2012, a finalement rejeté la requête.

Par un mémoire en date du 18 juin 2012, enregistré sous le n° n°12PA02598, l'exposante a régulièrement interjeté appel du jugement.

* * *

L'association exposante constate ainsi que **la loi ne prévoit aucune procédure d'information ni de participation du public préalablement à l'organisation du transport de ces déchets, en violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement.**

Elle entend pour cette raison soulever une question prioritaire de constitutionnalité.

C'est l'objet de ce mémoire.

- DISCUSSION -

La requête sera déclarée recevable car l'exposante a intérêt pour agir et est régulièrement représentée à la présente instance (I).

Sur le fond, la question prioritaire de constitutionnalité sera transmise au Conseil d'Etat, les dispositions des articles 23-1 et 23-2 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 modifiée étant respectées (II).

I. SUR LA RECEVABILITÉ

Aux termes de ses statuts, l'association Réseau "Sortir du Nucléaire" a pour objet :

« Article 2

...

- lutter contre les pollutions et les risques pour l'environnement et la santé que représente 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. copie des statuts **PIECE 2.**

L'exposante est par ailleurs une association agréée de protection de l'environnement pour l'ensemble du territoire national au titre de l'article L 141-1 du Code de l'environnement (v. arrêté ministériel du 14 septembre 2005, JORF du 1er janvier 2006).

V. **PIECE 3.**

Ratione materiae, il ne fait aucun doute que le transport de déchets radioactifs est une activité directement liée à l'industrie du nucléaire.

Elle présente par ailleurs des risques en cas d'accident (le parcours des déchets devant emprunter de nombreuses zones habitées, notamment des centres-villes où les gares de transit sont situées) ou simplement parce qu'elle disperse de la radioactivité artificielle à proximité des « CASTOR » (wagons spéciaux transportant le combustible usé).

Elle est également le dernier maillon d'une industrie dite du « retraitement » du combustible usé issu des centrales nucléaires de toute la planète, retraité à La Hague, qui favorise la dispersion de la radioactivité et le risque de prolifération.

Ratione loci, le transport contesté traverse toute la partie nord de la France de telle sorte qu'il a des effets qui dépassent le seul cadre local.

A ce titre, il convient de rappeler que l'article L 142-1 dernier alinéa du Code de l'environnement prévoit explicitement qu'une association agréée peut exercer un recours contre une décision administrative « *sur tout ou partie du territoire pour lequel elle bénéficie de l'agrément* ».

V. CE 8 février 1999 *FAPEN*, Lebon p. 20.

Par ailleurs, l'exposante a été régulièrement autorisée à ester en justice par son conseil d'administration, compétent pour ce faire en vertu de l'article 16 des statuts.

V. extrait des délibérations du C.A. daté du 29/05/12, **PIECE 4**.

Par ces motifs, son action sera déclarée recevable.

II. SUR LA QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Aux termes de l'article 23-2 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 modifiée, les juridictions doivent transmettre une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel quand trois conditions sont respectées :

1° la loi contestée est applicable au présent litige ;

2° elle n'a pas été déclarée conforme à la Constitution et ne fait pas l'objet d'une QPC à ce jour ;

3° la question présente un caractère sérieux.

* * *

Précisons dès maintenant que :

- le Conseil constitutionnel n'a jamais eu à connaître de la conformité de la loi relative au transport de déchets radioactifs (Code de l'environnement, articles L 542-2-1 et s.) à l'article 7 de la Charte de l'environnement.
- aucune QPC ne porte actuellement sur cette question au vu des sites « Internet » respectifs du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.

En conséquence, la deuxième condition posée par l'ordonnance de 1958 modifiée est remplie.

Les autres conditions sont également remplies.

* * *

A/ LA LOI EST APPLICABLE AU LITIGE

La loi ne prévoit aucune procédure d'information ni de participation du public préalablement à l'organisation du transport de ces déchets radioactifs, en violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Il s'agit donc pour l'association de soulever **l'incompétence négative du législateur**.

A ce sujet, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat ont apporté des précisions fondamentales.

1) Rappel des textes et de la jurisprudence relatifs à l'article 7 de la Charte de l'environnement et à l'incompétence négative du législateur

Aux termes de l'article 34 de la Constitution :

« La loi détermine les principes fondamentaux : (...) - de la préservation de l'environnement (...) ».

Aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement :

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. »

Dans son arrêt du 3 octobre 2008 « Commune d'Annecy » (n° 297931, AJDA 2008, p. 1852), le Conseil d'Etat a posé :

« les dispositions précitées, issues de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, ont réservé au législateur le soin de préciser « les conditions et les limites » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'en conséquence, ne relèvent du pouvoir réglementaire, depuis leur entrée en vigueur, que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur ; que, toutefois, les dispositions compétemment prises dans le domaine réglementaire, tel qu'il était déterminé antérieurement, demeurent applicables postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles normes, alors même qu'elles seraient intervenues dans un domaine désormais réservé à la loi ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, depuis la date d'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005, une disposition réglementaire ne peut intervenir dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement que pour l'application de dispositions législatives, notamment parmi celles qui figurent dans le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, que celles-ci soient postérieures à cette date ou antérieures, sous réserve, alors, qu'elles ne soient pas incompatibles avec les exigences de la Charte ».

Le Conseil constitutionnel a, quant à lui, explicitement reconnu dans sa décision QPC du 14 octobre 2011 *Association France Nature Environnement* :

« que l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose : "Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement" ; que ces dispositions figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions ; »

V. copie de la décision et son commentaire extrait des Cahiers du Conseil constitutionnel, **PIECE 5**.

V. son commentaire par M. C. Roger-Lacan, Rapporteur public sur cette affaire devant le Conseil d'Etat, BDEI nov. 2011, **PIECE 6**.

Par ailleurs, comme le relève le commentaire autorisé aux Cahiers du Conseil constitutionnel :

« Le Conseil a implicitement jugé que la publication des projets constitue une condition nécessaire du principe de participation. Toutefois, elle n'en constitue pas une condition suffisante et l'existence d'une publication ne suffit pas à assurer la reconnaissance du recueil des observations du public. Il appartient au législateur de prévoir le principe de la participation du public, ce qu'il n'a pas fait en l'espèce, quitte à ce que les modalités d'application de ce principe soient précisées par voie réglementaire » (SOULIGNÉ PAR NOUS).

En conséquence, il résulte de la cette jurisprudence que le législateur, dès lors qu'il vote une loi postérieurement au 1^{er} mars 2005 relative à des activités, projets ou textes ayant des conséquences sur l'environnement, doit prévoir l'information et la participation du public.

A défaut de prévoir l'information et la participation du public, le législateur méconnaît sa propre compétence, qui ne peut être suppléée par le pouvoir réglementaire, sauf dans ce cas à méconnaître l'article 34 de la Constitution.

Dans l'espèce précitée « Ass. France Nature Environnement », le législateur n'avait prévu ni l'information ni la participation du public préalablement à l'adoption de textes règlementaires relatifs au droit des installations classées.

D'autres cas ayant donné lieu à renvoi pour ce motif au Conseil constitutionnel, en cours d'examen par lui, doivent être signalés :

- CE, 17 avril 2012, n°356349 *Ass. France Nature Environnement* : arrêt de renvoi au Conseil constitutionnel d'une QPC relative à l'absence d'information et de consultation du public préalablement à l'adoption de textes règlementaires en matière d'installations classées, v. **PIECE 7**.
- CE, 04 juin 2012, n°357337, *Ass. URVN* : arrêt de renvoi au Conseil constitutionnel d'une QPC relative à l'absence d'information et de consultation du public préalablement à l'édiction par le préfet d'un arrêté autorisant la destruction d'espèce protégées, v. **PIECE 8**.

Dans sa décision de ce jour n°2012-262 QPC (Ass. France Nature Environnement), le Conseil constitutionnel a ainsi censuré encore le code de l'environnement pour violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

V. copie de la décision **PIECE 9**.

2) Textes applicables au cas d'espèce

En l'espèce, la décision querellée est prise en application des textes suivants, applicables à l'époque de la décision querellée :

- article L 542-2-1-I du Code de l'environnement :

« I. - Des combustibles usés ou des déchets radioactifs ne peuvent être introduits sur le territoire national qu'à des fins de traitement, de recherche ou de transfert entre Etats étrangers.

L'introduction à des fins de traitement ne peut être autorisée que dans le cadre d'accords intergouvernementaux et qu'à la condition que les déchets radioactifs issus après traitement de ces substances ne soient pas entreposés en France au-delà d'une date fixée par ces accords. L'accord indique les périodes prévisionnelles de réception et de traitement de ces substances et, s'il y a lieu, les perspectives d'utilisation ultérieure des matières radioactives séparées lors du traitement.

Le texte de ces accords intergouvernementaux est publié au Journal officiel. »

Cet article a été créé par la loi n°2006-739 du 28 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité nucléaire (art. 8 JORF 29 juin 2006) qui est donc **postérieure** à la Charte de l'environnement.

- **le décret n°2008-209 du 3 mars 2008** relatif aux procédures applicables au traitement des combustibles radioactifs usés (codifié depuis au Code de l'environnement aux articles R 542-34 et suivants du Code de l'environnement) qui prévoit :

- art. R 542-34 al. 1 : *« La présente section est applicable à l'importation et à l'exportation de déchets radioactifs ou de combustible nucléaire usé, ainsi qu'à leur transit par le territoire national et à leur transfert avec emprunt du territoire national dans le cadre d'échanges entre Etats étrangers. »*
- art. R 542-36 al.1 : *« Les opérations relevant de l'article R. 542-34 sont soumises à autorisation ou consentement préalable du ministre chargé de l'énergie dans les conditions et selon les modalités prévues par la présente section. »*

etc.

A noter que la décision querellée vise également le Code de la défense issu de la loi n° 2007-289 du 5 mars 2007 et le décret n° 2009-1120 du 17 septembre 2009 (article R 1333-17 du Code de la défense).

* * *

Or, aucun de ces textes, ni le Code de l'environnement ni le Code de la défense, ne prévoit préalablement à l'adoption de la décision querellée une quelconque participation du public :

- le public n'a jamais été informé du projet de décision ;
- il n'a jamais été à même de donner son avis.

B/ LA QPC PRÉSENTE UN CARACTÈRE SÉRIEUX

1) Sur l'atteinte à l'environnement

La décision, qui porte atteinte à l'environnement, a été prise sans aucune procédure de participation ni d'information du public, en violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

1.1 Consistance du transport

Le convoi était composé de 123 tonnes de déchets vitrifiés et son tonnage s'élève à 2000 tonnes.

Ils contiennent des déchets radioactifs de très haute activité (HA).

Ils sont d'abord acheminés par la route de l'usine AREVA de La Hague au terminal ferroviaire de Valognes (Manche), distant d'une trentaine de km.

Les déchets quittent ensuite Valognes par le rail, pour rejoindre le terminal ferroviaire de Dannenberg en Allemagne, pour un périple de près de 2 000 km.

Le convoi emprunte donc de nombreuses gares, traversant de nombreux centres-villes en France densément peuplés.

A Dannenberg, ils seront à nouveau chargés sur des camions pour parcourir les derniers kilomètres qui les séparent de leur destination finale : le centre de stockage temporaire de Gorleben.

1.2 Nature et étendue des risques encourus par la population

Selon les données des organisations de défense de l'environnement, confirmées par AREVA, la radioactivité du convoi s'élevait à 3 917 millions de milliards de Becquerels.

V. « Le Monde » 5 novembre 2010, pièce n°4 de première instance.

L'activité en moyenne des colis est de 341,5 PBq¹.

L'activité globale de ces déchets vitrifiés sera de 3756 PBq, soit l'équivalent de plusieurs fois la radioactivité totale libérée lors des catastrophes de Tchernobyl et de Fukushima.

En 2010, des mesures de radioactivité réalisées par « Greenpeace » au terminal de Dannenberg ont démontré qu'après le passage du train, le taux de radioactivité à une distance de 14 mètres de la voie était de 4,8 microsieverts, soit 480 fois plus

¹ 1 PBq = 10¹⁵ Becquerels.

que la radioactivité naturelle.

De même, des photos du train ont été réalisées par Greenpeace à l'aide de caméras thermographiques.

Ces photos ont permis de démontrer, à l'extérieur du train, une importante élévation de température (jusqu'à 37,3°C).

En conclusion, la décision querellée autorise bien une activité qui présente des dangers significatifs pour les personnes et l'environnement ; de façon générale, le convoi émet des rayonnements ionisants dans l'environnement qui dépassent de très loin la radioactivité naturelle.

2) Sur l'absence de consultation et d'information du public

Le législateur a, en l'espèce, doublement méconnu sa compétence :

- en ne prévoyant pas d'informer le public du projet d'arrêté querellé, qui a, par définition, des effets sur l'environnement ;
- en ne prévoyant pas non plus de procédure à l'instar de l'enquête publique qui aurait permis au public de donner son avis sur ledit projet.

Si des organismes ont été consultés préalablement à l'édition de la décision querellée (l'IRSN), cela ne vaut pas consultation du public au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Cela résulte de la décision QPC du Conseil constitutionnel du 14 octobre 2011 précitée : dans cette affaire, l'Etat avait soutenu que les associations siégeant au Conseil supérieur des installations classées, instance consultative qui avait été saisie des projets d'arrêtés réglementaires, le « public » avait été consulté.

Ce moyen a été expressément écarté.

V. également, par analogie, l'arrêt du Conseil d'Etat n°292386 du 6 juin 2007, *Ass. Sortir du Nucléaire* : la consultation de la commission locale d'information où siègent des associations ne vaut pas mise à disposition du « public » de l'étude d'impact du projet sur le fondement de la directive CEE 85/337 du 27 juin 1985.

* * *

De tous les points de vue, la question prioritaire de constitutionnalité présente un caractère sérieux et sera transmise au Conseil d'Etat.

PAR CES MOTIFS,

Et tous autres à produire, déduire, ou suppléer, même d'office,

L'exposante conclut qu'il plaise à la Cour administrative d'appel de Paris :

- TRANSMETTRE la question prioritaire de constitutionnalité suivante au Conseil d'Etat : l'article L.542-2-1 du Code de l'environnement est-il contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement ?

SOUS TOUTES RÉSERVES

A Paris, le 13 juin 2012

Benoist BUSSON, Avocat.

BORDEREAU DES PRODUCTIONS

- 1) Autorisation d'exécution de transports du 22 octobre 2010 (la décision attaquée)
 - 2) Statuts de l'association
 - 3) Agrément ministériel de l'association
 - 4) Extrait de délibération du C.A. de l'association autorisant à ester en justice
 - 5) Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011 *Association France Nature Environnement* et commentaire extrait des Cahiers du Conseil constitutionnel
 - 6) BDEI novembre 2011, commentaire par M. Roger-Lacan de la décision QPC du 14 octobre 2011
 - 7) CE, 17 avril 2012, n°356349 *Ass. France Nature Environnement*
 - 8) CE, 04 juin 2012, n°357337, *Ass. URVN*.
 - 9) Conseil constitutionnel 13 juillet 2012 n°2012-262 QPC *Ass. France Nature Environnement*.
-