

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

L'histoire du nucléaire civil en France s'est faite au plan industriel par vagues successives : une première filière de réacteurs à l'uranium naturel graphite gaz (UNGG) a été développée dans les années 1950, ses derniers réacteurs ont été mis à l'arrêt il y a plus de 30 ans et sont en cours de démantèlement, ce qui est indirectement un des enjeux de l'autre dossier nucléaire examiné aujourd'hui (affaire 444945). La filière des réacteurs à eau pressurisée est ensuite lancée à la fin des années 60, d'abord avec les 2 réacteurs de Fessenheim et les 4 réacteurs de Bugey (où se trouvait déjà une première INB UNGG) puis, à la suite du 1^{er} choc pétrolier et du lancement du plan Mesmer en 1974 un ensemble total de 32 réacteurs constituant le « pallier 900 MW ». Suivront ensuite deux paliers de puissance plus importante. L'avenir nous dira si la filière de l'EPR constituera une nouvelle vague (avec l'EPR de Flamanville comme tête de série), mais ce n'est pas la question du jour.

La décision en litige fixe des prescriptions applicables aux réacteurs des centrales de 8 huit sites, correspondant à 16 INB et 32 réacteurs du pallier 900 MW, c'est-à-dire les réacteurs les plus anciens et les plus nombreux actuellement en exploitation. L'objectif, c'est important de l'avoir à l'esprit, est de préparer les réacteurs en cause, qui présentent un important degré de standardisation grâce à leur construction en série, à la 4^{ème} visite décennale (VD4) dont ils doivent faire l'objet. L'annexe I de la décision détaille ces prescriptions, qui sont pour la plupart formulées de façon générique, et l'annexe II détaille, sous forme de tableau l'échéance à laquelle chacune de ces prescriptions est applicable à chacun des réacteurs des centrales concernées, toutes les prescriptions génériques n'étant pas applicables à chacune des INB.

Les requérants sont 2 collectivités suisses et 4 personnes physiques résidant dans l'Ain ou dans l'Isère. Une fin de non-recevoir tirée du défaut d'intérêt pour agir est soulevée en défense par EDF. Alors même qu'il s'agit de prescriptions de même nature, applicables aux réacteurs de la série 900 MW, il nous semble qu'il faut nécessairement lire l'acte attaqué comme une collection de décisions individuelles, imposant des prescriptions à chacun des sites ou

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.

réacteurs. Dans ce contexte, nous peinons à voir à quel titre les requérants pourrait avoir intérêt à critiquer les prescriptions applicables à d'autres sites que celui du Bugey sur lequel se concentre en réalité une bonne partie des arguments de la requête. S'agissant de ce dernier en revanche, le critère de l'intérêt suffisamment direct compte tenu des inconvénients et dangers que présente pour eux l'installation en cause vous conduira implicitement à retenir cet intérêt s'agissant d'une centrale nucléaire de production d'électricité, comme vous l'avez déjà retenu pour ce type d'installations, voyez par ex CE 27 mai 1991 Ville de Genève n°104723 au rec. , s'agissant de la centrale de Creys Malville dans l'Isère (cf aussi, pour les prescriptions imposées aux termes de la VD3 au site de Bugey INB 78 et 79 : CE République et Canton de Genève 22 février 2016 n° 373516)

1.1 Au titre de la légalité externe, il est d'abord soutenu que la décision méconnaît le principe de participation du public reconnu par l'article 7 de la charte de l'environnement, en l'absence de concertation portant non seulement sur les prescriptions au vu des conclusions de la phase générique du 4ème réexamen périodique des réacteurs de 900 mégawatts, mais aussi sur l'opportunité de maintenir ces réacteurs en service au-delà de 40 ans.

Mais, malgré la longue discussion qui s'est engagée entre les parties, il ne fait pas de doute que juridiquement, la durée maximale des INB de production électrique n'est pas fixée dans l'autorisation initiale. Le cadre juridique est bien établi : aux termes de l'article L. 593-2 1°, les réacteurs nucléaires sont soumis au régime légal du titre IX du livre 5 du code de l'environnement. Leur création est soumise à autorisation (art L593-7, une enquête publique est prévue par l'article L. 593-8), tout comme leur mise en service (art. L. 593-11). Tout au long de l'exploitation d'une INB, l'ASN peut soumettre le titulaire de l'autorisation à des prescriptions particulières en vue de protéger les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 (art. L. 593-13).

Pendant la période de fonctionnement, l'article L 593-18 prévoit que l'exploitant procède périodiquement au réexamen de son installation en prenant en compte les meilleures pratiques internationales. Ce réexamen doit permettre d'apprécier la situation de l'installation au regard des règles qui lui sont applicables et d'actualiser l'appréciation des risques ou inconvénients que l'installation présente. Ces réexamens ont lieu tous les dix ans, c'est ce qu'on appelle communément les visites décennales (VD). Toutefois, le décret d'autorisation peut fixer une périodicité différente si les particularités de l'installation le justifient. Pour les installations relevant de la directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, la fréquence des réexamens périodiques ne peut être inférieure à une fois tous les dix ans.

L'article L. 593-19 réserve un sort particulier à ce qui correspond en principe à la 4ème VD : Les dispositions proposées par l'exploitant lors des réexamens au-delà de la trente-cinquième

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.

année de fonctionnement d'un réacteur électronucléaire sont soumises, après enquête publique, à la procédure d'autorisation par l'Autorité de sûreté nucléaire mentionnée à l'article L. 593-15, sans préjudice de l'autorisation mentionnée au II de l'article L. 593-14 en cas de modification substantielle.

Cette nouvelle autorisation au terme de la VD4 n'est pas identique à une autorisation initiale, le renvoi à l'article L 593-15 laissant entendre qu'au-delà de cette période, les INB doivent faire l'objet d'une nouvelle autorisation, équivalente à celle nécessaire en cas de « modifications notables », étant précisé que l'article L593-14 prévoit également une nouvelle autorisation en cas de « modification substantielle ».

Mais comme nous l'avons déjà dit, la décision litigieuse vise à préparer la 4eme visite décennale, elle ne se substitue pas à celle-ci, ni a fortiori ne vaut autorisation au sens des articles L. 593-19 et L593-15. Le débat sur l'opportunité de maintenir ces réacteurs en service au-delà de 40 ans n'avait donc pas lieu d'être préalablement à l'édiction de la décision attaquée, en particulier au titre de la participation du public.

1.2 Toujours au titre de la légalité externe, il est soutenu que la décision aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale (EE) au titre des projets. Celle-ci est prévue comme vous le savez au II de l'article L 122-1 en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire. L'annexe de l'article R. 122-2 du même code prévoit que les modifications substantielles affectant les installations nucléaires de base doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, alors que le II du même article prévoit que les autres modifications ou extensions de projets soumis à évaluation environnementale systématique qui peuvent avoir des incidences négatives notables sur l'environnement sont soumises à examen au cas par cas.

La question est donc de savoir si la décision litigieuse entraîne des modifications substantielles, ce qui impose automatiquement une EE, ou si elle peut avoir des incidences négatives notables sur l'environnement auquel cas, la nécessité d'une EE est soumise à un examen au cas par cas.

Cette notion de « modification substantielle » renvoie nécessairement à l'article L 593-14, dont le régime d'autorisation est plus strict comme nous venons de l'indiquer que s'agissant des « modifications notables » de l'article L593-15. L'article R593-14 précise que constitue une **modification substantielle** d'une installation nucléaire de base : « *1o Un changement de sa nature ou un accroissement de sa capacité maximale;/ 2o Une modification des éléments essentiels mentionnés à l'article L. 593-8; / 3o Un ajout, dans le périmètre de l'installation, d'une nouvelle installation nucléaire de base, ...* ».

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.

Les prescriptions imposées par la décision attaquée, notamment s'agissant de la centrale du Bugey seule en litige, concernent majoritairement des études techniques à réaliser, qui, par elles même ne sont à l'évidence ni des modifications substantielles des INB, ni ne sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

D'autres prescriptions constituent en revanche des travaux sur les 2 INB, Elles portent, d'une part, sur la résorption, au plus tard lors de la visite décennale précédant la remise du rapport de conclusion du quatrième réexamen des installations nucléaires de base visées par cette décision, des écarts ayant un impact sur la sûreté qui auront été identifiées préalablement à cette visite, d'autre part, sur la réalisation de travaux tels que le cerclage des tuyauteries, le changement de technologie à l'occasion du remplacement des calorifuges pour limiter les pertes de chaleur autour de certaines tuyauteries ou encore la diversification du système de refroidissement des piscines. Toutefois, ces modifications ne changent pas la nature ou la capacité des INB, ni ne constituent une modification des éléments essentiels des INB. Il ne nous semble pas qu'elles puissent non plus être considérés comme susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement justifiant un examen au cas par cas.

Signalons pour conforter cette appréciation que dans une précédente affaire (CE 22 février 2016 République et canton de Genève n° 373516) qui se situait dans un cadre juridique un peu différent puisqu'il concernait notamment les prescriptions complémentaires imposées à un réacteur du Bugey au vu des conclusions du troisième réexamen de sûreté, vous aviez écarté la méconnaissance de la directive Projets, parce que la violation des dispositions nationales de transposition de la directive n'étaient pas invoquées ou critiquées. Le précédent n'est donc pas topique sur ce point, mais vous aviez aussi écarté la méconnaissance de la convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, qui impose une telle évaluation lorsqu'un Etat partie autorise une activité, en relevant que les décisions attaquées n'ont ni pour objet ni pour effet d'autoriser une activité au sens de ces stipulations. La logique de la convention international nous paraît toutefois très proche de celle de la directive Projets, en imposant une évaluation spécifiquement transfrontière, en fonction à la fois d'un critère géographique et d'un critère tenant à l'autorisation d'une activité. Ce dernier critère n'étant, à nouveau non rempli ici, faute de modification substantielle de l'installation du fait de la décision litigieuse, ceci vous conduira d'ailleurs à nouveau à écarter le moyen tiré de la méconnaissance des stipulations de la convention d'Espoo qui est invoquée derechef.

Toujours sur la qualification de projet au sens de la directive, les requérants croient pouvoir mobiliser un arrêt de la CJUE que nous avons été régulièrement amené à commenté à ce pupitre ces dernières années, il s'agit de l'arrêt de Grande chambre Inter-Environnement Wallonie du 29 juillet 2019, C-411/17. Cet arrêt juge essentiellement que *« le redémarrage, pour une période de près de dix années, de la production industrielle d'électricité d'une*

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.

*centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de son activité, et le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par ce même législateur pour la désactivation et l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité, **mesures qui impliquent des travaux de modernisation des centrales concernées de nature à affecter la réalité physique des sites**, constituent un « projet », au sens de cette directive, qui doit, en principe, et sous réserve des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, préalablement à l'adoption de ces mesures. La circonstance que la mise en œuvre de ces dernières implique des actes ultérieurs, tels que la délivrance, pour l'une des centrales concernées, d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, n'est pas déterminante à cet égard. ».*

Mais dans cette affaire qui concernaient les centrales nucléaires belges de Doel, la cour de justice prend bien soin de s'appuyer sur l'affectation de la réalité physique des sites, qui doit avoir pensons-nous la même portée que la notion de modification substantielle qui figure dans le droit français. La cour caractérise au pt 66 de son arrêt l'ampleur de ces travaux : « *ces travaux devraient porter notamment sur la modernisation des dômes des centrales Doel 1 et Doel 2, le renouvellement des piscines de stockage du combustible usagé, l'installation d'une nouvelle station de pompage et l'adaptation des soubassements afin de mieux protéger ces centrales contre les inondations. Ces travaux impliqueraient non seulement des améliorations des structures existantes mais aussi la réalisation de trois bâtiments, dont deux seraient destinés à héberger les systèmes de ventilation et le troisième une structure anti-incendie.* ».

On voit bien que même en ne s'arrêtant pas à la différence d'objet de la décision en cause ici par rapport celle considérée par la cour de justice, leurs effets respectifs ne sont pas de la même ampleur, les travaux rendus nécessaires par la décision attaquée à la centrale de Bugey étant très modestes en comparaison de celles relevées pour la centrale de Doel.

Ceci confirme donc qu'il n'y avait pas lieu à évaluation environnementale en tant que projet.

Dans la lignée de ce raisonnement, la décision n'avait pas à faire l'objet d'évaluation des incidences au titre des directives Habitats et Oiseaux, elles aussi transposées en droit français, faute pour cette décision d'autoriser un « projet susceptible d'affecter [un site protégé] de manière significative ».

2.1 Au titre de la légalité interne, il est d'abord soutenu que le calendrier prévu pour mettre en œuvre les prescriptions édictées méconnaît le délai maximum de 10 ans entre deux réexamens

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.

périodiques fixé par l'article 8 quater de la directive 2014/87/Euratom du 8 juillet 2014 et l'article L. 593-18 du code de l'environnement.

Toutefois, les requérants entretiennent une confusion entre le pas de temps décennal entre 2 réexamens de la sûreté, et le délai qui peut courir entre la précédente visite et la mise en œuvre des prescriptions rendues nécessaires par la visite suivante : le fait qu'un délai supérieur à 10 ans puisse dans ce cas s'écouler n'est pas proscrit par les textes, étant entendu que la logique des VD est de réévaluer la sûreté par la prise en compte des problèmes dus au vieillissement, de l'expérience acquise dans le cadre de l'exploitation, des résultats les plus récents de la recherche et de l'évolution des normes internationales, mais les prescriptions qui en découle sont sans préjudice de mesures plus urgentes qui pourraient le cas échéant être prescrites en cas de menace pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1. Il n'y a pas matière à poser la question préjudicielle en interprétation que demandent les requérants, car la directive est claire.

2.2 Plusieurs moyens peuvent rapidement être écartés car ils partent à nouveau de la prémisse erronée que la décision attaquée aurait pour objet d'autoriser la prolongation de la durée d'exploitation de la centrale et devrait donc prescrire la réalisation d'une enquête publique ou une évaluation des incidences sur des sites Natura 2000. Mais la décision attaquée n'autorise pas une telle prolongation et l'imposition de telles prescriptions ne ressortit de toute façon pas à la compétence de l'ASN.

2.3 Un moyen tiré de la méconnaissance de l'article L593-20 du code est encore soulevé, cet article prévoit en cas de menace pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 que l'Autorité de sûreté nucléaire peut, à tout moment, prescrire des évaluations et la mise en œuvre des dispositions rendues nécessaires. Mais on voit mal pourquoi, si une telle menace existait, les mesures prescrites par l'ASN devraient trouver leur place dans la décision de prescriptions génériques attaquée, alors qu'elles présenteraient par construction un certain degré d'urgence.

Dans le sillage de ce moyen, il est soutenu que les prescriptions fixées sont insuffisantes au regard des exigences de sûreté résultant de la directive 2014/87/Euratom et à l'article L. 593-18 du code de l'environnement pris pour sa transposition. Les requérants reprennent une argumentation connue, sur les faiblesses intrinsèques selon eux du Bugey, les enceintes de confinement seraient insuffisantes, il y aurait un risque de séisme et un risque de chute d'avion insuffisamment pris en compte. Ils produisent également un rapport réalisé pour le compte du ministère fédéral autrichien de la protection du climat de l'environnement et de l'énergie, réalisé dans le cadre de la consultation publique sur le projet de décision litigieuse, rapport qui ne procède à aucune véritable expertise technique, si ce n'est nous semble-t-il une

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.

lecture à charge des conclusions de divers rapports de l'ASN ou de l'IRSN. Mais tous ces éléments viendront peut-être utilement alimenter le débat sur les conclusions à tirer de la VD4 et les éventuelles prescriptions qui devront en découler, ils ne permettent pas davantage de censurer la décision litigieuse qui prépare cette VD4.

2.4 Enfin, il est soutenu que la décision attaquée méconnaît le principe de primauté de la sûreté des installations nucléaires en raison du niveau d'endettement d'EDF ; selon les requérants, la décision attaquée méconnaîtrait ces dispositions en tant qu'elle prévoit un échelonnement des travaux nécessaires à la mise en sûreté de l'installation nucléaire du Bugey qui révélerait que le niveau d'endettement d'EDF le place dans l'impossibilité de faire face à ses obligations. Le caractère erroné de la prémisse doit à nouveau être opposé, et s'agissant de l'endettement d'EDF si celui-ci est de 42 mds euros, rien n'indique qu'il ne permette pas à EDF de faire face à ses obligations (cf par analogie CE Greenpeace 11 avril 2019 n°413548 au rec) et, surtout, qu'il y ait un quelconque lien entre les prescriptions génériques attaquées et cette situation financière donnant prise à votre contrôle de légalité.

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.