

D'éventuels rayonnements susceptibles de résulter d'anomalies affectant une centrale nucléaire ne sont pas des émissions dans l'environnement au sens de l'article L. 124-5 du code de l'environnement

Lire les commentaires de :

Marianne Moliner-Dubost

Des difficultés d'accéder à l'information environnementale et en particulier nucléaire

DÉCISION DE JUSTICE

TA Lyon – N° 1808872 – Association sortir du nucléaire Bugey – 08 octobre 2020 – C+
[↗](#)

INDEX

Mots-clés

Nucléaire, Accès aux documents administratifs, Accès à l'information, Motifs de refus de divulgation, Article L. 124-5 du code de l'environnement

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ En vertu de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, figurent notamment au nombre des motifs légaux de refus de communication d'informations environnementales, le risque d'atteinte à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes mentionné à l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration et les secrets protégés par l'article L. 311-6 du même code, et en particulier le secret industriel et commercial.

² S'agissant des informations relatives à des émissions de substances dans l'environnement, seuls peuvent justifier un refus de communication, en application de l'article L. 124-5 du code de l'environnement, des motifs tirés de la conduite de la politique extérieure, de la sécurité publique ou de la défense nationale, du déroulement des procédures juridictionnelles ou de la recherche d'infractions susceptibles de donner lieu à des sanctions pénales et enfin les droits de propriété intellectuelle, le secret en matière industrielle et commerciale n'étant en principe pas opposable.

³ Même en présence d'un motif légal de refus, il appartient à l'autorité publique d'apprécier au cas par cas si la préservation des intérêts ou secrets protégés est de nature à faire obstacle à la communication des informations concernées.

⁴ Dans son arrêt rendu le 23 novembre 2016 dans l'affaire [C-442/14](#), [Bayer CropScience SA-NV](#), la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la notion d'« émissions dans l'environnement » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa de la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003, transposé notamment à l'article L. 124-5 du code de l'environnement, doit être interprétée comme incluant en particulier le rejet dans l'environnement de produits ou de substances, pour autant que ce rejet soit effectif ou prévisible dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation, à l'exclusion des émissions d'éléments qui, dans le cadre d'une utilisation normale, compte tenu de leur fonction même, n'étaient pas destinés à être libérés dans l'environnement, étant purement hypothétiques.

⁵ Compte tenu de leur caractère purement éventuel, les rayonnements dans l'environnement susceptibles de résulter d'anomalies affectant les caractéristiques de fabrication de la cuve des réacteurs et des générateurs d'une centrale nucléaire, qui ne peuvent s'analyser comme un rejet effectif ou prévisible dans des conditions normales ou réalistes de fonctionnement d'une telle installation, ne sauraient être regardés comme des émissions dans l'environnement au sens de l'article L. 124-5 du code de l'environnement, et comme ne pouvant

donner lieu à un refus de divulgation d'informations que dans les seuls cas énoncés par cette disposition, notamment pour la protection des droits de propriété intellectuelle, l'ensemble des motifs de refus figurant aux articles L. 124-4 du code de l'environnement ainsi que L. 311-5 et L. 311-6 du code des relations entre le public et l'administration, et en particulier le secret des affaires, étant alors opposables dans une telle hypothèse.

⁶ *26-06-04, Droits civils et individuels, Accès aux documents administratifs, Accès aux informations en matière d'environnement.*

⁷ *44-006, Nature et environnement, Information et participation des citoyens, Notion d'émissions dans l'environnement, L. 124-4 du code de l'environnement, L. 124-5 du code de l'environnement.*

Note universitaire

Des difficultés d'accéder à l'information environnementale et en particulier nucléaire

Marianne Moliner-Dubost

Maître de conférences (HDR) en droit public, Institut d'études administratives (IEA-EDPL-EA666), Université Jean Moulin - Lyon 3

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6626](https://doi.org/10.35562/alyoda.6626)

¹ Le principe qui prévaut en matière de communication d'informations environnementales est clairement énoncé par la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 : « la divulgation des informations devrait être la règle générale et les autorités publiques devraient être autorisées à opposer un refus à une demande d'informations environnementales dans quelques cas particuliers clairement définis. Les motifs de refus devraient être interprétés de façon restrictive, de manière à mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer » (directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, consid. 16 et art. 4 : JOCE n° L 41, 14 février 2003). Le présent jugement montre qu'au contraire, le droit d'accès aux informations environnementales, constitutionnalisé par l'article 7 de la Charte de l'environnement, est l'archétype du droit de second rang tant les limites apportées à son exercice, notamment en matière nucléaire, sont nombreuses.

² Située à une quarantaine de kilomètres à l'est de Lyon, la centrale nucléaire du Bugey a été mise en service en 1978-1979. Les 4 réacteurs du Bugey sont les plus anciens en service en France. Le réacteur Bugey 3 a fait l'objet d'un troisième réexamen périodique en 2018 à l'issue duquel l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) a imposé des prescriptions complémentaires à EDF ([ASN, déc. n° 2018-DC-0627 du 20 février 2018](#)). Ce réacteur semble poser problème puisqu'un audit de l'ensemble des dossiers de fabrication des équipements installés sur le parc nucléaire en exploitation provenant de l'usine de la société Creusot Forge (rachetée par la société Areva NP, reprise par la société Framatome, devenue une filiale de la société EDF) transmis à l'ASN a révélé 93 constats d'anomalies sur le réacteur Bugey 3. C'est dans ce contexte que l'association « Sortir du nucléaire Bugey » a demandé au directeur de la centrale du Bugey de lui fournir « *le détail de 93 irrégularités pour non-conformités avec les exigences contractuelles ou réglementaires, la copie du bilan*

transmis à l'ASN avec la date de sa transmission ainsi que la méthode d'analyse des risques résultant de l'ensemble de ces 93 irrégularités et les résultats correspondants ». En retour, l'association s'est vue adresser les documents demandés sous la forme de 74 notes de la société Areva NP, partiellement occultées pour protéger les « *intérêts mentionnés aux articles L. 311-5 et L. 311-6 du Code des relations entre le public et l'administration* » (CRPA), et le courrier adressé à l'ASN en accompagnement de la liste des constats et de la synthèse. Saisie par l'association, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a estimé non légalement justifiées « *les occultations auxquelles a procédé EDF au titre de la préservation du secret en matière industrielle et commerciale sur les documents objet de la demande d'avis, qui sont relatifs aux risques d'émissions et aux mesures prises pour les prévenir ou en limiter les effets* ». Forte de cet avis, l'association a renouvelé sa demande de communication sans occultations des documents ici en cause, à laquelle le directeur de la centrale du Bugey a opposé un nouveau refus au motif que les informations en cause avaient « *trait à la sécurité de l'installation ainsi qu'aux droits de propriété intellectuelle d'EDF et de ses fournisseurs* ». L'association a donc saisi le tribunal administratif de Lyon afin qu'il annule cette décision et enjoigne à la société EDF de lui communiquer les informations sollicitées dans leur intégralité.

³ En défense, EDF soutenait que les informations demandées n'étaient pas relatives à des émissions de substances dans l'environnement et que les occultations étaient justifiées par le respect du secret en matière industrielle et commerciale ainsi que du droit de propriété intellectuelle. Les sociétés intervenantes, Framatome et Areva NP, faisaient valoir que les documents demandés, qui ont trait aux composants des réacteurs nucléaires, à leurs procédés de fabrication ou de contrôle, n'étaient pas relatifs à des « *émissions de substances dans l'environnement* », entrant dans le champ de l'article L. 124-5 du Code de l'environnement. Par ailleurs, les sociétés intervenantes considéraient que les occultations étaient justifiées au titre de la protection due à la vie privée et aux données personnelles, protégée par l'article L. 311-6 du CRPA, pour ce qui concerne les noms des auteurs des notes et au titre du secret des affaires, incluant le secret industriel et commercial protégé par le même article, en ce qui concerne les éléments de savoir-faire touchant au procédé industriel.

⁴ Le tribunal lyonnais va d'abord considérer que les informations sollicitées ne portent pas sur des « *émissions de substances dans l'environnement* » (1.), élargissant ainsi considérablement le périmètre des motifs de refus possibles pour finalement admettre une substitution des motifs dépourvue de fondements factuels (2.).

1.- Le rejet de la notion « *d'émissions de substances dans l'environnement* » à propos d'anomalies de fabrication

⁵ 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* ». L'accès aux informations environnementales détenues, reçues ou établies par les autorités publiques est régi par le CRPA sous réserves des dispositions spécifiques du code de l'environnement et spécialement de l'article L. 124-5, II qui précise les motifs de refus de communication d'une information relative à des émissions de substances dans l'environnement. Ces motifs, limitativement énoncés, concernent - la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale ; - le déroulement des procédures juridictionnelles ou à la recherche d'infractions pouvant donner lieu à des sanctions pénales ; - des droits de propriété intellectuelle.

⁶ Mais encore faut-il, pour que l'un de ces motifs soit opposable, être en présence d'une demande de communication relative à des « *émissions de substances dans l'environnement* », notion issue du droit de l'Union européenne (art. 4§. 2 de la directive 2003/4/CE du 28 janv. 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil, JOCE n° L 41, 14 février 2003, transposée notamment à l'article L. 124-5 du code de l'environnement).

⁷ La Cour de justice de l'Union européenne a précisé qu'une limitation de la notion d'« *émissions dans l'environnement* » au sens de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4 à celles provenant de certaines installations industrielles méconnaîtrait l'objectif de divulgation la plus large possible des informations environnementales poursuivi par cette directive (CJUE, 23 nov. 2016, Bayer CropScience SA-NV et Stichting De Bijenstichting c. College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, aff. C-442/14, §. 73) . Elle accepte ainsi de considérer qu'il n'y a pas lieu de distinguer la notion d'« *émissions dans l'environnement* » de celles de « *déversements* » et de « *rejets* » ni de limiter la notion d'« *émissions dans l'environnement* » à celles provenant de certaines installations industrielles (*ibid.*, §. 75) . La Cour a toutefois apporté deux limitations. En premier lieu, cette notion vise les informations qui « *ont trait à des émissions dans l'environnement* », c'est-à-dire celles qui concernent ou qui sont relatives à de telles émissions, et non les informations présentant un lien, même direct, avec les émissions dans l'environnement (CJUE, 23 nov. 2016, Stichting Greenpeace Nederland et PAN Europe c./ Commission, aff. C 673/13, §. 78) . En second lieu, seules sont visées « *les émissions, qui ont ou*

sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement, notamment sur l'air, l'eau et le sol. Or, tel n'est, par définition, pas le cas d'émissions purement hypothétiques ». Ainsi, la notion d'« émissions dans l'environnement » se voit-elle réduite aux émissions effectives ou prévisibles du produit ou de la substance en cause dans des conditions normales ou réalistes d'utilisation (CJUE, 23 nov. 2016, aff. C-442/14, préc., §. 77-78). Si l'on conçoit que des anomalies constatées dans un réacteur puissent être à l'origine d'un risque d'émissions involontaires (ce qui a sans doute conduit la CADA à estimer que la demande de l'association était relative à des informations ayant trait à des émissions de substances dans l'environnement), il reste qu'en l'espèce les informations demandées par l'association concernaient seulement les composants des réacteurs nucléaires et leurs procédés de fabrication ou de contrôle, et des défauts matériels de forgerie. Comme le relève le tribunal, « les anomalies dont il vient d'être question ne sauraient donc être regardées comme étant à l'origine d'émissions dans l'environnement au sens de l'interprétation que la Cour de justice de l'Union européenne a donné de cette notion » et d'ailleurs, « aucune émission en relation directe ou indirecte avec ces anomalies n'a, à cet égard, été signalée » (TA Lyon, 8 oct. 2020, §. 11) ... pour l'instant en tout cas. Il s'ensuit que l'article L. 124-5, II du code de l'environnement et sa limitation des motifs de refus de communication n'étaient pas applicables.

2.- L'élargissement des motifs de refus de divulgation opposables et la substitution de motifs

8 Devenaient du même coup opposables à la communication, l'ensemble des motifs de refus issus de l'article L. 124-4 du code de l'environnement et des articles L. 311-5 et L. 311-6 du CRPA et, soulignent les juges lyonnais, « plus spécialement ceux tirés des risques d'atteinte à la sécurité des personnes, à la protection de la vie privée ou encore au secret des affaires » (TA Lyon, 8 oct. 2020, §. 11) . Toutefois, le risque lié à la sécurité n'apparaissait pas fondé puisque, comme le relève le tribunal, « le fait qu'une information porte sur une question mettant en jeu les conditions de sécurité d'une installation ne saurait suffire, en soi, à empêcher sa divulgation, seule l'atteinte que porte à la sécurité la diffusion d'une information, elle-même liée ou non à la sécurité de l'installation, étant de nature à justifier un refus de communication » (ibid., §. 12) . En tout état de cause, les anomalies relevées ne paraissaient pas faire courir un risque « tel qu'il aurait mis en cause la sécurité publique ou des personnes » (ibid.). N'étaient par ailleurs pas opposables, contrairement à ce qu'affirmait EDF, les droits de propriété intellectuelle, qui ne sont pas assimilables à un secret de fabrication.

EDF a donc substitué à ses motifs initiaux d'occultation (la sécurité publique et les droits de propriété intellectuelle, visés respectivement aux 1° et 3° de l'article L. 124-5, II) des motifs tirés de la protection de la vie privée des personnes et notamment la nécessité de masquer toute appréciation les concernant, et du secret des affaires, en particulier le secret de fabrication, visés à l'article L. 311-6 du CRPA.

⁹ Le juge administratif lyonnais considère que « *les informations demandées, en ce qu'elles sont relatives à l'identité des personnes nommément désignées dans les documents émanant des sociétés Areva NP/Framatome et aux procédés de fabrication des pièces ou composants ici en cause, occultées par la société EDF (...) doivent être regardées (...) comme affectant la protection de la vie privée des intéressés et, en dépit de la connaissance qu'aurait pu en avoir des concurrents, le secret des affaires, spécialement le secret des procédés et des stratégies commerciales ou industrielles des sociétés concernées ou de leurs partenaires* » (*ibid.*, §. 16) . Puis le tribunal expose que « *faute notamment de tout risque avéré pour la sécurité des administrés ou pour l'environnement* », la divulgation des informations sollicitées n'apparaît pas d'un intérêt réellement supérieur à leur absence de communication, et accueille de ce fait la substitution de motifs, alors même que, de son propre aveu, « *il ne ressort pas des pièces du dossier que les informations demandées comporteraient des éléments d'appréciation portée sur des personnes physiques nommément désignées ou aisément identifiables* » et que « *les mentions, dans les documents émanant de la société EDF elle-même, mettant en cause la vie privée de leurs auteurs ou destinataires auraient été masquées* » (*ibid.*, §. 17) .

¹⁰ Si l'on résume, il n'y a pas de fondement factuel au refus de divulgation, refus que le tribunal valide pourtant en estimant que la communication sollicitée est dépourvue d'intérêt réel en l'absence de risque avéré pour la sécurité des administrés ou pour l'environnement. On peine à suivre l'appréciation ici portée sur l'intérêt de la divulgation. On peut en premier lieu se demander pourquoi le risque devrait être avéré ; le seul fait qu'il soit plausible, surtout en un domaine aussi sensible, justifiait la divulgation. En second lieu, des anomalies de fabrication, particulièrement nombreuses sur des installations notoirement dangereuses, doivent légitimement interpeller une association dont l'objet statutaire est notamment « *d'informer la population sur les dangers de la filière nucléaire* ». Refuser la communication de ces informations ou, ce qui revient au même, transmettre des documents ayant fait l'objet d'occultations, c'est l'empêcher de jouer son rôle. Last but not least, s'il n'y a réellement aucun risque, la divulgation est sans conséquences autre que la démonstration d'une volonté de transparence ; le secret lui alimente le soupçon...

¹¹

Pour conclure, si « *la divulgation d'informations environnementales devrait être la règle générale* », force est de constater qu'il y a loin de la coupe aux lèvres !