

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

L'ICEDA est l'acronyme de l'« installation de conditionnement et d'entreposage de déchets activés », dimensionnée pour entreposer de tels déchets pendant cinquante ans, avant leur stockage définitif.

Cette installation nucléaire est autorisée selon un séquençage habituel pour les installations nucléaires de base (INB) : d'abord un décret d'autorisation, en l'occurrence un décret du 23 avril 2010 qui a fait l'objet de recours rejetés au contentieux, par deux décisions de 2013 et 2014 aux tables (n°340859, 340957 et 358882), puis lorsque la construction est terminée une autorisation de mise en service, c'est la décision de l'ASN attaquée aujourd'hui.

L'ICEDA est située sur le site de l'ancienne 1^{ère} tranche de la centrale nucléaire du Bugey, sur le territoire de la commune de Saint-Vulbas, dans l'Ain.

Cette installation doit servir pour les déchets de faible et moyenne activité provenant du démantèlement de centrales de première génération ainsi que de déchets liés à l'exploitation et à la maintenance des centrales à eau pressurisée. Il s'agit de conditionner les déchets en les enrobant dans un coulis de ciment et de les entreposer en conteneur, pour permettre une décroissance thermique des colis de déchets dans l'attente d'un stockage définitif qui se fera en surface pour les déchets les moins actifs, et dans le cadre du projet CIGEO lorsqu'il sera mis en service, pour les déchets de moyenne activité à vie longue. Il est important de souligner que les déchets de haute activité, les plus dangereux et qui sont aussi concernés par le projet CIGEO, ne sont pas concernés par l'ICEDA.

Ce type d'installation est bien évidemment soumis à la police des INB, mais ses caractéristiques vous ont conduit au stade du décret d'autorisation il y a 8 ans à dénier aux institutions genevoises requérantes tout intérêt à en contester la légalité, dès lors que cette installation, « *n'a vocation ni à produire de l'énergie, ni à fabriquer ou enrichir des combustibles nucléaires* », et ce « *compte tenu de l'objet de l'activité ainsi exercée, des*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

caractéristiques de l'installation et de leur éloignement du site ». Vous notiez aussi que les collectivités genevoises se situaient en amont du Rhône.

Le même raisonnement devrait être tenu aujourd'hui pour l'autorisation de mise en service de la même installation, comme vous y invite EDF en défense. Les requérants soutiennent qu'ils seraient en outre exposé à un risque d'émissions de substances radioactives lié à une explosion, circonstance qui n'avait pas été mise en avant et discutée en 2014. Toutefois, si le dossier de demande d'autorisation présente bien ce risque potentiel, nous n'avons trouvé aucun élément conduisant à penser que ce risque ait des effets différents des autres risques propres à cette INB. Ceci vous conduirait donc à retenir le défaut d'intérêt pour agir des deux collectivités, mais cette question est en réalité sans portée pratique pour cette requête collective : l'intérêt à agir des riverains coauteurs de la requête collective nous paraît en effet pouvoir être retenu, il n'est d'ailleurs pas contesté : ceux-ci sont situés à proximité de l'installation, entre 800 m et 6,8 km, soit pour la plupart à l'intérieur du périmètre de sécurité de l'installation et font valoir les risques que la mise en service d'ICEDA pourrait leur faire courir.

1.1 Le premier moyen soutient que la décision est illégale, faute d'avoir été édictée dans le délai de dix ans prévu à l'article 5 du décret autorisant EDF à créer l'installation litigieuse. Aux termes de l'article 29 de la loi du 13 juin 2006, dont les dispositions ont été reprises à l'article L. 593-8 du code de l'environnement : « *L'autorisation [de création d'une INB] est délivrée par décret pris 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* ».

En l'espèce, l'autorisation de création a fixé un délai de mise en service de 10 ans, qui a été dépassé de plusieurs mois. Mais nous n'avons pas de doute pour écarter le moyen, la seule question est celle du terrain, chacun des trois terrains que nous allons énoncer nous paraissant valable :

Le 1^{er} terrain est conjoncturel, il tient au fait que ce délai de 10 ans aurait expiré en avril 2020, soit pendant le 1^{er} confinement, et a donc été suspendu par l'article 7 de l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire, jusqu'au 23 juin 2020 inclus, de sorte que la décision litigieuse, datée du 28 juillet 2020, pouvait encore être considérée comme étant dans le délai de dix ans.

Le 2^{ème} terrain est lié à la procédure suivie en l'espèce, une décision de prorogation du délai d'instruction de la demande de mise en service ayant été décidée le 27 novembre 2019 pour une durée de 2 ans, de sorte qu'il faut ajouter au délai initial de 10 ans ces 2 années supplémentaires.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Le dernier terrain est le plus radical, et il a notre préférence : il conduit à juger que les textes en vigueur n'entraînent pas par le seul fait de l'écoulement du délai prescrit par l'autorisation initiale pour mettre en service l'INB la caducité de cette autorisation, pas plus que l'illégalité de l'autorisation de mise en service qui interviendrait au-delà du délai fixé. L'économie des textes nous conduit assez nettement à cette conclusion. L'article L593-8 déjà cité se borne à mentionner que le décret d'autorisation fixe un délai de mise en service, sans préciser les conséquences d'un dépassement, et la caducité ne se présume pas.

Plus encore l'article L593-13 (également issu de l'article 29 de la loi de 2006) prévoit que « *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* ». Cette abrogation de l'autorisation de création est donc une simple faculté, elle est d'ailleurs soumise à une procédure contradictoire en application de l'article R 593-37. Un débat s'est engagé entre les parties sur les dispositions plus anciennes, notamment celles de l'article 4 du décret n° 63-1228 du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires qui prévoyait quant à lui, à son dernier alinéa, que « *si l'installation n'est pas mise en service dans le délai fixé ou si elle n'est pas exploitée pendant une durée consécutive de deux ans, une nouvelle autorisation, délivrée dans les mêmes formes, est nécessaire* ». Les conséquences du non-respect de la condition de mise en service étaient ainsi clairement énoncées.

Mais les textes transitoires du décret du 2 novembre 2007 qui organisent le nouveau régime issu de la loi de 2006, s'ils prévoient que les demandes d'autorisation de création déposées en application du décret de 1963 avant la publication de ce décret « continuent à être instruites » selon les procédures fixées par le décret de 1963, prévoient aussi que le décret d'autorisation vaut décret d'autorisation de création [...] au sens de l'article 29 de la loi du 13 juin 2006. Ceci « reboucle » donc l'absence de caducité, dont nous ne trouvons pas d'autres indices dans les textes, y compris transitoires.

Vous pourrez donc écarter le moyen sur ce fondement.

Vous écarterez aussi comme inopérant le moyen tiré du défaut d'information du ministre par l'ASN du retard à mettre en service l'installation. Cette information prévue par l'article R 593-37 vise à permettre au ministre d'envisager de mettre fin au décret d'autorisation comme le prévoit l'article L 593-13 précité, mais il ne saurait avoir d'incidence sur la légalité de la décision de mise en service.

1.2. Pour rester encore aux questions de délai, il est ensuite soutenu que la décision litigieuse serait irrégulière en raison du dépassement du délai d'instruction de la demande prévu à l'article R. 593-36 du code de l'environnement. Ce texte prévoit que « *Lorsque la complexité du dossier le justifie, ce délai peut être porté à deux ans par décision motivée de l'Autorité de*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sûreté nucléaire. Le silence gardé par l'Autorité de sûreté nucléaire à l'expiration de ce délai vaut décision de rejet de la demande. ». La demande initiale date de 2016, il aura fallu près de 4 ans pour aboutir à une décision.

En règle générale, on ne fait courir un tel délai de naissance d'une décision de rejet qu'à compter de la réception d'un dossier complet (cf pour une autorisation tacite Sect 6 octobre 2000 sté Pernod Ricard n°216645), permettant l'instruction véritable de la demande.

En l'espèce, l'instruction a conduit EDF à compléter son dossier, à la suite de 4 demandes de l'ASN en 2016, 2018 et 2019, qui ont pris la forme de 11 réponses d'EDF à la date du 27 novembre 2019, à laquelle l'ASN a décidé de proroger l'instruction.

Pour résumer ces échanges, l'ASN a estimé que l'instruction avait été suspendue à compter du 23 septembre 2016 jusqu'à réception de l'ensemble des éléments demandés, d'autres courriers, estimant que les éléments fournis n'étaient pas suffisant pour poursuivre l'instruction, ont réitéré cette suspension, avant que l'ASN estime qu'elle pouvait poursuivre son instruction au vu des derniers éléments qui sont parvenus le 4 février 2019 et que dans ces conditions l'expiration du délai d'instruction était le 8 décembre 2019. La prorogation du délai d'instruction d'un an à compter de cette date est motivée par la nécessité d'analyser les éléments transmis et de tenir les consultations du public et de l'exploitant. Nous pensons que la complexité du dossier justifiait cette extension du délai d'instruction, s'agissant notamment d'une INB tout à fait singulière.

Mais ici encore, nous ne sommes pas convaincus qu'il faille sanctionner le défaut de respect de ce délai. Le délai d'un an vise d'abord à éviter la naissance d'une décision implicite plus précoce et nous peinons à voir, du point de vue des intérêts protégés par l'article L593-1, quel sens cela aura d'imposer de façon rigide à l'ASN de prendre une décision, le cas échéant dans la précipitation, pour éviter la naissance d'une décision de refus tacite, si elle estime en le justifiant qu'un temps supplémentaire lui est nécessaire pour instruire et éventuellement accorder l'autorisation sollicitée.

En l'espèce, l'ASN a à l'évidence pris toutes les précautions pour éviter de faire naître une décision de rejet, afin de disposer du temps nécessaire à une instruction satisfaisante. Ce délai supplémentaire pourrait le cas échéant préjudicier au pétitionnaire, mais c'est tout. Nous notons que dans d'autres contentieux, vous estimez que la prolongation irrégulière d'un délai d'instruction n'a d'incidence sur la décision prise sur la demande qu'en cas d'évolution des circonstances de droit ou de fait intervenue pendant la prolongation ayant une incidence sur le sens de la décision. (CE 22 avril 2014 349212 B... aux T.). Vous pourrez retenir ce terrain d'inopérance, ou alternativement constater la régularité de la prolongation comme nous l'avons indiqué.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

1.3 Plusieurs moyens mettent en cause le caractère incomplet du dossier de demande et de l'étude d'impact.

C'est la question de l'absence d'avis de l'autorité environnementale qui pourrait mériter une discussion mais nous ne trouvons aucun argument de texte solide pour justifier la nécessité d'un tel avis. Les requérants fondent leur argumentation sur l'article R. 593-32 du c.env, qui n'était pas applicable rationne temporis (décret de codification n° 2019-190 du 14 mars 2019), le dossier à produire devant comporter les éléments prévus par l'article 20 du décret du 2 novembre 2007, c'est-à-dire notamment une mise à jour de l'étude d'impact. En revanche les textes ne mentionnent pas que cette version mise à jour de l'étude d'impact doit être soumise à l'autorité environnementale. Et si les requérants se réfèrent dans leur mémoire en réplique aux dispositions du III de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement prévoyant qu'un nouvel avis soit donné par les autorités compétentes sur l'étude d'impact actualisée, il résulte des dispositions transitoires de l'article 6 de l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 dont elles sont issues que ces dispositions ne sont pas applicables à la présente installation, compte tenu de la date à laquelle la société EDF a formulé sa demande.

Il est soutenu que l'étude d'impact serait insuffisante sur 2 points. Tout d'abord sur les « incidences du projet sur le climat et [sur] la vulnérabilité du projet au changement climatique », contrairement à ce que prévoit le f) du 5° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement. Mais les éléments de l'étude qui figurent à son paragraphe 3.2.1.6 n'avaient pas à être plus précis qu'ils ne le sont.

Une seconde insuffisance de l'étude d'impact tiendrait au fait qu'elle se fonde sur des données météorologiques de la période 1999-2008, qui seraient trop anciennes et auraient dû être actualisées. Mais EDF fait valoir de façon convaincante que les températures maximales absolues enregistrées, d'une part, en 1999-2008 et, d'autre part, 2010-2019, diffèrent de 0,1°C seulement entre ces deux périodes, ce qui conduit à considérer que les données utilisées demeureraient pertinentes pour apprécier le risque de réchauffement des déchets, eu égard aux conditions de conditionnement de ces déchets.

1.4. Les requérants soutiennent ensuite que l'autorisation qu'ils attaquent est irrégulière, faute pour le dossier de demande soumis par l'exploitant de comporter une mise à jour du plan de démantèlement, de fermeture et de surveillance, comme l'exigent l'article R. 593-30 du code de l'environnement et l'article 20 du décret du 2 novembre 2007 précédemment applicable. Certes, toutes les INB doivent « en tant que de besoin » doivent produire une mise à jour de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

ce plan, mais en l'espèce, EDF a produit devant vous la mise à jour de ce plan pour l'ICEDA qu'elle a produit à l'appui de sa demande de mise en service. Le moyen manque en fait.

2.1 La décision litigieuse serait entachée d'erreur de droit, au regard de l'article R. 593-33 du code de l'environnement, et d'erreur manifeste d'appréciation.

Cet article prévoit que l'ASN 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. Selon les requérants, l'ASN n'a pas tenu compte comme elle le devait à ce titre, des risques d'inondation et de tremblement de terre. Mais l'ASN s'est fondée sur la cote de construction de l'ICEDA et a pu estimer qu'elle ne présentait aucun risque d'inondation. Les éléments discutés sur le niveau d'aléa sismique retenu ne nous convainquent pas davantage sur l'erreur qu'aurait commise l'ASN. De la même façon, il est inexact d'affirmer que le risque de chute d'avion n'a pas été précisé, l'assertion des requérants se fondant semble-t-il sur la version publique du rapport de sûreté, qui a occulté ces éléments. Comme le relève l'ASN, ce risque est en outre intégré dans l'expertise menée par l'IRSN en 2019.

Le risque de pollution de l'eau fait quant à lui l'objet de prescriptions qui figurent dans une décision n° 2014-DC-0442 du 15 juillet 2014 qui nous paraissent suffisante. Il s'en suit que l'ASN n'a commis aucune erreur d'appréciation s'agissant de la prise en compte de ces différents éléments en autorisant la mise en service de l'installation.

2.2 Enfin, la décision litigieuse serait illégale, faute de prendre en compte les coûts de démantèlement de l'installation. Toutefois, ces éléments financiers et leur contrôle sont organisés aux articles L 594-1 et sv du code, indépendamment de l'autorisation en litige ici, ce contrôle étant au demeurant confié par l'article D594-2 aux ministres de l'économie et de l'énergie, pas à l'ASN. Le moyen est donc inopérant.

Et PCMNC au rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.