

Mémoire introductif d'instance

POUR :

1) L'association Réseau "Sortir du nucléaire", association agréée pour la protection de la nature et de l'environnement, dont l'adresse est 9 rue Dumenge - 69004 Lyon, agissant poursuites et diligences par Mme Marie FRACHISSE, dûment habilitée conformément aux statuts (**représentante unique**)

Production n° 2A : Agrément, statuts et mandat

Ayant pour Avocat :

Maître Samuel DELALANDE
Avocat au Barreau de Rennes
*31 rue du Maréchal Joffre
35000 Rennes*

CONTRE :

Décret n° 2022-175 du 14 février 2022 relatif aux substances radioactives éligibles aux opérations de valorisation mentionnées à l'article R. 1333-6-1 du Code de la santé publique

Par le Premier Ministre

Production 1 : Décision attaquée

A Monsieur le Vice-président,

Mesdames et Messieurs, les membres du Conseil d'État

Faits et procédure

Le cadre juridique propre à la radioprotection trouve sa source dans des normes, standards ou recommandations établis par différents organismes internationaux.

En France, l'article L. 1333-1 du Code de la santé publique définit les activités nucléaires comme les activités comportant un risque d'exposition des personnes aux rayonnements ionisants lié à la mise en œuvre soit d'une source artificielle, qu'il s'agisse de substances ou de dispositifs, soit d'une source naturelle, qu'il s'agisse de substances radioactives naturelles ou de matériaux contenant des radionucléides naturels. Elles incluent également les actions mises en œuvre pour protéger les personnes vis-à-vis d'un risque consécutif à une contamination radioactive de l'environnement ou de produits provenant de zones contaminées ou fabriqués à partir de matériaux contaminés.

Le Code de la santé publique définit, dans son article L. 1333-2, les principes généraux de la radioprotection (justification, optimisation et limitation). Ces principes, décrits au point 2, orientent l'action réglementaire dont l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a la responsabilité.

L'addition de radionucléides naturels ou artificiels, y compris par activation, en plus de ceux naturellement présents, dans l'ensemble des biens de consommation, les denrées alimentaires et les aliments pour animaux est en principe interdite (article R. 1333-2 du Code de la santé publique). L'addition de radionucléides artificiels et de SRON est également interdite dans les matériaux de construction. En complément, est également interdite l'utilisation de substances provenant d'une activité nucléaire, lorsque celles-ci sont contaminées ou susceptibles de l'être par des radionucléides, mis en œuvre ou générés par l'activité nucléaire.

En effet, jusqu'ici, la France ne reconnaissait pas de "seuil de libération", c'est-à-dire de niveau de contamination en-deçà duquel des matériaux irradiés et contrôlés pouvaient être dispensés de tout contrôle et utilisés sans aucune restriction pour la fabrication d'équipements ou d'objets de la vie quotidienne.

En principe, il est donc interdit, pour la fabrication de ces biens, de faire intervenir des substances provenant d'une activité nucléaire, lorsque celles-ci sont contaminées, activées (devenu radioactifs) ou susceptibles de l'être. Ce choix avait été dicté par le principe de précaution, une série d'incidents, dans les années 1990, ayant mis en évidence le risque que des déchets radioactifs soient dirigés par erreur dans des filières de gestion de déchets conventionnels.

Pourtant, le Premier Ministre a édicté, le 14 février 2022, deux décrets permettant, à titre dérogatoire, la réutilisation de déchets radioactifs métalliques dans des biens de

consommation (décrets n° 2022-174 et n° 2022-175 du 14 février 2022). Les métaux issus de l'opération perdront leur statut de substance radioactive et ne feront donc plus l'objet de mesures de radioprotection. Ces décrets viennent mettre fin à l'une des rares exceptions positives dont la France peut se prévaloir en matière nucléaire.

Cette évolution réglementaire fait suite à la décision d'autoriser la valorisation de certains déchets radioactifs métalliques prise par le ministère de la Transition écologique en février 2020, à l'issue du débat public sur le 5^e plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR). En effet, la situation est critique, puisque le Cires, qui accueille les déchets TFA à Morvilliers (Aube), devrait être saturé dès 2025, selon les estimations de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra). L'arrivée en fin de vie de sites nucléaires importants n'arrange pas la situation. Le démantèlement de l'usine Eurodif (Drôme) a été lancé sans réelle solution de gestion des déchets TFA. Le problème a d'ailleurs été pointé par l'Autorité environnementale et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

L'Andra a alors proposé trois solutions pour résoudre le problème : créer un nouveau site de stockage (mais les délais, sept ans au minimum, sont incompatibles avec l'échéance de 2025) ; optimiser le stockage pour accueillir plus de déchets tout en restant dans l'enveloppe de radioactivité admissible (Morvilliers pourrait accroître sa capacité de 50 %) ; et réduire les volumes stockés en valorisant certains déchets radioactifs.

Cette dernière voie est celle qui a été privilégiée par les pouvoirs publics. De son côté, EDF travaille déjà sur le sujet : dans le cadre du démantèlement des réacteurs de Fessenheim (Haut-Rhin), l'entreprise envisage de créer un technocentre pour le recyclage des déchets métalliques TFA. EDF et Orano veulent fondre des diffuseurs gazeux de l'usine Eurodif, des générateurs de vapeur, et des composants métalliques en vrac issus des démantèlements. Objectif : produire de la fonte destinée à l'industrie non nucléaire.

Dans un avis rendu en juin 2020, l'ASN encourage les deux acteurs à poursuivre leurs travaux en ce sens. Mais l'Autorité alerte sur plusieurs points délicats, parmi lesquels la nécessité de démontrer le caractère décontaminant du procédé. L'ASN veut aussi s'assurer que le « *procédé ne [soit pas] assimilable à une dilution des substances radioactives* », une pratique qu'elle admet par ailleurs être « *difficilement détectable* ».

Il s'agit, par ces deux décrets, de répondre à la saturation du stockage de ces déchets et à la hausse des volumes liée au démantèlement, au détriment de la santé publique.

Ce sont les décisions attaquées.

I- SUR LA RECEVABILITÉ DE LA REQUÊTE

1.1 Compétence et recevabilité

La juridiction administrative est bien compétente pour connaître des litiges des décisions administratives.

L'examen de tels litiges relève du premier et dernier ressort du Conseil d'Etat (R. 311-1 4° du code de justice administrative).

Le délai de droit commun n'est pas forclus.

1.2. Sur la recevabilité des associations

1.2.1. Réseau "Sortir du nucléaire"

L'association Réseau "Sortir du nucléaire" est recevable à demander l'annulation du décret n° 2022-175 du 14 février 2022 relatif à la mise en œuvre d'opérations de valorisation de substances faiblement radioactives en ce qu'il porte atteinte aux intérêts défendus par l'association.

Article 2 - Objet

Ce Réseau a pour objet d'engager toutes les réflexions et actions permettant à la France de sortir du nucléaire civil et militaire, notamment en promouvant une autre politique énergétique. A cette fin, le Réseau se propose de :

- lutter contre les pollutions et les risques pour l'environnement et la santé que représentent 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.)
- informer le public et susciter la participation des citoyens à cette lutte
- promouvoir et veiller à la diffusion et au développement d'une information environnementale et sanitaire vraie et loyale
- agir pour que les règles relatives à la sûreté et à la sécurité nucléaires ainsi qu'au transport des substances radioactives soient appliquées conformément au principe de prévention inscrit à l'article 3 de la Charte de l'environnement
- faire œuvre d'éducation populaire, et notamment contribuer à la gestion équilibrée et durable des ressources énergétiques par une éducation à l'environnement (utilisation rationnelle de l'énergie, information sur les énergies renouvelables...)

Le Réseau a également pour objet de défendre en justice l'ensemble de ses membres et leurs intérêts. Le Réseau "Sortir du nucléaire" entretient des relations avec des groupes étrangers poursuivant des buts similaires.

Production n° 2A1 : Statuts

L'évolution réglementaire imposée par ce décret emporte un risque accru d'exposition de la population française et de l'environnement à la radioactivité.

L'association agréée de protection de la nature et de l'environnement présente toutes les qualités pour formuler une telle demande.

Production n° 2A2 : Agrément

Production n° 2A3 : Mandat

II- SUR LE FOND

Le décret est entaché d'illégalités externes (2.1) et internes (2.2).

2.1 Sur les moyens de légalité externe

2.1.1 Sur l'insuffisance des mesures participation du public

En droit,

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. »

En l'espèce,

Le décret attaqué a été précédé d'une procédure de consultation du public.

Cependant, une telle mesure s'avère insuffisante dès lors que le public ne saura pas *in fine* si les produits ou objets qu'il utilise quotidiennement incluront des matières radioactives.

Cela constitue une forte problématique environnementale et de santé publique dès lors :

- Qu'il n'existe pas de seuil d'innocuité concernant les effets des radiations sur l'Homme et les êtres vivants constituant la biocénose,
- Que les quantités de matières, issus du démantèlement des réacteurs nucléaires représentées un important volume qui vont être dispersés,
- Que des effets délétères sur la santé humaine et l'environnement peuvent survenir.

En *libérant* ces déchets du contrôle des autorités compétentes (notamment Autorité de sûreté nucléaire et Agence Nationale pour la gestion des déchets radioactifs), le décret permet une utilisation ultérieure de ceux-ci dont les effets à long terme sont inconnus sur les personnes et l'environnement.

Partant, le décret organise l'absence d'information et la fin de traçabilité de ces déchets et, par suite, les informations que les autorités publiques peuvent connaître de ces matières.

En conséquence, le décret ne pourra qu'être annulé.

2.2 Sur les moyens de légalité interne

2.2.1 Sur la violation du principe de non-régression

En droit,

L'article L. 110-1 du Code de l'environnement dispose :

« II. - Leur connaissance, leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état, leur gestion, la préservation de leur capacité à évoluer et la sauvegarde des services qu'ils fournissent sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants : [...]

9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. »

Le Conseil d'Etat a précisé que l'administration devait justifier des motifs d'intérêt général en vue d'une régression dans la norme applicable en matière d'environnement.

Le Conseil d'Etat a précisé :

« [...]3. Les dispositions de l'arrêté attaqué donnent au ministre chargé de l'aviation civile le pouvoir d'accorder, au cas par cas, aux aéronefs effectuant des vols réguliers de transport de passagers et performants d'un point de vue acoustique, dont le dernier atterrissage était prévu entre 21 heures et 23 heures et dont le décollage est prévu le lendemain après 5 heures, le droit d'atterrir la nuit sur l'aéroport de Beauvais, par dérogation à l'interdiction posée par l'arrêté du 25 avril 2002, sans que soit limité le nombre de ces autorisations dérogatoires. Faute pour l'administration, d'une part, d'avoir encadré le surcroît du trafic aérien nocturne qui pourrait résulter de l'octroi de ces dérogations et d'autre part, d'avoir indiqué les motifs d'intérêt général qui pourraient le cas échéant les justifier, les associations requérantes sont fondées à soutenir que l'arrêté attaqué méconnaît les dispositions du 9° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement posant le principe de non-régression de la protection de l'environnement. [...] »

Conseil d'Etat, 21 juillet 2021, n° 439195

En l'espèce,

1.

Le décret entrepris constitue une atteinte à une mesure de protection de la nature en et de l'environnement.

Le moyen est opérant dès lors que ce décret permet la valorisation de matières radioactives destinées ou devenues radioactives à la suite de leur utilisation au sein d'une installation dans laquelle est exercée ou s'est exercée une activité nucléaire.

Ces différentes matières faisaient l'objet d'un traitement en que déchet nucléaire, entrant dans la catégorie « déchet très faiblement radioactif ». Sous l'empire de l'ancienne réglementation, ces matières devaient faire l'objet d'un conditionnement particulier puis d'un stockage organisé par l'Agence nationale des déchets radioactifs (ANDRA).

Ces matières viendront, après un traitement, rejoindre les filières classiques en vue d'une nouvelle utilisation future.

Ainsi, tant les personnes et l'environnement seront exposées à des doses faiblement radioactives.

Cela constitue une forte problématique environnementale et de santé publique dès lors :

- Qu'il n'existe pas de seuil d'innocuité concernant les effets des radiations sur l'Homme et les êtres vivants constituant la biocénose,
- Que les quantités de matières, issus du démantèlement des réacteurs nucléaires représentées un important volume qui vont être dispersés,
- Que des effets délétères sur la santé humaine et l'environnement peuvent survenir.

2.

Le décret n'expose aucunement le ou les motifs d'intérêt général fondant ce régime dérogatoire.

Dès lors, le décret ne pourra qu'être annulé.

2.2. 3 Sur la violation du principe en matière nucléaire

L'article L. 1333-2 du Code de la santé publique dispose :

Les activités nucléaires satisfont aux principes suivants :

« 1° Le principe de justification, selon lequel une activité nucléaire ne peut être entreprise ou exercée que si elle est justifiée par les avantages qu'elle procure sur

le plan individuel ou collectif, notamment en matière sanitaire, sociale, économique ou scientifique, rapportés aux risques inhérents à l'exposition aux rayonnements ionisants auxquels elle est susceptible de soumettre les personnes ;

2° Le principe d'optimisation, selon lequel le niveau de l'exposition des personnes aux rayonnements ionisants résultant d'une de ces activités, la probabilité de la survenue de cette exposition et le nombre de personnes exposées doivent être maintenus au niveau le plus faible qu'il est raisonnablement possible d'atteindre, compte tenu de l'état des connaissances techniques, des facteurs économiques et sociétaux et, le cas échéant, de l'objectif médical recherché ;

3° Le principe de limitation, selon lequel l'exposition d'une personne aux rayonnements ionisants résultant d'une de ces activités ne peut porter la somme des doses reçues au-delà des limites fixées par voie réglementaire, sauf lorsque cette personne est l'objet d'une exposition à des fins médicales ou dans le cadre d'une recherche mentionnée au 1° de l'article L. 1121-1. »

En l'espèce,

Le décret contrevient directement aux principes énoncés par la loi.

Concernant le principe de justification

Il n'existe aucune justification pour exposer à long terme des populations et l'environnement à des matières radioactives qui ont été *activées* dans le cadre d'une activité industrielle.

Les matières, objet de ses dérogations, sont constituées de radioéléments d'origine artificielle, issus de la fission nucléaire.

Ces matières étaient jusque-là traitées de manière différenciée en évitant toute exposition des personnes.

Ce principe ne peut être respecté par les dispositions du nouveau décret.

Concernant le principe d'optimisation

Ce principe insiste sur la faible survenue des situations d'une exposition des personnes aux matières radioactives d'une part, et à la limitation du nombre de personnes exposées d'autre part.

Les dérogations permises par le décret entrepris viennent justement permettre une utilisation non contrôlée de matières faiblement radioactives. Dès lors, toute utilisation future sera permise, permettant ainsi une très large diffusion de ces matières dans l'environnement et auprès de toutes les populations.

Les publics touchés par ces expositions s'avèrent d'autant plus grands que le volume des matières concernées est élevé.

L'utilisation de ces matières étant, par principe, non définie, la survenue de ces expositions sera, par effet statistique, d'autant plus fort. Rien n'empêchera *in fine* l'utilisation de ces matières pour la réalisation d'objets qui exposeront des personnes de manière directe, régulière et sur des périodes de temps long, que ce soit dans le cadre de situations professionnelles ou personnelles.

Les possibilités de survenue de ces expositions ouvertes par ces décrets sont infinies.

Ce principe ne peut être respecté par les dispositions du nouveau décret.

Concernant le principe de limitation

L'absence de traçabilité de ces matières ne permettra aucunement de déterminer les doses finalement reçues par les personnes.

Ainsi, ce principe ne peut être respecté du fait de la diffusion et de la réutilisation de ces matières.

Partant, les trois principes retenus par la loi ne peuvent pas être respectés par les dispositions prévues par le décret attaqué.

Dès lors, le décret ne pourra qu'être annulé en ce qu'il ne respecte pas la loi.

III- FRAIS IRRÉPÉTIBLES

Il serait inéquitable de laisser à la charge de l'exposante les frais qu'elles ont été contraintes d'exposer pour faire valoir leurs droits.

L'Etat sera condamné à verser aux requérants la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

PAR CES MOTIFS

**Et tous autres à ajouter, déduire ou suppléer, au besoin d'office,
l'association exposante conclut à ce qu'il plaise au Conseil d'État de :**

- **ANNULER** le décret n° 2022-175 du 14 février 2022 relatif aux substances radioactives éligibles aux opérations de valorisation mentionnées à l'article R. 1333-6-1 du Code de la santé publique
- **CONDAMNER** l'Etat à verser à la requérante la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du Code de justice administrative.

Fait à Rennes, le 14 avril 2022

Sous toutes réserves

Samuel DELALANDE
Avocat

BORDEREAU DES PRODUCTIONS

PRODUCTION n° 1 : Décret n° 2022-175 du 14 février 2022 relatif aux substances radioactives éligibles aux opérations de valorisation mentionnées à l'article R. 1333-6-1 du code de la santé publique

PRODUCTIONS n° 2 : Statuts, agréments, mandats des associations exposantes

2A1 Statuts - Association Réseau "Sortir du nucléaire"

2A2 Agrément - Association Réseau "Sortir du nucléaire"

2A3 Mandat - Association Réseau "Sortir du nucléaire"