

N^{os} 397606, 401136
ASSOCIATION NOTRE AFFAIRE A
TOUS et autres
ASSOCIATION France NATURE
ENVIRONNEMENT et autres

6^{ème} et 1^{ère} chambres réunies
Séance du 25 septembre 2017
Lecture du 16 octobre 2017

CONCLUSIONS

M. Louis DUTHEILLET de LAMOTHE, rapporteur public

La présente affaire est relative à la réglementation des « produits et équipements à risques » (PER), au sein du titre V du livre V du code de l'environnement. Derrière cet intitulé général, il faut entendre une réglementation relative à trois types de produits : les produits explosifs et les protections en atmosphères « explosibles » ; les appareils utilisant des gaz combustibles et les « appareils à pression » qui nous intéressent aujourd'hui. Parmi ces équipements sous pression, on trouve encore une grande diversité, de l'autocuiseur ou du composant de voitures à certaines chaudières ou armes de guerre.

Ce régime se caractérise par des principes communs comprenant deux types d'obligations : d'une part, au début de la vie du produit (avant sa mise à disposition sur le marché, sa mise en service ou son utilisation), le produit doit faire l'objet d'un contrôle de conformité à des « exigences essentielles de sécurité » (art. L. 557-4 C. env.). Ce contrôle est assuré par un organisme indépendant habilité par l'administration qui délivre une « déclaration de conformité » ; ensuite, durant la vie du produit, il est soumis à des obligations de « suivi en service ». Pour le reste, les obligations propres à chaque type de produit sont détaillées par voie réglementaire, notamment les « exigences essentielles de sécurité ». La loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 est venue modifier ces dispositions pour transposer la nouvelle directive 2014/68 du 15 mai 2014 relative aux équipements sous pression. Elle a alors ajouté une faculté de dérogation à l'article L. 557-6 du code de l'environnement : l'administration peut autoriser le produit, alors même qu'il ne peut obtenir le certificat de conformité aux exigences essentielles de sécurité, soit s'il satisfait à une réglementation antérieure française ou européenne (ce qui peut permettre de continuer à commercialiser un stock), soit dans d'autres cas sur « demande dûment justifiée ». Contrairement à ce qui est soutenu dans la requête n° 401136, vous jugerez qu'il s'agit bien d'une alternative : le texte de la loi est clair et vous n'avez pas dans un tel cas à vous appuyer sur les travaux parlementaires, qui d'ailleurs ne vont pas clairement dans l'autre sens.

Parmi les appareils à pression, il en est d'un peu particulier qui doivent faire l'objet d'une réglementation stricte : les appareils à pression nucléaire, que l'on trouve dans les centrales nucléaires. Cette réglementation a été réformée par deux textes de 2015 et 2016 : le décret n° 2015-799 du 1^{er} juillet 2015, donc quelques mois avant la loi de transposition du 2 décembre

2015, a codifié la réglementation sur les « produits et équipements à risque » dans la partie réglementaire du code de l'environnement, alors qu'auparavant elle était encore éclatée dans un grand nombre de règlements. Ce décret a transposé lui aussi la directive 2014/68 et a intégré dans le cadre général de la réglementation des « équipements à pression » les équipements à pression nucléaire. Ce n'était pas obligatoire car la directive 2014/68 ne s'applique pas aux équipements à pression nucléaire, ainsi que le précise le 2 de son article 1er. Ces équipements nucléaires sont donc soumis au cadre général de la réglementation sur les équipements à pression, et à celui encore plus général des « produits et équipements à risque ». Ils bénéficient donc eux aussi de la dérogation prévue à l'article L. 557-6 du code de l'environnement. Pour eux, le décret prévoit, à l'article R. 557-1-3 du code, qu'un arrêté du ministre chargé de la sûreté nucléaire définit les « exigences essentielles de sécurité » à respecter et que la dérogation peut être accordée par l'Autorité de sûreté nucléaire dans les conditions définies par arrêté. Le décret en dit peu au regard de vos critères de la subdélégation illégale mais nous pensons qu'il remplit suffisamment son office, eu égard au caractère très technique de la matière et à l'interprétation que nous allons vous en proposer. C'est l'arrêté d'application du 30 décembre 2015 qui est attaqué par les deux requêtes appelées. La critique se concentre sur les conditions dans lesquelles l'Autorité peut autoriser un équipement à pression nucléaire qui ne respecte pas les exigences essentielles de sécurité.

Un dernier mot pour vous signaler que la disposition de l'arrêté relative à la faculté de dérogation bénéficiant à l'Autorité de sûreté nucléaire a été introduite à sa demande. Les requérants soutiennent qu'il s'agit là d'une manœuvre pour autoriser indûment la cuve de l'EPR de Flamanville, qui présente certaines irrégularités techniques. Rien ne montre cependant au dossier que le ministre ait entendu user de son pouvoir réglementaire pour d'autres motifs que ce qu'il estimait être l'intérêt général et vous pourrez écarter le moyen de détournement de procédure.

Voilà le cadre juridique et le contexte de cette affaire ; il nous semble que ces rappels nous permettent d'ores et déjà de vous proposer d'écarter une série de moyens de ces requêtes, qui en contiennent de nombreux :

- d'abord toute une série de moyens tirés de la méconnaissance des objectifs de la directive européenne n° 2014/68 du 15 mai 2014 relative aux équipements à pression, puisqu'elle ne s'applique pas aux équipements nucléaires objet de l'arrêté attaqué, quand bien même l'arrêté la vise ou son article 5, qui n'est pas critiqué par les requérants, définit certaines exigences de sécurité en renvoyant à une annexe de cette directive ;
- ensuite, le ministre était en tout état de cause compétent le jour où il a signé l'arrêté attaqué le 30 décembre 2015, puisque à cette date une loi instituait la faculté de dérogation et un décret la précisait en renvoyant le détail de ses conditions et modalités à un arrêté. Certes, la loi est postérieure au décret, mais la circonstance que le décret sur les équipements à pression nucléaire ait organisé en juillet 2015 la faculté de dérogation avant que la loi ne l'ait inscrite à l'article L. 557-6 en décembre 2015 nous semble sans incidence sur la légalité de notre arrêté : quand bien même le décret aurait été illégal pendant quelques mois (ce qui n'est pas évident), le 30 décembre, le ministre disposait d'une base légale et décrétable, le premier ministre n'étant plus tenu d'abroger ce décret. En outre, l'arrêté étant intervenu seulement le 30 décembre 2015, on peut douter que les dispositions du décret relatives à la dérogation, qui ne peuvent

pas être appliquées tant que les « exigences essentielles de sécurité » ne sont pas définies, soient entrées en vigueur avant l'intervention de la loi.

- Il est enfin soutenu que l'article L. 557-6 instituant la dérogation ne s'applique pas aux équipements à pression nucléaire dès lors qu'il a été pris pour transposer la directive 2014/68 qui ne s'applique pas à ces équipements. Mais cet article est rédigé de façon générale : il s'applique à tous les équipements à pression définis par décret et le pouvoir réglementaire pouvait donc légalement y ajouter les équipements à pression nucléaire. Il n'est pas interdit par principe d'étendre en France le champ d'application d'une règle prévue par une directive européenne.

Nous ajoutons immédiatement que vous devrez écarter le moyen tiré de l'absence de délégation de signature du signataire de l'arrêté, qui n'est pas assorti des précisions suffisantes et qui n'est en tout état de cause pas fondé.

Nous en venons au cœur des critiques des deux requêtes : selon les requérants, par lui-même, l'arrêté autorise des dérogations à des normes de sécurité nucléaire dans des conditions qui sont dangereuses. Ils en déduisent que l'arrêté, comme le décret ou la loi qui le fonde, méconnaissent une série de principes et de règles, mais la raison de cette méconnaissance tient toujours au fait que les modalités et conditions de cette dérogation seraient insuffisamment encadrées et dangereuses. Ainsi :

- au niveau constitutionnel, seraient méconnus les principes de prévention et de précaution résultant des articles 3 et 5 de la charte de l'environnement ; le principe de prévention est repris et développé à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, également invoqué ; vous l'avez jugé invocable en matière d'installations nucléaires (CE, 4 août 2006, CRILAN e.a., n° 254948, Rec.) ;

- s'agissant des normes européennes, l'arrêté serait contraire aux exigences de sécurité et de prévention fixées par une résolution du Conseil de l'Union européenne du 7 mai 1985 définissant une nouvelle approche en matière d'harmonisation technique et de normalisation ; il méconnaîtrait la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014, relative à la sûreté nucléaire des installations nucléaires, du fait qu'il permettrait de déroger au « principe de défense en profondeur » auquel renvoie cette directive. Est aussi critiquée l'absence de délai pour prévenir l'Autorité de sûreté nucléaire d'un défaut de conformité d'un équipement, ce qui exposerait cette autorité à des pressions économiques, la mettrait devant le fait accompli et nuirait à son indépendance. Le contexte de la cuve de Flamanville plane évidemment sur cette critique... Il faut toutefois souligner que l'invocation de cette directive reste générale et surtout que son délai de transposition n'était pas encore expiré, ce qui limite votre contrôle à vérifier que cette transposition n'était pas sérieusement compromise par l'arrêté.

- pour ce qui est des autres traités, l'arrêté méconnaîtrait les normes essentielles de sûreté définies au plan international par l'AIEA, le WANO (association mondiale des exploitants nucléaires) et l'IEC en lien avec l'OCDE ; l'arrêté méconnaîtrait encore les obligations de prévention, de sécurité et de protection des individus tirées de la convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine nucléaire, le droit à la vie garanti par l'article 2 de la convention européenne des droits de l'homme et la convention d'Espoo de 1991 sur les pollutions transfrontalières.

Pour répondre à cet impressionnant ensemble de critiques, plus ou moins développé selon les requêtes et les moyens, il vous faudra préciser votre interprétation du mécanisme décrit par l'article 9 de l'arrêté attaqué, qui permet à l'Autorité de sûreté nucléaire d'autoriser un équipement qui ne satisfait pas aux « exigences essentielles de sécurité » édictées par le même arrêté. Que prévoit exactement cet article 9 ? Il fixe d'abord deux exigences de procédure :

- en premier lieu, la demande de dérogation doit être accompagnée, d'une part, le cas échéant, du rapport de l'organisme indépendant prévu à l'article L. 557-31 du code de l'environnement qui certifie la conformité à toutes les autres exigences de sécurité, d'autre part, d'une « analyse menée en lien avec l'exploitant des conséquences réelles et potentielles » de la non-conformité à certaines des exigences, d'une description des « difficultés particulières » rencontrées pour se mettre en conformité et des justifications que « les risques sont suffisamment prévenus ou limités ».

- ensuite, un avis du Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques est prévu.

Sur le fond, l'arrêté, comme le décret, est moins disert : il se contente de prévoir que l'autorisation peut être assortie de prescriptions et qu'elle vaut déclaration de conformité. Ajoutons que la rédaction de l'article ne nous semble pas méconnaître l'objectif constitutionnel d'intelligibilité du droit.

Pour répondre aux critiques des requérants, il vous faut préciser ce que cet article permet d'autoriser. Votre interprétation doit se faire conformément aux principes supérieurs applicables sur lesquels s'appuient les nombreux moyens des requêtes : principes de précaution et de prévention, et nombreuses normes internationales applicables. Et il nous semble qu'elle doit prendre en compte le caractère exceptionnel et extraordinaire des dangers entraînés par les équipements nucléaires, soulignés par les requérants, même si le dossier ne vous renseigne pas de façon précise sur ceux liés spécifiquement aux équipements à pression. Nous en déduisons que si un certain niveau de sécurité a été jugé nécessaire par l'édition des « exigences essentielles de sécurité » fixées par arrêté pour ces équipements nucléaires à pression, il n'est pas possible de descendre en dessous de ce niveau, d'accepter davantage de risques, ou alors dans une proportion minimale. Il est seulement possible d'atteindre par d'autres moyens un résultat équivalent, lorsque, pour une raison acceptable, liée à une « difficulté particulière », une des exigences fixées par l'arrêté ne peut être remplie. En faveur de cette interprétation restrictive, nous pouvons aussi mobiliser l'argument suivant : si la directive 2014/68/UE ne s'applique pas aux équipements à pression nucléaire, l'article L. 557-6 du code de l'environnement prévoit lui cette dérogation pour l'ensemble des équipements à pression, donc également pour ceux qui sont dans le champ de cette directive ; or la directive ne prévoit pas de faculté de dérogation, d'où l'importance d'interpréter cette faculté ajoutée par la France de façon particulièrement stricte : il ne s'agit que d'accepter d'autres solutions techniques pour satisfaire aux exigences détaillées à l'annexe de cette directive. Nous vous invitons ainsi à interpréter l'arrêté, et avant lui le décret, pour donner toute leur portée aux exigences d'une demande « dûment justifié » et d'une justification de ce que les risques sont « suffisamment » prévenus ou limités.

Cette interprétation stricte se justifie par les principes supérieures applicables, par le respect de la directive 2014/68, mais aussi par l'économie du dispositif législatif : selon nous, l'autorisation au cas par cas par l'ASN ne constitue pas une alternative aux respects des « exigences essentielles de sécurité » et à la déclaration de conformité : l'arrêté doit en

principe être respecté et cette autorisation constitue une dérogation, qui doit donc rester limitée à des cas spécifiques.

Ainsi cantonnée en une faculté dérogatoire qui ne peut être accordé que si on peut atteindre par d'autres moyens un niveau de protection et de sécurité équivalent à celui qui résulterait de la conformité aux exigences essentielles de sécurité, l'autorisation prévue à l'article 9 de l'arrêté attaqué ne nous semble méconnaître aucun des principes et normes invoqués, dès lors que le niveau de sécurité des « exigences essentielles de sécurité » fixées par l'arrêté n'est pas lui-même critiqué. En particulier, les principes de la « défense en profondeur » pour les installations nucléaires, tels que s'y réfère la directive 2014/87/Euratom, devront être respectés dans les conditions prévues par cette législation. Le reste ne regarde que les éventuelles discussions et contentieux mettant en cause les autorisations individuelles. Nous ne pensons donc pas avoir besoin d'en dire davantage pour justifier cette position, sauf à ajouter que nous ne sommes pas sûr que l'ensemble des nombreux textes internationaux invoqués soient d'effet direct et invocables devant vous, mais vous n'aurez pas à vous prononcer si vous nous suivez.

Nous terminons en vous proposant également d'écarter les trois derniers moyens ou groupes de moyens des requête :

- ce dispositif n'exempte pas en lui-même l'exploitant ou l'organisme qui vérifie la conformité de l'équipement de leurs responsabilités ; s'il est vrai que la responsabilité de la puissance publique sera susceptible d'être engagée si l'autorisation est accordée de façon illégale, cela n'entache pas par soi-même l'article 9 de l'arrêté d'illégalité ; nous n'avons pas vu là de méconnaissance du principe de réparation de l'article 4 de la Charte de l'environnement ou de la convention de Paris de 1960 ;
- cet arrêté ne dispense pas de l'application des dispositions législatives prévoyant la participation du public avant la prise de certaines décisions administratives non réglementaires, à savoir l'article L. 120-1 du code de l'environnement en l'absence de dispositions spéciales ; comme il n'est pas soutenu que ces dispositions d'application générale sont insuffisantes, vous écarterez le moyen tiré d'une méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement ou de l'article 6 de la convention d'Aarhus ; par ailleurs, s'il y a eu, à un titre ou un autre, une enquête publique avant l'octroi de la dérogation, l'octroi d'une telle dérogation est sans incidence sur la nécessité de respecter les règles régissant ces enquêtes, et notamment les conditions dans lesquelles il est parfois nécessaire de procéder à une enquête publique complémentaire ; les dispositions sur les enquêtes publiques régies par le code environnementales, tel qu'issues du décret n° 2011-2018 du 29 décembre 2011 invoqué, ne sont donc pas méconnues ;
- le moyen tiré de ce que l'ASN ne disposerait pas de moyens suffisants pour mettre en œuvre l'arrêté de façon satisfaisante est inopérant contre l'arrêté.

Nous vous proposons donc de rejeter ces deux requêtes, y compris leurs demandes de remboursement des frais exposés.