

➤ **Sur la qualification de décision dans le domaine de l'eau**

Selon la jurisprudence administrative, une décision dans le domaine de l'eau peut concerner des autorisations qui ne portent pas exclusivement sur l'eau mais qui ont été prises au regard de la réglementation sur l'eau. Ces autorisations peuvent, par exemple, porter sur un centre de loisirs (CE, 21 novembre 2018, 408175) ou sur l'aménagement d'un domaine skiable (CAA de Marseille, 13 octobre 2015, 13MA05167).

Par ailleurs, lorsqu'une décision administrative n'a pas été prise au regard de la réglementation sur l'eau mais à des effets notables sur les milieux aquatiques, le Conseil d'État considère tout de même qu'elle relève du domaine de l'eau :

« Si la déclaration d'utilité publique de travaux relatifs à un ouvrage routier ne constitue pas, du seul fait de son objet principal, une décision "dans le domaine de l'eau" au sens des dispositions précitées, il ressort des pièces des dossiers que le projet litigieux implique la construction, l'aménagement et l'exploitation de plusieurs ouvrages spécifiquement destinés à permettre la rétention, l'écoulement ou le traitement des eaux, afin de prévenir les risques d'inondation ou de pollution des aquifères sensibles situés sur l'emprise ou au voisinage du projet. Par suite et eu égard à ces caractéristiques particulières, le décret attaqué doit être regardé comme une "décision administrative dans le domaine de l'eau" au sens des dispositions précitées ». CE, 19 novembre 2020, n° 417362.

En l'espèce, le projet Cigéo aura des effets notables sur les milieux aquatiques. Le résumé non-technique de l'étude d'impact relève que l'enjeu est fort pour les eaux souterraines :

« Les incidences potentielles quantitatives sur les eaux souterraines sont induites par les travaux en lien avec le sous-sol et la nappe d'eau souterraine, les besoins en eau du projet global Cigéo, la réalisation des liaisons surface-fond et des forages, l'imperméabilisation en surface et le risque d'inondation de la zone d'intervention par remontée de nappe.

Les incidences potentielles qualitatives sur les eaux souterraines sont entraînées par l'ensemble des travaux en lien avec le sous-sol et le risque de transfert d'une pollution des eaux superficielles vers les eaux souterraines notamment si aucune mesure n'était prise et en cas d'un incident ayant un impact sur l'environnement. Pendant la phase de fonctionnement du centre de stockage Cigéo, le stockage des déchets radioactifs peut potentiellement induire une pollution des nappes d'eau souterraine par migration d'éléments radioactifs dans le sous-sol.

Toutes les incidences quantitatives et qualitatives sur les eaux génèrent des incidences potentielles sur l'ensemble des usages de la ressource en eau en provoquant potentiellement une diminution et/ou une dégradation de la ressource ». p. 78.

Production n° 108 : Résumé non technique

De nombreuses mesures d'évitement et de réduction ont été prévues selon le porteur de projet, notamment en ce qui concerne les forages, la conception des liaisons surface-fond, le bâtiment nucléaire ou encore le captage d'eau.

L'enjeu est aussi particulièrement important en ce qui concerne les eaux superficielles. Le résumé de l'étude d'impact précise que :

« Les incidences potentielles quantitatives sur les eaux superficielles sont induites par les travaux au droit des cours d'eau, l'imperméabilisation en surface, les besoins en eau du projet global Cigéo, la perturbation du fonctionnement hydraulique des cours d'eau par les rejets d'eau dans le milieu et des travaux en zones inondables.

Les incidences potentielles qualitatives sur les eaux superficielles sont entraînées par l'ensemble des travaux en lien avec le sous-sol, le rejet des eaux pluviales et des eaux produites par les activités des différentes opérations du projet global Cigéo et le risque de pollution accidentelle des eaux.

Toutes les incidences quantitatives et qualitatives sur les eaux génèrent des incidences potentielles sur l'ensemble des usages de la ressource en eau en provoquant potentiellement une diminution et/ou une dégradation de la ressource disponible ». p. 82.

Plusieurs mesures d'évitement ou de réduction ont également été prises selon l'Andra. Elles portent notamment sur l'assainissement, une optimisation des ouvrages hydrauliques, sur les effluents non conventionnels, ...

À l'évidence, la DUP est une décision administrative dans le domaine de l'eau. Par conséquent, elle doit être compatible avec le Schéma directeur d'aménagement et de gestion (SDAGE) de l'eau des deux bassins.

➤ ***Sur l'analyse globale du projet au regard du SDAGE***

Dès lors que la DUP est une autorisation dans le domaine de l'eau, le juge doit apprécier sa compatibilité avec les objectifs et les orientations du SDAGE dans le cadre d'une analyse globale à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert :

« 5. Il résulte des dispositions citées au point précédent que les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux doivent se borner à fixer des orientations et des objectifs, ces derniers pouvant être, en partie, exprimés sous forme quantitative. Les autorisations délivrées au titre de la législation de l'eau sont soumises à une simple obligation de compatibilité avec ces orientations et objectifs. Pour apprécier cette compatibilité, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert, si l'autorisation ne contrarie pas les objectifs qu'impose le schéma, compte tenu des orientations adoptées et de leur degré de précision, sans rechercher l'adéquation de l'autorisation au regard chaque disposition ou objectif particulier ».

CE, 21 novembre 2018, 408175.

En l'espèce.

Nos développements relatifs à l'incompatibilité du projet CIGEO avec les Sdage des bassins concernés se concentreront sur le Sdage Rhin-Meuse ; ils s'appliquent de façon analogue au Sdage Seine Normandie.

la DUP porte atteinte aux objectifs et aux orientations du SDAGE Rhin-Meuse sur quatre éléments : le captage de l'eau, la dégradation des zones humides, le ruissellement des eaux et la question du changement climatique.

La conjonction de ces quatre atteintes, composées elles-mêmes de multiples contradictions avec le SDAGE, offre une analyse globale permettant de conclure à l'incompatibilité de la DUP litigieuse avec les objectifs et les orientations du SDAGE. En effet, ce ne sont pas quelques dispositions particulières du SDAGE qui sont atteintes, mais de très nombreux objectifs et orientations interdépendants sur l'ensemble du bassin.

2.1.11.4.2. Sur le captage d'eau destinée à la consommation humaine

➤ ***Sur les objectifs, orientations et dispositions pertinentes du SDAGE***

Le captage de l'eau prévu par le projet Cigéo soulève des problèmes tant en termes quantitatifs qu'en termes qualitatifs. Le SDAGE rappelle à ce propos que :

« Pour avoir une eau du robinet de qualité en permanence, il faut en tout premier lieu se soucier de la qualité de l'eau dans les milieux naturels eux-mêmes.

[...]

De même, il convient de prendre les mesures préventives nécessaires pour éviter les pénuries d'eau ».
Tome 3, p. 18.

« **Orientation T1 - 01.1**

Prendre, en amont des captages d'eau destinée à la consommation humaine, des mesures préventives permettant de limiter et de réduire significativement les traitements ainsi que les substitutions de ressources ».* Tome 3, p. 21

Les problématiques du captage doivent être appréciées à « l'échelle de l'ensemble du territoire couvert » selon la jurisprudence du Conseil d'État précitée. Or, dans le bassin Rhin-Meuse, certains captages sont déjà problématiques :

« D'autre part, les captages du bassin ferrifère lorrain actuellement utilisés, sont particulièrement vulnérables en raison de leur alimentation par des calcaires fissurés naturellement très peu protecteurs ». Tome 3, p. 22.

Le SDAGE vise des objectifs qui concernent plus particulièrement les captages d'eau dans le bassin meusien. Ces captages sont de plus en plus problématiques face à l'augmentation des épisodes de sécheresse :

« Du fait de l'absence de déséquilibre global marqué entre les prélèvements en eau et la ressource disponible dans le district de la Meuse, la problématique de gestion des étiages ne vise pas à gérer des déséquilibres structurels. Elle vise à faire face à des situations exceptionnelles ou locales de sécheresse et de surexploitation de la ressource en eau ». Tome 2, p. 51.

« Les prélèvements constituent un enjeu nouveau dans le bassin au regard des changements climatiques en cours ». Tome 3, p. 100.

Face à ces problématiques, des débits maximums doivent être mis en place selon le SDAGE :

« **Orientation T1 - 01.2.**

Sécuriser les installations de production et de distribution d'eau potable.

[...]

Dans ce contexte, les dispositions ci-après ont pour objectif : - D'imposer un débit maximal d'utilisation pour les installations de traitement de l'eau potable, de manière à garantir la qualité de l'eau distribuée en cas d'une augmentation des besoins.

T1 - 01.2 - D1 (modifiée). L'autorisation de distribution de l'eau, devra subordonner les débits produits aux capacités du traitement ». Tome 3, p. 29.

Plus généralement, la mauvaise répartition des captages d'eau notamment liés aux activités industrielles ou minières peut causer des défaillances d'approvisionnement dans le Bassin Rhin-Meuse :

« Néanmoins, dans certains sous-bassins ou pour certaines nappes, dans certains cas d'usage, il peut y avoir un manque d'eau ou une concurrence.*

Ainsi, le sud de la nappe des grès du Trias inférieur (masse d'eau des Grès du Trias inférieur au sud de la faille de Vittel), dans les Vosges, montre un déséquilibre entre les prélèvements et la capacité de réalimentation naturelle de la nappe. On rencontre également des difficultés d'Alimentation en eau potable (AEP), qui sont essentiellement dues à une organisation défaillante pour mobiliser l'eau disponible. Dans certains secteurs les transferts de débit peuvent engendrer une insuffisance. Ceux-ci*

peuvent être éventuellement dus aux schémas d'assainissement, aux conséquences de l'activité minière, à la navigation ou aux circuits de refroidissement dans l'industrie ». Tome 3, p. 183.*

Certaines zones, notamment les secteurs karstiques comme ceux où sera implanté le projet Cigéo, souffrent de pénuries d'eau récurrentes :

« En plus de l'approche locale des collectivités référencées dans la liste départementale des communes sujettes à risque de pénurie d'eau récurrentes, dans les districts du Rhin et de la Meuse, les secteurs les plus sensibles quant à la disponibilité de l'eau potable sont notamment :

- La nappe des grès du Trias inférieur dans sa partie sud classée en Zone de répartition des eaux (ZRE)* ;*
- Le Bassin ferrifère ;*
- Le massif vosgien ;*
- Et les secteurs karstiques ». Tome 3, p. 186.*

Le SDAGE fixe des objectifs et des orientations afin d'avoir une gestion plus économe de l'eau :

« C'est pourquoi les orientations fondamentales et dispositions* de cette partie ont essentiellement pour but de :*

- Gérer de manière plus économe les ressources en eau (voir orientation T4-01.6) ;*
- Prévenir ainsi, les situations de surexploitation et de déséquilibre quantitatif de la ressource en eau (voir orientation T4 - 01) ». Tome 3, p. 184.*

Par conséquent, les orientations et dispositions suivantes ont été adoptées :

« Orientation T4 - 01.

Prévenir les situations de surexploitation et de déséquilibre quantitatif de la ressource en eau ». Tome 3, p. 185.

« T4 - 01.1 - D1 (modifiée). Tout nouveau prélèvement pour l'adduction en eau potable dans les eaux superficielles ou dans la nappe d'accompagnement* dans les secteurs de tête de bassin* et dans les bassins amont de masses d'eau de surface dont l'état est dégradé par des rejets polluants et tout particulièrement celles soumises à des objectifs moins stricts, faisant l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration au titre du Code de l'environnement, ne peut être accordé que s'il n'existe pas de solution alternative techniquement possible et à un coût économiquement raisonnable ». Tome 3, p. 186.*

« T4 - 01.1 - D3 (modifiée). Sur la base des listes départementales de signalement des collectivités sujettes à risque de pénurie d'eau récurrente, ou des territoires des SAGE (notamment du Bassin ferrifère) ayant un schéma de sécurisation de l'alimentation en eau potable, les services de l'État et l'Agence de l'eau inciteront ces collectivités à réaliser les opérations de sécurisation de l'approvisionnement en eau et de réductions des fuites dans les réseaux d'Alimentation en eau potable (AEP). Ces actions ont vocation à être traduites dans un plan d'actions des services de l'État et/ou ses établissements publics ». Tome 3, p. 187.*

«Orientation T4 - 01.2.

Respecter le principe d'équilibre entre les prélèvements d'eau et la capacité de renouvellement de chaque masse d'eau souterraine.

Préserver l'équilibre entre les prélèvements d'eau et les capacités naturelles de renouvellement des eaux souterraines est primordial pour ne pas priver d'eau les générations futures. Dans le bassin Rhin-Meuse, la priorité absolue est donnée à la seule nappe d'eau souterraine en déséquilibre : la partie sud de la nappe des grès du Trias inférieur.

Si le rythme de pompage de l'eau est supérieur au rythme de réalimentation naturelle d'une nappe souterraine, à terme, il n'y aura plus d'eau pour le futur. La DCE exige donc que l'équilibre entre prélèvement et recharge naturelle des nappes soit respecté.*

Le SDAGE propose donc des dispositions permettant de maintenir cet équilibre dans toutes les nappes souterraines.*

[...]

C'est pourquoi, dans le SDAGE, des dispositions sont prévues pour réduire les prélèvements en vue de retrouver l'équilibre. Il s'agit de :*

- Faire des économies d'eau ;

- Mettre en place un suivi des volumes prélevés ». Tome 3, p. 188.

« Orientation T4 - 01.2.1.

Dans l'ensemble des masses d'eau souterraine, maintenir l'équilibre entre les prélèvements et leur capacité de renouvellement.

T4 - 01.2.1 - D1 Tout prélèvement en eau souterraine quel qu'en soit l'usage, faisant l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration au titre du Code de l'environnement, ne peut être accordé que si l'étude d'incidence démontre que le nouveau prélèvement ne s'oppose pas à l'atteinte de l'objectif d'équilibre quantitatif de la masse d'eau souterraine entre les prélèvements et la recharge naturelle de la masse d'eau souterraine ». Tome 3, p. 190.

➤ Sur les atteintes au SDAGE en l'espèce

En l'espèce, le projet Cigéo n'est pas compatible avec ces objectifs, ces orientations et ces dispositions du SDAGE relatives au captage, d'autant plus qu'il est situé dans un secteur karstique. Le rapport de l'Autorité environnementale révèle que le manque d'étude relatif au captage pourrait conduire à affecter la qualité des eaux sur une large étendue territoriale. Ceci contrevient aux objectifs, orientations et aux dispositions du SDAGE portant sur la conservation de la qualité des eaux à conserver lors de possibles captages :

« L'aire d'étude éloignée présente des cours d'eau à très faibles débits en interface étroite avec les eaux souterraines notamment au droit de l'affleurement des calcaires du Barrois. Seuls la Marne, la Saulx et l'Ornain sont pérennes. Très peu d'usages sont répertoriés pour les eaux superficielles, dont aucun pour l'AEP alors que les cours d'eau de cette tête de bassin desservent à l'aval des captages servant à l'alimentation en eau potable de dizaines de millions d'habitants. Du fait des très faibles débits, voire des périodes d'assez récurrentes les petits cours d'eau présentent une sensibilité forte aux dégradations de leur qualité écologique ou chimique ». Rapport, p. 20.

Par ailleurs, toujours selon l'Autorité environnementale, aucune étude n'a été menée sur la zone de captage et d'adduction d'eau. En l'absence de précisions, le captage d'eau du projet Cigéo porte atteinte aux objectifs, orientations et dispositions du SDAGE. Ces lacunes empêchent de savoir si ce captage sera équilibré, s'il permettra le renouvellement de la ressource en eau et s'il ne contribuera pas à l'épuisement de cette ressource :

« Cette partie du projet n'est pas encore précisée seules des études bibliographiques ont été réalisées. Il sera donc nécessaire de procéder à ces analyses et de les mettre à profit pour nourrir la comparaison des avantages et inconvénients des différentes solutions à examiner au regard de leurs incidences sur l'environnement ». Avis AE, p. 23.

En outre, l'Autorité environnementale relève qu'il n'y a pas d'évitement en matière de captage d'eau, l'équilibre de la ressource est donc affecté. Une fois de plus, le captage prévu n'évite pas une atteinte à l'équilibre de la ressource en eau, et risque donc de participer à sa raréfaction :

« Il n'y aura pas de nouveaux prélèvements d'eau. Les besoins d'approvisionnement en eau potable (AEP) seront couverts par raccordement aux réseaux publics de distribution. Selon le dossier, il n'existe aucune incidence sur les captages AEP, bien que le centre de stockage soit inclus en partie dans le périmètre de protection éloigné du captage de Rupt aux Nonains : l'étude de faisabilité a permis de vérifier que les débits prélevés sont adaptés à la capacité de recharge des captages et Cigéo respectera les prescriptions des périmètres de protection. Les autres besoins en eau seront couverts par le recyclage des eaux traitées. Pour l'Ae, le transfert des prélèvements d'eau potable sur le réseau public ne constitue pas une mesure d'évitement car la ressource exploitée restera la même ». Avis Ae, p. 39.

Enfin, l'imperméabilisation des sols n'est pas suffisamment prise en compte et les conséquences négatives relatives à la recharge annuelle des nappes sont ignorées. Ces atteintes à la ressource en eau démontrent que le projet Cigéo est incompatible avec le SDAGE :

« Les possibilités de limitation des surfaces imperméabilisées ne sont que citées. Or, 100 ha imperméabilisés représentent de l'ordre de 250 000 m³ perdus pour la recharge annuelle des nappes et de l'ordre de 800 000 m³ de ruissellement annuel supplémentaire, avec un ruissellement de plusieurs dizaines de milliers de m³ pour les orages les plus violents ». (Avis Ae autorité environnementale, p. 41).

Dans sa réponse à l'Autorité environnementale, l'Andra ne semble pas prendre la juste mesure de ce problème. Elle estime que la consommation de la ressource locale en eau ne fait courir aucun risque de pénurie, car selon elle :

« il n'est prévu aucune création de forage dédié à l'alimentation en eau potable ou à un autre usage du centre de stockage Cigéo. Le besoin en eau du centre de stockage Cigéo est satisfait par un raccordement aux réseaux locaux d'alimentation en eau potable, les résultats de l'étude de faisabilité quantitative ayant permis de vérifier que les débits prélevés sont adaptés à la capacité de recharge des captages sollicités pour le besoin ». (Mémoire en Réponse à l'Ae, p. 81)

Le raccordement aux réseaux locaux d'alimentation en eau potable seraient adaptés selon l'Andra, alors que par la force des choses, d'importantes ressources en eau seront captées. L'Andra ne peut donc pas prétendre que les captages ne font pas courir de risques sur le maintien du niveau de la ressource en eau.

Par conséquent, ce captage participe à l'incompatibilité de la DUP avec le SDAGE Rhin-Meuse.

2.1.11.4.3. Sur la dégradation des zones humides

➤ Sur les objectifs, orientations et dispositions pertinentes du SDAGE

Le projet Cigéo a un impact important sur les zones humides. Or, le SDAGE Rhin-Meuse prévoit parmi ses objectifs que :

« Les actions mises en œuvre pour permettre l'atteinte des objectifs environnementaux du SDAGE (principe de non-dégradation, objectifs d'état, objectifs de réduction des substances) contribuent à préserver et à améliorer la qualité des zones protégées ». Tome 2, p. 130.

Il prévoit aussi des orientations et des dispositions générales pour la protection des masses d'eau ou des dispositions plus particulières pour la préservation de ces zones.

En ce qui concerne la dégradation de manière générale des eaux, plusieurs orientations et dispositions pertinentes du SDAGE doivent être relevées :

« Orientation T3 - 04.

Arrêter la dégradation des écosystèmes aquatiques.

[...]

Orientation T3 - 04.1

Limiter au maximum les opérations conduisant à une banalisation, une artificialisation ou une destruction des écosystèmes.

T3 - 04.1 - D1 (modifiée) Les pratiques suivantes sont considérées comme conduisant à une banalisation, une artificialisation ou une destruction des écosystèmes et sont donc à limiter strictement sauf exception visée à la disposition T3 - 04.1 - D2 concernant notamment des cas particuliers liés aux zones urbaines : [...]

- Les actions qui concourent à dégrader voire à faire disparaître les milieux humides (assèchement, drainage, comblement, etc.) ». Tome 3, p. 137 s.

Surtout, certaines orientations et dispositions visent spécifiquement les zones humides et en particulier leur préservation :

« Orientation T3 - 07 (modifiée) »

Préserver les milieux naturels et notamment les zones humides.

[...]

Orientation T3 - 07.4

Stopper la dégradation et la disparition des zones humides.

Malgré les avancées notables en matière de préservation des zones humides, le déclin de ces milieux se poursuit encore largement aujourd'hui. Des investigations sur les zones humides remarquables ont démontré une dégradation qualitative (disparition ou banalisation des milieux) et quantitative (diminution des surfaces) ». Tome 3, p. 159.*

Pour ce faire, les orientations ont été affinées et des dispositions ont été prises en faveur de la protection des zones humides :

« Orientation T3 - 07.4.5 »

Préserver les zones humides en garantissant leur prise en compte dans les projets d'aménagement du territoire, d'urbanisation, etc.

T3 - 07.4.5 - D1. Dans les zones humides remarquables, les décisions administratives impactées par le présent SDAGE* interdiront toute action entraînant leur dégradation tels que les remblais, excavations, étangs, gravières, drainage, retournement de prairies, recalibrages de cours d'eau*, etc. sauf dans le cas d'aménagements ou de constructions majeurs d'intérêt général, ou si le pétitionnaire démontre que son projet ne dégradera pas les fonctionnalités et la qualité environnementale de la zone humide concernée ». Tome 3, p. 165.*

[...]

« T3 - 07.4.5 - D2 (modifiée). Les décisions administratives devant être compatibles avec le présent SDAGE s'attacheront à préserver la fonctionnalité des zones humides ordinaires*, en particulier les fonctionnalités hydrologique et biogéochimique, et limiter au maximum les opérations entraînant leur dégradation.*

Les décisions administratives devant être compatibles avec le présent SDAGE veilleront à la prise en compte de ces fonctionnalités dans les opérations de remblais, excavations (étangs, gravières, etc.), et limiteront les opérations d'intensification et la modification des pratiques (création de fossés, curages et recalibrages de cours d'eau, retournement des prairies, plantation massive, etc.)*

[...]

T3 - 07.4.5 - D4 (modifiée). Pour tout projet susceptible d'avoir un impact sur une zone humide (dont les aménagements fonciers et les plans de drainage agricole), les dispositions suivantes s'appliqueront :

Les zones humides doivent faire partie des données de conception des projets au même titre que les autres éléments techniques, financiers, etc. Cette conception doit en priorité s'attacher à éviter les impacts sur les zones humides, y compris au niveau des choix fondamentaux liés au projet (nature du projet, localisation, voire opportunité). La phase amont doit permettre au maître d'ouvrage :

- *De justifier des raisons (techniques, réglementaires, etc.) pour lesquelles, eu égard aux impacts sur les zones humides et au regard des solutions alternatives qu'il a étudiées, le projet a été retenu ;*
- *De choisir la localisation du projet permettant de ne pas porter atteinte aux zones humides eu égard à la qualité de ces zones, et aux autres contraintes pesant sur le projet ;*
- *De retenir les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable.**

Le pétitionnaire devra donc privilégier les solutions respectueuses des zones humides, en apportant la preuve qu'une alternative plus favorable aux zones humides est impossible à coût raisonnable. L'analyse doit être proportionnée à la qualité initiale des zones humides concernées.

Les études d'impact, et les dossiers de déclaration ou de demande d'autorisation au titre de la Loi sur l'eau et des installations classées devront :

- *Déterminer l'intérêt et les fonctions des zones humides touchées (selon le meilleur état de l'art en la matière au moment de l'élaboration de l'étude d'impact* ou du dossier réglementaire) ainsi que leur valeur par rapport aux autres zones humides présentes sur le bassin versant ;*
- *Déterminer la nature des impacts du projet sur les zones humides concernées. Les impacts pris en compte ne se limitent pas aux seuls impacts directs et indirects dus au projet ; il est également nécessaire d'évaluer les impacts induits et les impacts cumulés ;*
- *Proposer, en priorité, des mesures d'évitement des impacts identifiés. En second lieu, si et seulement si l'évitement n'est pas possible, des mesures de réduction de ces impacts devront être proposées ;*
- *Enfin, en dernier lieu, pour les impacts résiduels qui ne pourront être ni supprimés ni réduits, des mesures compensatoires seront proposées. Celles-ci devront respecter les principes fixés par la disposition T3 - 07.4.5 - D5. ». Tome 3, p. 166 s.*

Par ailleurs, le SDAGE énonce plusieurs principes qui doivent guider les mesures de compensation des atteintes aux zones humides :

« T3 - 07.4.5 - D5 (modifiée). Les propositions de mesures compensatoires figurant dans les études d'impact et les dossiers de déclaration ou de demande d'autorisation au titre de la Loi sur l'eau et des installations classées devront respecter les principes suivants :

- *Les mesures proposées seront basées sur le principe de l'équivalence en termes de fonctionnalité globale. [...]*

Les mesures compensatoires proposées devront être localisées dans le même bassin versant de masse d'eau.

Si l'un des deux principes précédents ne peut être respecté (pour des raisons qui devront être dûment justifiées), un coefficient surfacique de compensation au moins égal à 2 devra être proposé [...]

Le pétitionnaire devra justifier de la faisabilité (technique et financière), de la pérennité et de l'efficacité des mesures proposées [...]. ». Tome 3, p. 168.

Il sera relevé que les mêmes exigences d'équivalence fonctionnelle globale des mesures compensatoires par rapport aux zones impactées sont reprises à la disposition n°46 du Sdage Seine-Normandie.

Enfin, le SDAGE prévoit des mesures pour privilégier en priorité le maintien des zones humides existantes et, seulement dans un second temps, développer la renaturation :

« **Orientation T3 - 07.5** (modifiée)

Développer la renaturation, la récréation et la gestion des zones humides (solutions fondées sur la nature).*

Orientation T3 - 07.5.1

Réaffirmer qu'un écosystème restauré ne remplacera jamais l'écosystème initial.

T3 - 07.5.1 - D1. La restauration des zones humides ne doit en aucun cas se substituer à leur protection. La priorité reste la protection et la préservation des milieux existants (à la fois en termes de surface et de fonctions).

Orientation T3 - 07.5.2

Intensifier les actions de restauration et de récréation de zones humides dégradées ou disparues ». Tome 3, p. 170.

➤ **Sur les atteintes au SDAGE Rhin-Meuse en l'espèce**

Les impacts du projet Cigéo sur les zones humides d'importance internationale, dont des étangs classés site Natura 2000, sont particulièrement forts et portent atteinte aux objectifs, orientations et dispositions du SDAGE précités.

Parmi les multiples facteurs de détérioration de ces zones, l'Autorité environnementale vise notamment la ligne électrique, la déviation routière et la ligne ferroviaire :

« La ligne électrique à 400 kV se situe en partie dans la zone humide d'importance internationale des étangs de Champagne, notamment les étangs de la Horre, inscrits à l'inventaire des Znieff classés site Natura 2000 et réserve naturelle nationale. Cette zone humide des étangs de Champagne de 225 000 ha est la plus étendue de France, elle accueille près de 200 000 oiseaux de 50 espèces en hivernage.

[...]

La ligne ferroviaire comporte plus de 196 ha de zones humides dans son aire d'étude immédiate. La déviation de la RD60/960 devra, quel que soit le tracé retenu par le Département, franchir des cours d'eau et ipso facto les zones humides qui les bordent.

[...]

Le dossier conclut à un enjeu localement fort pour les zones humides. ».

Avis de l'Autorité environnementale, p. 21.

Selon l'Autorité environnementale, le projet pourrait aussi mieux prendre en compte les enjeux relatifs aux zones humides en revoyant les tracés possibles pour la déviation de la route départementale 60/960, les canalisations d'adduction d'eau et le poste de transformation électrique du futur site (Rapport, p. 22). À ce propos, l'Andra répond seulement qu'elle « prend acte » de la recommandation de l'Autorité environnementale. Elle ajoute de manière assez générale que :

« Les enjeux globaux relatifs aux zones humides et aux corridors de biodiversité dans le choix de la solution retenue pour l'implantation des installations de surface du centre de stockage ont été appréhendés sur l'ensemble des zones accueillant des variantes d'implantation des opérations des autres maîtres d'ouvrages ». (Réponse de l'Andra à l'avis de l'Ae, p. 34).

L'Autorité environnementale relève également que plusieurs constructions pourraient être placées dans les zones humides ou les affecter (Rapport p. 42). Une fois de plus, le projet Cigéo porte atteinte aux objectifs, orientations et dispositions relatives aux zones humides.

En ce qui concerne plus précisément le tracé de la route et le poste de transformation électrique, l'Andra répond que les travaux sont seulement au stade de l'analyse des variantes. De même, pour l'opération d'adduction d'eau, le trajet reste à définir selon l'AndraNDRA (réponse à l'avis de l'Ae p. 36). À ce stade, les effets du projet Cigéo sur les zones humides ne sont pas déterminés dans leur entièreté, en contradiction avec les dispositions du SDAGE précitées. La protection des zones humides telle qu'elle résulte du SDAGE n'est donc pas correctement prise en compte au regard de l'ampleur du projet Cigéo.

Ces études multiples et séquencées des effets sur les zones humides empêchent leur prise en compte de manière efficace.

Enfin, les mesures de compensation ne sont pas encore déterminées alors que les orientations et les dispositions du SDAGE réclamaient que leur faisabilité, leur pérennité et leur efficacité soient démontrées. De même, le porteur de projet ne démontre pas que les mesures compensatoires qu'il propose sont équivalentes en termes de fonctionnalité globale. L'Autorité environnementale recommande à cet égard d'« évaluer les besoins de compensation des zones humides sur la base de leur fonctionnalité ». (Avis Ae, p. 43).

Malgré tous ces éléments, le porteur de projet préfère ignorer les effets du projet dans son intégralité sur les zones humides et se contente de renvoyer le problème aux futurs travaux que ce projet suscitera. Le relatif silence du porteur de projet lors de l'enquête publique démontre que les atteintes aux zones humides, qui sont réelles, ne sont pas correctement appréhendées :

« Des contributions issues de défenseurs de l'environnement s'émeuvent de la protection et de l'avenir des zones humides.

Réponse du maître d'ouvrage : Aucune zone humide avérée n'a été identifiée sur la zone d'implantation. Les zones humides sont essentiellement localisées le long des cours d'eau. Pour les opérations qui seront conduites par les autres maîtres d'ouvrage, des études approfondies sont en cours ou seront menées afin d'approfondir leur identification.

Commentaire de la commission d'enquête : prend acte ». Rapport de la commission d'enquête publique, p. 101 ; voir dans le même sens la réponse de l'Andra à l'Ae, page 84.

Dans sa réponse à l'avis de l'Autorité environnementale, l'Andra conclut même que :

« le projet de centre de stockage n'a pas d'emprise directe sur les zones humides identifiées au droit des installations. En ce qui concerne les incidences indirectes, elles sont considérées comme improbables au vu de l'état de connaissance du fonctionnement des zones humides, et n'appelant donc pas la mise en œuvre de mesures compensatoires ». Mémoire en Réponse de l'Andra à l'Ae, page 84.

Par conséquent, les atteintes aux zones humides participent à l'incompatibilité du projet Cigéo avec le SDAGE Rhin-Meuse.

2.1.11.4.4. Sur le ruissellement

➤ **Sur les objectifs, orientations et dispositions pertinentes du SDAGE**

Le SDAGE Rhin-Meuse pose comme objectif :

« Pour le district de la Meuse, 62% des masses d'eau de surface ont pour objectif d'être en bon état/potentiel écologique en 2027 (voir Figure 30) et 38% des masses d'eau sont concernées par un Objectif moins strict (OMS).

[...]

La répartition des objectifs des masses d'eau de surface du district de la Meuse sont présentés dans la Figure 32. 47% des masses d'eau de surface ont pour objectif d'être en bon état chimique en 2027. Les 53% de masses d'eau de surface restants font l'objet d'un report de délai de l'atteinte du bon état supérieur à 2027 (déclassement par des substances nouvellement introduites dans la directive 2013/39 ou par des substances dont la NQE a été modifiée par cette directive et/ou motif de report pour conditions naturelles mobilisé). Aucune masse d'eau du district n'est concernée par un Objectif moins strict (OMS) ». Tome 2, p. 48.

Outre le bon état chimique des eaux superficielles et souterraines, il prévoit des objectifs plus précis pour certaines substances :

- -30% d'arsenic en eau de surface (tome 3, p. 119) ;
- « Les paramètres « Chlorures » et « Sulfates et paramètres associés » ont pu, par le passé ou encore aujourd'hui (État des lieux de 2019), être à l'origine d'une dégradation de certaines masses d'eau » (tome 3, p. 55).

Le SDAGE comprend aussi plusieurs dispositions relatives au ruissellement des eaux, qui revêt une importance particulière car « le ruissellement sur les surfaces actives en temps de pluie contribue également [aux] pollutions » (Tome 3, p. 42) :

« Orientation T2 - 01.1 (modifiée)

Poursuivre les efforts de réduction des pollutions d'origines industrielle, domestique ou encore issues du ruissellement pluvial pour atteindre au moins les objectifs de qualité des eaux fixés par le SDAGE* » (Tome 3, p. 48).*

« T2 - 01.1 - D4 (nouvelle) Toute opération de construction ou d'aménagement, publique ou privée, y compris celles soumises à autorisation environnementale, enregistrement, déclaration au titre des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou au titre de la Loi sur l'eau (Installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA), présente les solutions visant à réduire les risques de pollutions liées au ruissellement des eaux de pluie, en tenant compte des effets potentiels du changement climatique » (Tome 3, p. 49).*

Dans la mesure où l'analyse de la compatibilité avec le SDAGE doit porter sur l'ensemble du territoire, les orientations et dispositions relatives aux pluies concernant l'ensemble du bassin doivent être prises en compte :

« Orientation T2 - 01.2

limiter les dégradations des masses d'eau par les pollutions intermittentes et accidentelles.*

[...]

Des bassins d'orage ou des déversoirs d'orages, censés éviter les engorgements des systèmes d'épuration, sont construits pour absorber les excédents temporaires en cas de fortes précipitations. Malheureusement, les débordements de ces infrastructures sont fréquents et cela débouche sur des pollutions certes intermittentes, mais qui peuvent être très importantes. Par ailleurs, les réseaux ne sont pas toujours totalement étanches et quand les eaux des nappes souterraines remontent dans les sols, elles pénètrent dans les réseaux et les font déborder (c'est ce que l'on appelle les eaux claires parasites*) ».*

➤ **Sur les atteintes au SDAGE en l'espèce**

Selon l'Autorité environnementale, le ruissellement notamment issu des versées n'est pas suffisamment pris en compte par l'étude d'impact. Les conséquences du ruissellement en termes de pollution sont pourtant réelles. Le projet Cigéo ne peut donc pas être considéré comme compatible sur ce point avec le SDAGE :

« Le dossier détaille les incidences possibles sur les eaux, mais sans évaluation chiffrée. Il ne précise pas la nature ni l'origine des pollutions et n'évoque pas non plus l'impact lié au stockage des versées, par ruissellement ou infiltration, voire même si les matériaux de versée doivent être « valorisés » en remblaiement de carrière. L'IRSN note pourtant la présence dans l'argilite de 11 mg/kg d'arsenic et de 2.1 mg/kg d'uranium. Il relève que les lixiviats lixiviats⁵⁴ issus des versées du laboratoire souterrain contiennent de fortes concentrations de sulfates (1 à 5 g/l) et de sodium (plus de 1 g/l) ». Rapport de l'autorité environnementale, p. 38.

« Les informations produites restent qualitatives et parfois incomplètes, que ce soit sur les impacts, les mesures ERC ou le suivi. Les précisions attendues (volumes, performances, protocoles ...) sont renvoyées aux étapes ultérieures. Il manque des évaluations chiffrées, notamment sur les besoins en eau, les ruissellements, les rejets. C'est une difficulté majeure pour juger des impacts, de la qualité des mesures ERC et de leur suivi et établir le caractère engageant pour le pétitionnaire de son étude d'impact.

L'impact du ruissellement, mais surtout de la percolation sur et dans les versées n'est qu'à peine évoqué, sans précision sur le type de traitement ni information sur les mesures d'évitement et de suivi de la pollution possible des nappes par percolation ». Rapport, p. 40.

L'Andra ne semble pas prendre en compte ces critiques dans sa réponse à l'Autorité environnementale. Elle minimise le risque de pollution relative à l'arsenic et l'uranium en lien avec le ruissellement des versées et elle reste silencieuse sur les autres substances :

« Les matériaux mis en versées ne génèrent donc pas d'éléments chimiques toxiques. Ce sont principalement les quantités de sulfates et de matières en suspension ainsi que quelques espèces ioniques cumulées (conductivité) dans les eaux de ruissellement et de percolation issues des versées qui sont pris en compte et font l'objet d'attention vis-à-vis d'incidences possibles sur les milieux aquatiques ». Réponse à l'avis de l'Ae, p. 27.

« Les concentrations en arsenic et en uranium des rejets liés aux ruissellements des eaux des versées sont nettement inférieures au seuil défini par la DCE pour l'arsenic et très en deçà des niveaux de radioactivité naturelle des eaux superficielles du secteur pour l'uranium (facteur 100) » Réponse à l'avis de l'Ae, p. 80.

Quand bien même les concentrations de produits polluants seraient inférieures aux seuils définis par la directive DCE - ce qui n'est nullement démontré par l'Andra, elles affectent tout de même les masses d'eau par l'effet du ruissellement. Ces dégradations de la qualité de l'eau sont incompatibles avec le SDAGE.

L'Autorité environnementale ajoute que les conséquences de l'artificialisation des sols ne sont pas suffisamment prises en compte. Les ruissellements seront nécessairement plus importants et les

risques engendrés par ces ruissellements sont eux-mêmes plus grands (Rapport de l'Autorité environnementale, p. 41). *A priori*, l'Andra ne répond pas à ce problème.

Tous ces éléments relatifs au ruissellement des eaux contribuent à l'incompatibilité du projet Cigéo avec le SDAGE Rhin-Meuse.

2.1.11.4.5. Sur le changement climatique

➤ Sur les objectifs orientations et dispositions pertinentes du SDAGE

Le SDAGE rappelle que :

« L'incertitude majeure sur l'atteinte des objectifs d'état des masses d'eau réside dans la méconnaissance des conséquences du changement climatique qui pourraient opérer sur le fonctionnement des masses d'eau et sur les pratiques agricoles ». (tome 2, p. 55).

Le changement climatique pourrait d'ailleurs rendre plus complexe les actions entreprises afin d'améliorer la qualité des eaux (tome 2, p. 71). La réalisation de l'ensemble des objectifs du SDAGE pourrait être conditionnée par le climat :

« L'impact du changement climatique constitue le principal facteur d'incertitude sur l'atteinte des objectifs. Si les conditions météorologiques de ces dernières années se poursuivent, voire s'amplifient, cela peut remettre en cause les projections des objectifs à l'horizon 2027 et au-delà ». (Tome 2, p. 110).

Le changement climatique a naturellement des effets sur l'eau et, inversement, une gestion équilibrée de l'eau peut aider à lutter contre le réchauffement climatique. C'est pourquoi le SDAGE rappelle quelques évidences et comprend plusieurs orientations et dispositions relatives au changement climatique :

« Le contexte météorologique doit aussi être pris en compte dans l'analyse des tendances d'évolution à court terme. Les périodes de basses eaux sont souvent les plus à risque de dégradation de l'état écologique. Celles-ci peuvent varier fortement d'une année à l'autre avec des impacts sur l'état des eaux. Celui-ci est évalué sur trois ans pour lisser cette variabilité interannuelle mais une succession de conditions météorologiques défavorables a lieu depuis 2016 avec notamment une succession d'étiages toujours plus sévères, accompagné de températures élevées provoquant des phénomènes d'eutrophisation et d'anoxie dans les cours d'eau, tout particulièrement en 2019 et en 2020. Ce contexte météorologique défavorable et exceptionnel risque potentiellement de conduire dans le prochain état des lieux à une détérioration temporaire de l'état des cours d'eau les plus sensibles à ces conditions météorologiques au sens de l'article 4.6 de la DCE, bien que les pressions continuent à diminuer (Figure 44).

Ces années météorologiques défavorables sont caractéristiques des projections climatiques futures et laissent supposer que le changement climatique en cours va limiter la portée des actions menées pour recouvrer le bon état des eaux ». Tome 2, p. 71.

« Le SDAGE 2022-2027 est marqué par la prégnance du changement climatique, sujet transversal et d'envergure aux conséquences majeures sur toutes les politiques sectorielles de gestion de l'eau. Sur le bassin Rhin-Meuse, le changement climatique* pourrait augmenter de façon significative la fréquence et l'intensité des événements extrêmes (crues, étiages, etc.), modifier durablement certaines situations et faire apparaître des tensions sur le plan quantitatif.*

[...]

Autrement dit, pour répondre efficacement au défi du climat, il est indispensable que les solutions d'aménagement et de gestion de l'eau soient adaptées au changement climatique à venir et ne*

contribuent pas à accentuer le réchauffement global, voire permettent d'en limiter l'ampleur. ».
Tome 3, p. 11

Les orientations T2 - 01.1 et les dispositions T2 - 01.1 - D4 précitées relatives aux pollutions, notamment liées au ruissellement de l'eau, soulevaient aussi la problématique du changement climatique. En outre, d'autres orientations portent sur cette problématique :

« **Orientation T2 - 04.2.5** (modifiée)

Adopter une gestion des sols et de l'espace agricole permettant de réduire les risques de ruissellement, d'érosion et de transfert des polluants vers les milieux aquatiques notamment dans un contexte de changement climatique pouvant entraîner des conditions favorisant ces transferts »*
(Tome 3, p. 80).

La question des ressources en eau se pose face au réchauffement climatique, alors que la problématique du captage a déjà été identifiée :

« **Orientation T2 - 06.2**

Reconquérir et préserver la qualité de la ressource en eau utilisée pour l'alimentation en eau potable.

T2 - 06.2 - D1 (modifiée) Sur l'ensemble des captages, une démarche de protection de l'Aire d'alimentation devra être conduite.*

Au minimum, un suivi de la qualité des eaux brutes sera réalisé. En cas de dégradation de la qualité, une démarche de protection sera engagée :

- Mobilisation d'un maître d'ouvrage ;
- Installation des comités de pilotage locaux ;
- Etudes de délimitation de l'Aire d'alimentation du captage* (AAC) et diagnostic des pressions, suivis d'un porté à connaissance par l'autorité administrative ;
- Définition, mise en œuvre et suivi d'un programme d'actions permettant de garantir de manière durable la protection ou la restauration de la ressource, tenant compte notamment des évolutions potentielles résultant du changement climatique* ». Tome 3 p. 94.

Les orientations et les dispositions relatives aux zones humides, ainsi que les atteintes à celles-ci et celles-là précédemment évoquées, sont aussi des enjeux importants du changement climatique :

« Il faut également noter que préserver les zones humides permet de contribuer à l'atténuation du changement climatique*, puisque certains milieux humides stockent beaucoup de carbone, qui peut être libéré dans l'atmosphère en cas de destruction. Sur le bassin Rhin-Meuse, les impacts les plus importants, à court terme, du changement climatique* risquent d'être la multiplication des événements climatiques « extrêmes » et l'installation d'espèces exotiques susceptibles de bouleverser les équilibres en place et d'avoir des incidences sur la santé et l'économie ». Tome 3, p. 106.*

Dans la mesure où selon la jurisprudence administrative l'analyse doit porter sur la globalité du territoire, les orientations et dispositions particulières relatives au Grès du Trias inférieur, situé dans les Vosges, doivent être prises en compte :

« **Orientation T4 - 01.2.2** (modifiée)

Sur le périmètre du SAGE GTI60, rétablir l'équilibre entre les prélèvements et la capacité de renouvellement de la nappe pour stabiliser puis reconstituer son potentiel face au changement climatique*. Par rapport aux prélèvements annuels figurant dans l'étude diagnostique du SAGE* GTI (BRGM/RP-62392-FR de 2013), le volume prélevé annuellement devra être réduit, en ordre de grandeur, de 1 million de m³ pour atteindre cet équilibre. Au-delà de l'équilibre, l'effort sera*

poursuivi dans l'optique de donner une capacité de régénération à la nappe actuellement en déficit ».
Tome 3, p. 191.

Enfin, certaines orientations et dispositions concernent spécifiquement le réchauffement climatique :

« **Orientation T4 - O2**

Evaluer l'impact du changement climatique et des activités humaines sur la disponibilité des ressources en assurant les suivis des eaux de surface et des eaux souterraines », Tome 3, p. 202.*

« T4 - O2 - D3. Etudier les impacts de la baisse des débits des cours d'eau induit par le changement climatique sur l'Alimentation en eau potable (AEP) lors des demandes ou renouvellements d'autorisation de prélèvements dans les cours d'eau ou leur nappe d'accompagnement*. Pour les prélèvements dans les cours d'eau ou leur nappe d'accompagnement* légalement exercés, inciter à cette prise en compte.*

T4 - O2 - D4 (modifiée). Encourager les économies d'eau, en lien avec le Plan national d'adaptation au changement climatique, afin d'économiser l'eau prélevée, hors stockage d'eau d'hiver.*

Pour les bassins ou sous bassins en déficit ou en tension quantitative, cette disposition est en lien avec les dispositions T4 - O1.6 – D2 et D3 ». Tome 3, p. 203.

➤ **Sur les atteintes au SDAGE Rhin-Meuse en l'espèce**

Le résumé de l'étude d'impact n'accorde que quelques lignes au réchauffement climatique en prétendant que l'impact sera très faible, et seule quelques lignes sont consacrées au lien entre le réchauffement climatique et l'eau :

« Les installations nucléaires et les équipements importants pour leur protection sont conçus pour fonctionner sur des plages de température très larges, notamment jusqu'à + 35 °C en continu, + 42 °C pendant 7 jours consécutifs et + 47 °C pendant toute une journée. Mais la forte inertie des ouvrages en béton armé, dont une partie est enterrée, fait qu'ils sont peu sensibles à de telles températures. En outre, le projet de raccordement électrique ne présente pas de vulnérabilité particulière au changement climatique. Compte tenu de ces choix de conception et de gestion des installations, des hausses de températures et une augmentation du nombre de vagues de chaleur selon les prévisions du GIEC n'auront pas d'incidence sur le projet global Cigéo.

Par ailleurs, l'augmentation des épisodes de sécheresse n'aura pas d'incidence résiduelle sur le projet, qui vise autant que possible à réduire sa consommation en eau.

Enfin, compte tenu du dimensionnement des bassins de collecte des eaux pluviales et de leur adaptabilité sur les décennies à venir, le renforcement des précipitations extrêmes n'aura pas d'incidence résiduelle sur le projet.

Les effets du changement climatique sur le projet global Cigéo auront une incidence très faible ».
Etude d'impact, p. 63.

Le résumé aborde donc seulement deux éléments relatifs aux interactions de l'eau et du changement climatique : le captage et le dimensionnement du bassin de collecte des eaux pluviales. Cette brièveté démontre que ces interactions n'ont pas été sérieusement prises en compte par le porteur de projet. Ce faisant, le projet porte atteinte aux orientations et aux dispositions du SDAGE.

Par ailleurs, ces deux seuls éléments abordés ne permettent pas de répondre aux objectifs, aux orientations et aux dispositions relatives au changement climatique. En effet, comme déjà démontré, le projet ne prévoit pas de mesures d'évitement en matière de captage d'eau et ne donne aucune assurance sur le renouvellement de la ressource en eau.

Dans ces conditions, la DUP porte atteinte aux objectifs, aux orientations et aux dispositions du SDAGE relatives au réchauffement climatique. Une conclusion s'impose, cette DUP est incompatible avec le SDAGE.

VVVVVVVVVVVV

2.1.12. Sur les insuffisances du dossier en ce qui concerne les atteintes à la biodiversité

2.1.12.1. Sur la violation des articles combinés L. 163-1, L. 110-1-2°, R. 122-5-II-5° in fine du Code l'environnement

En droit.

L'article L. 110-1-II-2°, dans sa version applicable au cas d'espèce issue de la loi dite « biodiversité » du 8 août 2016, pose le principe à valeur législative « *d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement* », déclinaison du principe constitutionnel de prévention posé par l'article 3 de la Charte de l'Environnement, ainsi que de l'article 191 du traité de l'Union Européenne, comme l'un des trois principes devant guider la politique de l'Union Européenne dans le domaine de l'environnement au côté du principe de précaution et du principe pollueur-payeur pour viser « *un niveau de protection élevé* ».

Cet article précise que le principe d'action préventive et de correction par priorité à la source des atteintes à l'environnement doit permettre « *d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées* ».

Le niveau de protection élevé posé par le traité de l'Union Européenne est effectif à partir du moment où est visé « *un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, voire tendre vers un gain de biodiversité* » tel qu'énoncé par le législateur.

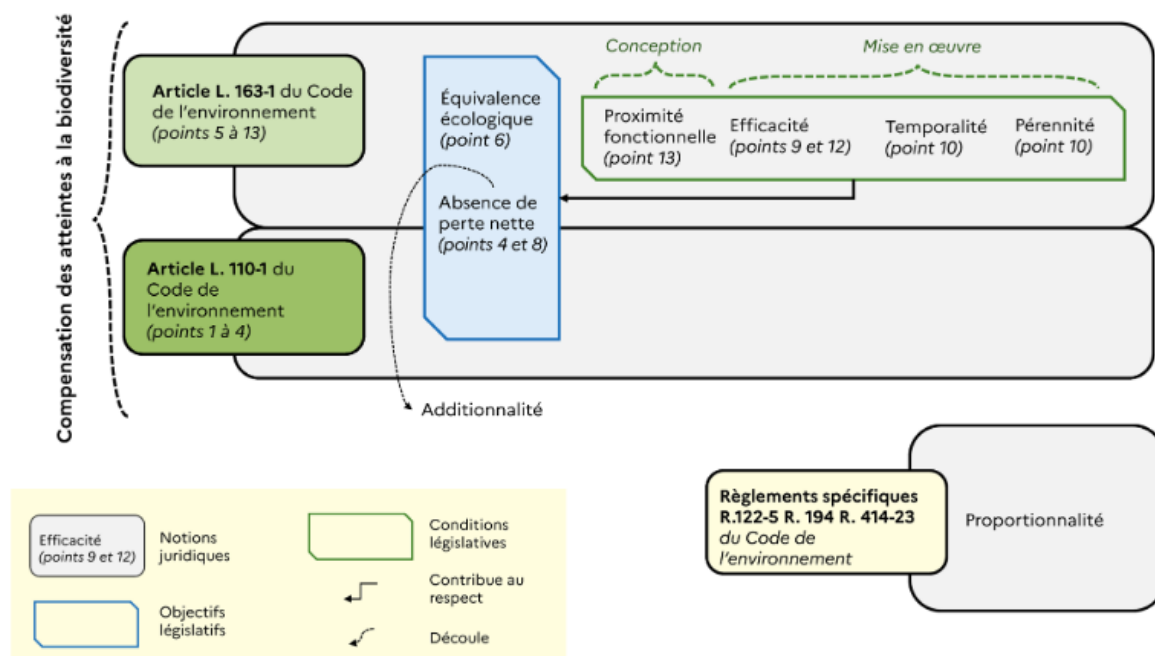
Le législateur est devenu encore plus exigeant avec l'introduction d'une nouvelle disposition – l'article L. 163-1-I du Code de l'environnement – impliquant la mise en œuvre de plusieurs principes découlant du principe de prévention comme autant d'indicateurs juridiques permettant l'évaluation préalable de tout projet ayant une incidence notable sur l'environnement avant toute autorisation :

*I. - Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont les mesures prévues au 2° du II de l'article L. 110-1 et rendues obligatoires par un texte législatif ou réglementaire pour compenser, dans le respect de leur **équivalence écologique**⁷, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification.*

*Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une **obligation de résultats** et être **effectives pendant toute la durée des atteintes**. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état.*

⁷ Nous soulignons

Autrement dit, pour que le principe de prévention soit mis en œuvre de façon effective dans le cadre d'une évaluation environnementale préalable à une autorisation - comme en l'espèce l'étude d'impact du dossier de demande préalable à la DUP - il doit se décliner en plusieurs obligations à la charge du maître d'ouvrage ⁸, à savoir les principes d'équivalence fonctionnelle, de pérennité des mesures compensatoires, de faisabilité et d'efficacité des mesures compensatoires, ainsi que de proximité fonctionnelle, principes spécifiques pour le respect de la séquence ERC.



Sources : CGDD, OFB, Cerema

9

Dans l'approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique éditée en mai 2021, le ministère de la Transition écologique rappelle que la combinaison de ces deux articles entraîne la mise en œuvre de deux objectifs (absence de perte nette et équivalence écologique) et de quatre conditions permettant leur atteinte (efficacité, temporalité, pérennité et proximité fonctionnelle).

Par ailleurs, l'article R. 122-5-II-5° *in fine* ¹⁰ du Code de l'environnement précise que les éventuels impacts devant faire l'objet d'une analyse au sein de l'étude d'impact sont les effets « *directs et, le cas échéant, sur les effets indirects secondaires, cumulatifs, transfrontaliers, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, positifs et négatifs du projet* ».

Enfin, concernant les milieux aquatiques, ces principes sont déclinés et affinés au niveau des SDAGE Seine Normandie 2010-2015 et Rhin-Meuse 2016-2022, avec un principe d'équivalence fonctionnelle appréhendée de façon globale et des mesures de compensation situées dans le même bassin versant que la masse d'eau impactée (disposition T3 - 07.4.5 - D5 du Sdage Rhin-Meuse).

⁸ entendu au sens du droit de l'Union, transposé en droit interne à l'article L122-1 du code de l'environnement comme étant « l'autorité publique qui prend l'initiative d'un projet »

⁹

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Approche_standardis%C3%A9e_dimensionnement_compensation_%C3%A9cologique.pdf

¹⁰ Dans la version en vigueur du 1^{er} octobre 2019 au 1^{er} août 2021

➤ **Sur les carences substantielles du dossier en l'espèce**

Les développements relatifs à l'insuffisance substantielle du dossier d'étude d'impact ci-dessous exposés complètent l'ensemble des développements précédents concernant le fractionnement du dossier et le défaut d'appréhension globale, dès l'autorisation initiale, de l'ensemble des impacts du dossier, et renforce le constat d'incomplétude du dossier.

Il ressort du dossier d'étude d'impact, tant dans son volume 3 consacré à l'état initial, que dans ses volumes 4 et 5 consacrés aux évaluations d'incidences de façon générale et d'incidences sur les sites Natura 2000 de manière spécifique, que l'ensemble des principes précités nécessaires pour la mise en œuvre de la séquence ERC, n'ont pas été respectés.

Cette violation générale de la séquence ERC, de valeur législative, ne s'explique que par une pratique, sans aucun fondement légal ni même réglementaire, consistant à ne présenter qu'une étude préliminaire avant la décision initiale de la DUP et sans proposer de mesures compensatoires sur les milieux aquatiques (cours d'eau et zones humides) à ce stade et de façon générale présentant des mesures sans proportion avec les enjeux identifiés.

Comme vu précédemment, cette carence a pourtant été soulignée par l'OFB dans son avis du 10 mars 2021, dont l'analyse était pourtant circonscrite aux seules zones humides pour les milieux impactés et au cortège des seuls chiroptères pour les espèces protégées, et ce, en des termes peu équivoques :

*En première approche, il apparaît que les principes spécifiques de la séquence ERC, notamment les principes d'équivalence fonctionnelle, de pérennité, de faisabilité et d'efficacité, ne sont pas garantis selon les attendus en vigueur dans le Code de l'environnement (articles L.110-1-2°, L. 163-1, R.122-5 II 7°, R.181-14 II du Code de l'env.) et dans la doctrine ministérielle. **Dès lors, le projet apparaît comme incomplet au regard de la réglementation nationale et incompatible avec plusieurs dispositions des SDAGE Seine Normandie 2010-2015 et Rhin-Meuse 2016-2021, (notamment la disposition T3 – 07.4.5 – D5) et incompatible avec les objectifs de la directive cadre sur l'eau (DCE).***

Production n°108 précitée : Avis OFB 10 mars 2021, page 2

En page 18, l'OFB a rappelé qu'il ne s'agissait que d'une pratique :

Pour rappel, les mesures compensatoires sont, comme le reste du dossier de demande d'autorisation, soumises à enquête publique. La pratique, qui consiste à finaliser et préciser l'offre compensatoire après la prise de l'arrêté d'autorisation, crée une fragilité juridique du dossier.

Production n°108 précitée : Avis OFB 10 mars 2021, page 18

➤ **Sur l'omission d'opérations accessoires indispensables à la réalisation du projet**

Rappelons que la CJUE a eu l'occasion de préciser que l'appréciation des incidences sur l'environnement des projets doit être globale, le guide d'interprétation de la réforme du 3 août 2016 citant la jurisprudence C-142/07 du 25 juillet 2008, transposé au III de l'article L. 122-1 qui impose que le projet « doit être appréhendé dans son ensemble » et ses incidences « évaluées dans leur globalité ».

Ce même guide du ministère (page 21), se réfère tant à la jurisprudence précitée de la CJUE du 25 juillet 2008 qu'à la note interprétative de la commission européenne du 25 mars 2011 sur les travaux associés et accessoires et rappelle que « le projet doit être appréhendé comme l'ensemble des opérations ou travaux nécessaires pour le réaliser et atteindre l'objectif poursuivi. Il s'agit des travaux,

installations, ouvrages ou autres interventions qui, sans le projet, ne seraient pas réalisés ou ne pourraient remplir le rôle pour lequel ils sont réalisés. »¹¹

Autrement dit, sont à inclure au sein d'un projet tous les travaux intervenant en phase de travaux, nécessaires à sa bonne réalisation (déboisements, sondages géotechniques, terrassements, déblais,...) et intrinsèquement liés entre eux pour atteindre ses objectifs économiques, sociaux, techniques ou financiers.

En l'espèce, un nombre conséquent d'analyses soit de l'état initial, soit des incidences sur les milieux naturels, ne figurent pas au stade de cette autorisation initiale alors qu'elles étaient parfaitement « identifiables » au sens de l'article L. 122-1-1-III du Code de l'environnement comme vu précédemment, au regard de l'ancienneté du projet, des moyens techniques et financiers mis en œuvre et des méthodes de dimensionnement de la séquence ERC à disposition.

A titre d'illustration, en page 150 du volume 3 de l'étude d'impact il est indiqué :

Les cours d'eau concernés par les travaux de renforcement et de sécurisation de la ligne 400 kV font l'objet d'une étude bibliographique des caractéristiques hydromorphologiques et des débits du fait en l'absence de définition précise de la nature des travaux par pylône et de la position des accès aux zones de travaux. Des précisions seront apportées ultérieurement sur les cours d'eau réellement concernés par les travaux.

Production n°68 précitée : EI, volume 3, page 150

De la même manière, dans le même volume 3, il est incompréhensible que les opérations d'adduction d'eau n'aient pas encore été définies pour notamment en évaluer l'impact sur les zones humides :

L'opération d'adduction d'eau n'est définie à ce stade que par ses fonctionnalités. Les tracés des canalisations nécessaires pour relier les installations du centre de stockage Cigéo aux captages d'alimentation en eau, devront intercepter des Zones à Dominantes Humides (ZDH) et des cours d'eau. Les versions ultérieures de la présente étude d'impact viendront préciser les enjeux et la démarche ERC « zone humide » pour cette opération dès que les tracés des canalisations seront connus et stabilisés.

Production n°68 précitée : EI, volume 3, page 260

L'Autorité environnementale avait relevé ces différentes omissions :

« L'Ae a observé au chapitre 2.1.1.5.4 que les études de la biodiversité n'étaient pas encore finalisées pour la déviation de la route départementale D60/960, l'adduction d'eau et le raccordement électrique. Les questions environnementales apparaissent donc comme partiellement prises en compte dans l'examen des solutions de substitution pour l'emplacement des sites du projet.

Au bilan, le choix d'implantation des installations ne prend, selon l'Ae, pas suffisamment en compte les enjeux environnementaux.

L'Ae recommande de reprendre, une fois complétée la connaissance de l'état actuel, la comparaison des incidences environnementales de plusieurs variantes d'implantation des différentes composantes du projet. »

Production n°69 précitée : Avis Ae

Les volumes de déblais et remblais, pourtant estimés à 11 000 000 m³, seront eux aussi « précisés par le maître d'ouvrage dans les versions ultérieures de l'étude d'impact », et les travaux de terrassements nécessaires pour les opérations autre que les mouvements de terres des zones puits

¹¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20d%E2%80%99interpr%C3%A9tation%20de%20la%20r%C3%A9forme%20du%203%20ao%C3%BBt%202016.pdf>

et descendrière, seront, tout autant, présentés « lors des phases ultérieures d'actualisation de la présente étude d'impact ».

Production n°110 : EI, volume 4, page 58

L'Andra avait notamment indiqué en page 50 du même volume que « différentes opportunités de valorisation des versées ../.. sont en encours d'études : - leur utilisation pour combler des carrières »

Autrement dit, il est reconnu que des sites hors zones du projet sont en mesure d'être impactés, et ce alors même que les carrières sont susceptibles par exemple d'abriter des espèces protégées (notoirement connues pour abriter des nids sur les parois verticales ou des batraciens dans les mares de faible profondeur) et que ne figure aucune analyse de ces impacts sur ces milieux ou des incidences du transport des versées vers ces sites.

Pourtant, la quantification de ces opérations de terrassement, leur qualité physico-chimique, leur localisation, leurs déplacements, la temporalité de leurs déplacements, les modalités des rejets des eaux de ruissellement dans les cours d'eau avoisinants, auront nécessairement une incidence sur les milieux et les espèces concernés : le calcul du besoin compensatoire n'est ainsi pas possible en l'absence de telles données.

L'OFB avait quant à lui, dans son avis précité du 10 mars 2021, averti le porteur de projet que concernant l'état initial des zones humides, le dossier ne comportait aucune délimitation précise des zones humides pour les opérations des maîtres d'ouvrages coopérants :

L'étude mentionne des impacts sur les zones humides en lien avec l'aménagement des opérations connexes portées par les maîtres d'ouvrage coopérants, sans en délimiter précisément les surfaces.

« Concernant la seule mise à niveau de la ligne ferroviaire 027000 sous la maîtrise d'ouvrage de SNCF réseau, la liste des habitats humides recensés au sein de l'aire d'étude immédiate de cette opération comptabilise une superficie de 48,5 ha ainsi que 140 ha d'habitats aquatiques liés aux cours d'eau avec ripisylve d'Aulnes et de Frênes ou de Saules blancs ainsi qu'aux mares eutrophes avec végétations d'hélophytes ».

Production n°108 précitée : Avis OFB, 10 mars 2021, page 9

Cette carence, outre qu'elle ne respecte pas la réglementation en vigueur (L. 214-7-1 du Code de l'environnement) doit être considérée comme substantielle au regard de l'importance qu'y attache l'OFB, puisque grevant les évaluations de la séquence ERC et donc de la dette écologique :

« Cette analyse est essentielle pour établir un état initial complet des zones humides impactées par l'ensemble du projet Cigéo. »

Les enjeux de préservation des zones humides sont majeurs pour tamponner et lisser les modifications des régimes hydrologiques, observés depuis ces trois dernières années ».

Production n°108 précitée : Avis OFB, 10 mars 2021, page 10

Cette carence d'analyse des zones humides se retrouve pour les cours d'eau, que ce soit pour les données hydrologiques, hydromorphologiques ou biologiques :

Les autres cours d'eau, et notamment ceux en aire d'étude immédiate et directement impactés par le projet (ex : Orge, Bureau, Ormançon, Ruisseau de l'Étang, Ruisseau du Naillemont), font l'objet d'un manque de connaissance en matière hydrologique. Le débit moyen interannuel, les fréquences d'assecs, d'étages et de crues seront nécessaires, notamment pour bien appréhender l'impact des prélèvements et rejets concernant ces cours d'eau.

Certains cours d'eau ne font également l'objet d'aucune description hydrologique.

(...)

Les cours d'eau, directement impactés par le projet, notamment en termes de rejet, d'un Impact lié à un prélèvement en eau souterraine (ou rabattement de nappe), devront faire l'objet de compléments

basés sur des données objectives et mesurées en termes d'hydraulique (ex : transects, largeur plein bords, section mouillée, etc.) et en termes écologique (ex : habitats, faciès d'écoulement, etc.).

Production n°108 précitée : Avis OFB, 10 mars 2021, page 19

Au surplus, l'OFB n'a pu que déplorer l'absence d'analyse des impacts indirects et temporaires sur les zones humides et les cours d'eau, en raison de la mise en œuvre de la première tranche de fonctionnement au niveau de la descenderie dans les calcaires du Barrois, qui implique une opération de drainage important de la nappe circulant dans la formation géologique :

« Cette surface importante impacte nécessairement les cours d'eau et les zones humides alentours. Ces travaux, même temporaires, engendrent des impacts résiduels significatifs sur le fonctionnement de ces milieux sensibles. Leurs incidences respectives doivent être intégrées à la séquence ERC et dans le dimensionnement de la dette compensatoire. »

Production n°108 précitée : Avis OFB, 10 mars 2021, page 10

Pour les cours d'eau ce sont l'ensemble des données sur la quantité de rejets dans les cours d'eau concernés qui sont manquantes, pourtant indispensables pour en évaluer les impacts quantitatifs et qualitatifs.

Ainsi, pour le cours d'eau de l'Ormançon vers lequel 3 rejets sont prévus après épuration en provenance de la zone puits : ces rejets ne sont non seulement pas quantifiés, mais les informations sont peu précises, alors que les eaux rejetées sont issues des eaux usées, des eaux de ruissellement et des eaux souterraines, ce qui nécessitent des traitements différenciés.

La température de l'eau est également un paramètre primordial notamment pour les espèces salmonicoles et de ce fait les eaux rejetées devront respecter des normes admissibles pour des cours d'eau de 1^{ère} catégorie, ce qui n'est pas précisé dans le dossier.

Pourtant, l'Ormançon (tout comme l'Orge) est un cours d'eau fragile avec des assecs récurrents en période estivale.

Les cours d'eau comme l'Ormançon, de rang de Strahler 1 composent un chevelu non négligeable et représentent en moyenne sur un département de 60 à 70 % du chevelu total des écoulements de rus et ruisseaux.

Ce sont des milieux sensibles avec ces micro-biotopes particuliers qui demandent des protections particulières, ne possédant pas de fortes capacités d'autoépuration en cas d'atteinte extérieure polluante, avec une régénération beaucoup plus lente par rapport aux cours d'eau plus importants.

La qualité des eaux rejetées est primordiale et notamment le paramètre matières en suspension (MES) afin d'éviter un colmatage du substrat ce qui impacterait fortement le potentiel « frayères », accrédité par les textes réglementaires applicables et par les observations effectuées pour le compte du porteur de projet et alors que le cours d'eau se situe à proximité d'une zone Natura 2000, renforçant d'autant plus l'enjeu de ce cours d'eau.

De même, alors que les dispositions européennes (EIE) et internes exigent une appréhension globale de l'ensemble des travaux exigés pour la réalisation du projet (donc comprenant les travaux qui n'existeraient pas sans l'existence du projet d'enfouissement, à savoir la mise à niveau de la ligne ferroviaire, la ligne 400Kv, l'adduction d'eau, la déviation de la RD60/960, l'expédition et le transport des déchets radioactifs notamment), l'Andra concède que les travaux des autres opérations ne sont pas encore suffisamment définis pour l'appréciation des risques sur les écoulements d'eaux superficielles ou les eaux souterraines :

Dans l'attente de la définition exacte des travaux à réaliser et conformément à ce qui est explicité au Volume chapitre 3.5.1, d'actualisations de l'étude d'impact au fur et à mesure de l'avancement de l'élaboration des opérations du projet global, de l'intégration des conclusions des participations du public en cours ou à venir et de l'approfondissement de la conception du projet global Cigéo, ce chapitre sera complété dans une version ultérieure de l'étude d'impact.

Production n°110 précitée : EI, volume 4, pages 90, 91, 98.

Cette incomplétude avouée sur l'évaluation des mesures d'évitement et de réduction des écoulements des eaux souterraines et de services, cumulée avec les opérations des autres opérateurs sera même bien plus importantes, puisque toutes les incidences potentielles et résiduelles du projet global CIGEO n'ont tout simplement pas été évaluées au sein de cette autorisation initiale :

Il apparaît ainsi que des opérations d'aménagement pourtant peu complexes telle que la liaison intersites (LIS) qui comprend un convoyeur semi-enterré, une piste routière pour les poids lourds et une voie pour les véhicules légers en parallèle n'ont pas été définies :

« La surface exacte d'implantation de la LIS sera précisée dans le cadre des autorisations ultérieures ».

Production n°110 précitée : EI, volume 4, page 155

De même, le pétitionnaire a été contraint d'indiquer que concernant les continuités écologiques, l'évaluation des incidences tant sur les sous-trames boisées que sur les sous-trames aquatiques et humides, n'étaient pas complètes tant sur les opérations de raccordement électrique, que de mise à niveau de la ligne ferroviaire, de l'adduction d'eau que de la déviation de la route départementale.

Production n°110 précitée : EI, volume 4, page 176, points 6.5.3.1 et 6.5.3.3

Production n°110 précitée : EI, volume 4, page 196, points 6.5.4.5 à 6.5.4.8

Par ailleurs, l'expédition et le transport des colis de déchets, pour lesquels l'Autorité environnementale avait pourtant demandé qu'une analyse des incidences soit incluse dans le projet global, ont été intégralement occultés : si le dossier d'étude d'impact indique qu'« aucune artificialisation supplémentaire des sols n'est attendue pour cette opération du projet global Cigéo » (page 205, EI, Volume 2), tout porte à croire que cette allégation est contredite en page 207 où il est expressément précisé :

« Le CEA ne s'interdit aucun mode de transport pour se prémunir de difficultés liées à l'utilisation de la voie ferroviaire ou routière. Les scénarios envisagés pourront nécessiter :

l'adaptation des installations de départ actuellement sous dimensionnées ou la création d'installations de transfert:

la création de plateformes d'expédition ;

la création ou l'adaptation de terminaux de transbordement ferroviaires ou fluviaux.

Le choix définitif des scénarios de transport de référence au départ des centres CEA de Marcoule et de Cadarache n'interviendra qu'après le résultat des dernières études de faisabilité complémentaires en cours, le remontage global des coûts et la décision d'engager ou non les Investissements pour les phases de conception et de réalisation des infrastructures et des emballages de transport. »

L'OFB a quant à lui clairement indiqué en conclusion de son chapitre relatif à l'analyse de l'état initial des cours d'eau, que le dossier « présente des manques importants afin de bien caractériser et valider les niveaux d'enjeux présentés dans le dossier » et « qu'en l'absence d'éléments de description des travaux dans le dossier, il est difficile de valider les enjeux biodiversité proposés »

D'un point de vue général, l'absence de descriptif précis des travaux, des emprises et des techniques utilisées nuit à la détermination et à la validation des mesures de réduction proposées et des mesures de compensation qui en découlent.

Annexe 108 : Avis OFB, 10 mars 2021, pages 22-23

Une nouvelle fois, il n'est pas intelligible juridiquement que ces scénarios n'aient pas été englobés dans l'étude d'impact, puisqu'ils impliquent des impacts potentiels sur les milieux naturels traversés, tant par les opérations d'aménagement qui seront nécessaires que durant la phase centenaire d'exploitation industrielle et en tout état de cause par les risques d'accidents.

Il résulte de ces insuffisances que le calcul de la dette écologique s'en trouve nécessairement faussé, ne serait-ce qu'au regard de toutes ces opérations accessoires dont les incidences n'ont pas été évaluées, et le besoin compensatoire de celles-ci non calculé, ce qui est explicitement indiqué au point 6.7, page 203 du volume 4.

➤ **Sur les erreurs d'application de la séquence ERC**

L'application de la séquence ERC est erronée à plus d'un titre : mesures d'évitement qui n'en sont pas, mesures de réduction peu précises ou consistant en des mesures de compensations, voire pour certaines d'entre elles en des impacts, mesures de compensation devant être qualifiées de mesures d'accompagnement ou ne respectant pas l'équivalence écologique, la proximité fonctionnelle ou la temporalité :

A titre d'illustration, concernant les mesures d'évitement :

La mesure MEO (mesures de conception du projet qui évitent les zones à enjeux environnementaux) »

S'il n'est pas contesté qu'une ZNIEFF (en l'espèce ZNIEFF dénommée « *Forêt de la Fosse Lemaire à Mandres en Barrois* ») n'est pas opposable en tant que telle à un projet d'infrastructure, il n'en demeure pas moins que c'est un instrument de connaissance servant d'indicateur de la richesse écologique d'un site.

Prétendre le contraire, comme le fait le porteur de projet (page 159, Volume 4) « *Comparativement aux forêts et bois du secteur, ce boisement ne recèle pas d'habitat ou d'espèces exceptionnelles et ne présente pas une richesse écologique particulière* » revient à nier ce caractère d'indicateur de richesse écologique particulier, et contredit le travail préalable du CRSPN de Lorraine qui l'a désigné : une ZNIEFF délimite nécessairement un enjeu fort environnemental, avec des espèces patrimoniales, d'autant plus lorsqu'il est boisé comme en l'espèce.

Ainsi, le choix d'implantation de la zone puits, ainsi que du dépôt des verses, ne saurait être qualifié sérieusement de mesures d'évitement, en prévoyant 217 ha de défrichement sur 220 ha.

L'Autorité environnementale l'avait clairement mentionné :

« Le dossier conclut que le projet «est en grande majorité prévu sur les lieux où la biodiversité est ordinaire et où les espaces naturels n'ont pas de fonctionnalité écologique». L'Ae ne souscrit pas à cette interprétation ; le choix d'implanter la zone puits en forêt, qui plus est dans une Znieff, résulte d'un souci d'évitement des terres agricoles et ne peut pas être justifié par la biodiversité des espaces concernés. » (page 21 avis de l'Ae)

« L'emplacement de la zone puits a été choisi au sein d'un massif forestier afin de limiter les impacts sur l'agriculture et le paysage../. Plusieurs arguments en faveur du bois Lejuc tiennent à la position de la descenderie. »

sachant que « De fait, le dossier ne mentionne pas d'options préalables au choix d'implantation de la zone descenderie qui tiendraient compte par exemple de la sensibilité de l'environnement ou d'autres possibilités de raccordement ferroviaire. L'Ae s'interroge sur le caractère optimal du choix de sa localisation. » (page 31 du même avis).

Par ailleurs, la valorisation des matériaux de verses « mortes » par des filières économiques et permettant de réduire l'emprise sur le massif forestier de 39 ha constitue au mieux une mesure de réduction et non une mesure d'évitement, si tant est qu'elle soit réalisable techniquement ou financièrement, et à condition qu'ils n'impactent d'autres milieux naturels d'importance (telle que leur valorisation dans d'anciennes carrières, potentiellement hôte d'un cortège faunistique et floristique important).

De même, concernant la frange ouest qui ne sera pas touchée, il s'agit en réalité plus d'une légère mesure de réduction d'impact que d'un évitement. L'étude d'impact indique que cette « bande boisée d'une largeur de 100 m est maintenue sur toute la longueur de la zone puits » ; il oublie sur ce point de mentionner la présence du raccordement de la liaison intersite, qui créera une interruption dans cette bande.

La mesure ME1 (mesures d'évitement des secteurs sensibles par un balisage), page 171 Ei, Vol 4 :

Au regard de la doctrine ministérielle (Guide d'aide à la définition des mesures ERC, janvier 2018), cette mesure ne serait assimilable à une mesure d'évitement, que si le balisage était total, à défaut elle serait considérée comme une mesure de réduction :

« Pour pouvoir être « rattachable » à cette sous-catégorie, l'évitement doit être total en termes surfaciques (par exemple, préservation de la totalité d'une station d'espèce végétale) mais aussi en termes fonctionnels (en effet, la préservation d'une station d'espèce végétale peut être totale mais cette dernière peut être indirectement impactée par une modification des conditions édaphiques tel un assèchement en périphérie : il s'agira alors d'une mesure de réduction : R1.1c ou R1.2b selon les cas). »¹²

En outre, une barrière temporaire et/ou fixe protégerait certes de certaines intrusions, mais nullement de tout risque d'impacts, en particulier sur la faune ou les habitats (par exemple : dérangement par l'usage d'explosifs à proximité, les pollutions accidentelles, les matières en suspension ou l'envol de poussières...)¹³

Cette mesure est quoiqu'il en soit trop vague et nécessite de joindre des cartes délimitant ces zones.

Par ailleurs, cette mesure fait doublon sur la zone puits et la zone descendie avec la mesure MR3 (installation de clôtures autour de ces deux zones).

L'OFB partage notre analyse au sein de son avis précité du 10 mars 2021 :

De très nombreuses mesures d'évitement proposées dans l'étude d'impact ne sont pas des mesures d'évitement mais bien des mesures de réduction.

Production n°108 précitée : Avis OFB, 10 mars 2021, page 13

A titre d'illustration, concernant les mesures de réduction

La mesure MR1 (Capture / déplacement des individus en amont de la phase chantier, page 172, EI, Vol IV) est selon le même guide d'aide à la définition des mesures ERC une mesure d'accompagnement :

Page 118 : Compte-tenu du risque d'échec important, le transfert d'espèces animales et/ou végétales à l'extérieur de la zone d'emprise des travaux est considéré comme de l'accompagnement.

Ce déclassement d'une mesure de réduction en mesures d'accompagnement modifie radicalement et nécessairement l'évaluation du niveau d'incidences au regard du risque d'échec important de ce type de mesure et exige quoiqu'il en soit une autorisation préalable de capture pour les espèces protégées, à savoir le dépôt d'un dossier de dérogation espèces protégées, ce qui exige que l'état de conservation favorable soit garantie *ex ante*, et donc dès le stade de l'autorisation initiale (voir *infra et supra*).

Par conséquent, cette mesure ne peut entrer dans le calcul de la dette écologique.

¹² Page 62 : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Th%C3%A9ma%20-%20Guide%20d%E2%80%99aide%20%C3%A0%20la%20d%C3%A9finition%20des%20mesures%20ERC.pdf>

¹³ C'est ainsi que bien que l'usage d'explosifs soit expressément envisagé (page 190, EI, page 192), son impact quant à lui sur les espèces n'a pas été évalué.

La mesure MR3 (Adaptation d'ouvrages et de clôtures pour permettre le passage de la faune, page 173, EI, Vol IV)

Pour les clôtures : cette mesure peut être difficilement considérée comme étant une mesure de réduction des impacts environnementaux mais bien plutôt comme une mise en sécurité industrielle des zones concernées.

Elle crée par ailleurs un impact – celui de la rupture des possibilités de déplacement de la faune – non pris en compte dans le calcul de la dette écologique.

Pour les ouvrages de passage de faune : outre qu'elle omet le passage de la grande faune, elle ne comporte aucune précision pour juger de la qualité de cette mesure, et renvoie aux autorisations ultérieures : au regard de ces imprécisions, cette mesure ne respecte pas le principe d'efficacité.

La mesure MR5 (Phasage de l'aménagement des verses de la zone puits et végétalisation de celles-ci après remblai, page 174, EI, Vol IV) est présentée fallacieusement comme une mesure de réduction alors que les zones de verse sont situées en milieu boisé au détriment de milieux moins sensibles et plus aisément compensables qui auraient pu être choisis.

La mesure MR11 (Limiter les travaux et activités d'exploitation de nuit, page 175, EI, Vol IV) consiste à limiter « *au maximum* » ces travaux : cet engagement ne comportant aucun indicateur ferme, elle ne saurait être considérée comme une mesure de réduction.

La mesure MR15 (Création d'un réseau de haies en milieu de grande culture entre la forêt de Montiers et le bois Lejuc, page 176, EI, Vol IV)

« La mesure MR15 consiste à renforcer, dès les premières phases de défrichement de la zone puits, le corridor écologique Identifié dans le SRADDET de la région Grand Est, en créant un réseau de haies et en maintenant les zones arbustives en place. Cette mesure viendra compléter les mesures d'évitement de conservation d'espaces boisés citées précédemment. »

Au vu de ce descriptif, il ne s'agit pas d'une mesure de réduction, mais d'une mesure de compensation, au regard du guide précité, page 98 :

C2.1f - Restauration de corridor écologique			
E	R	C	A
C2.1 : Restauration / réhabilitation concernant tous types de milieu Action sur un milieu dégradé par l'homme ou par une évolution naturelle (ex : fermeture d'un milieu par développement des espèces ligneuses suite à un abandon de gestion), visant à faire évoluer le milieu vers un état plus favorable à son bon fonctionnement ou à la biodiversité faisant appel à des travaux (terrassement, travaux hydrauliques, génie écologique, etc.)			
Thématique environnementale		Milieus naturels	Paysage
🔍 Descriptif plus complet La sous-catégorie peut concerner des corridors aériens (ces derniers ne doivent pas être oubliés). Exemples : densification d'un réseau de haies, rétablissement de continuité écologiques entre gîtes et zones de chasse, création d'une rivière de contournement (lorsque la modification ou l'équipement d'ouvrage existant n'est pas possible), etc.			
.../...			

Pour qu'il y ait compensation et équivalence fonctionnelle, le renforcement du corridor écologique impose que cette mesure soit mise en place avant les opérations de défrichage et non au stade des premières phases comme en l'espèce.

Enfin, une haie ne peut en aucun cas « remplacer » une forêt.

Par ailleurs, considérant les ajouts relatifs aux mesures E et R pour l'alimentation électrique du projet (page 177) sous maîtrise d'ouvrage RTE, les conditions de réalisation de l'opération de remplacement de câble répondent à des impératifs techniques propres à cet opérateur :

« Il convient de noter également que les travaux de renforcement des parties hautes des pylônes comme l'opération de remplacement du câble de garde nécessitent impérativement la mise hors tension de la ligne électrique. Afin de ne pas compromettre la sécurité d'alimentation du territoire national, ces phases de coupure ne peuvent intervenir que dans des conditions bien précises (consommation faible, disponibilité des différents sites de production, disponibilité du réseau) qui détermineront alors les périodes de réalisation de ces travaux sur le câble »

Ces périodes d'intervention ne sont ainsi pas mises en œuvre au regard de leur incidence potentielle sur les milieux ou les espèces : il ne s'agit donc pas d'une mesure de réduction, mais d'un impact à prendre en compte dans le calcul de la dette écologique.

Enfin, l'ajout relatif aux autres projets (adduction, route départementale, ligne ferroviaire, page 178) ne comporte aucune mesure ERC concrète, illustrant une fois de plus l'incomplétude radicale du dossier.

A titre d'illustration, concernant les mesures de compensation

Seuls sont pris en compte dans l'étude d'impact les besoins compensatoires des installations du centre de stockage des déchets, mais non des opérations sous maîtrise d'ouvrage coopérants (page 212) :

« Ne sont considérés dans la présente version de l'étude d'impact que les besoins de compensation des Installations du centre de stockage Cigéo, sous maîtrise d'ouvrage Andra, à savoir la zone puits et la zone descenderie, la LIS et l'ITE. La présente étude d'impact fera l'objet d'actualisations au fur et à mesure de l'approfondissement de la conception du projet global. Ainsi, les éventuelles mesures compensatoires des autres opérations du projet global seront précisées dans les versions ultérieures de l'étude d'impact. »

Cette omission des besoins compensatoires du projet global Cigéo ne se justifie ni scientifiquement, ni juridiquement : ce n'est qu'au regard des impacts du projet pris dans sa globalité (au sens du droit européen) que l'efficacité de la séquence ERC pourra être évaluée.

Afin que les différents maîtres d'ouvrage soient en mesure de disposer des surfaces de compensation équivalentes d'un point de vue fonctionnel, et à proximité des sites impactés, il est nécessaire que le besoin soit évalué *ex ante* dès le stade de la DUP, ce qui permettrait également au titre de la théorie du bilan, de prévoir des terrains de compensation à exproprier, (notamment dans le cadre d'AFAF) et donc d'évaluer la proportionnalité de l'atteinte aux propriétés privées.

Indépendamment du renvoi à des études ultérieures pour caractériser le besoin compensatoire de ces opérations incluses dans le périmètre élargi, les erreurs méthodologiques fondamentales qui viennent d'être décomposées déséquilibrent et faussent toute la séquence ERC et donc le besoin compensatoire seul à même de répondre à l'obligation de démonstration d'une absence de perte nette de biodiversité, voire de gain :

Les incidences du projet global du centre de stockage Cigéo sur les zones humides et les cours d'eau n'étant pas complètement identifiées, les impacts négatifs résiduels significatifs sur ces milieux naturels ne sont pas définis.

Par conséquent, le dimensionnement de la compensation pour ces compartiments naturels n'est pas établi dans l'étude d'impact. Ces compartiments devront faire l'objet de méthodes de dimensionnement de la dette compensatoire spécifiques et adaptées aux enjeux de la gestion équilibrée de la ressource en eau.

Production n°108 précitée : Avis OFB, 10 mars 2021, page 14

De la même manière, les plans de gestion écologique des sites de compensation ne sont pas élaborés, des études complémentaires sont attendues, dont les résultats sont retardés au niveau des autorisations ultérieures, en violation du principe de temporalité susvisé qui impose que les compensations doivent être mises en place avant l'impact : en l'espèce, elles n'ont pas même été définies, *a fortiori* non démarrées.

C'est ainsi que pour les milieux boisés, les besoins compensatoires sont circonscrits aux seules installations de stockage sous maîtrise d'œuvre Andra, eux-mêmes réduits à la seule tranche 1 des travaux, soit 262 unités de compensation sur 436 (page 213, EI, Volume IV), contrevenant directement au principe de temporalité (en excluant les phases 2 et 3 alors qu'au contraire l'Andra disposait d'une temporalité favorable pour la gestion anticipée des surfaces de compensation), ou de pérennité (le public n'est pas informé des sites retenus, même envisagés).

En outre, le fait de prévoir un site de compensation au bois de la Vigne Chardon, distant de 26 km, contrevient au principe du choix en priorité à proximité des sites de compensation.

Le guide précité du Ministère sur l'approche standardisée du dimensionnement de la compensation écologique apportait pourtant des précisions sur ce qu'implique le principe de proximité :

Condition selon laquelle les mesures de compensation sont mises en oeuvre en priorité au plus près de(s) site(s) endommagé(s), et dans tous les cas à proximité fonctionnelle de la zone affectée par le projet, sur le(s) site(s) le(s) plus approprié(s) au regard des enjeux en présence et au sein de la même zone naturelle.

La « zone naturelle » est une région d'étendue souvent limitée, présentant des caractères homogènes et similaires au(x) site(s) affecté(s) d'un point de vue physique (géomorphologie, géologie, bathymétrie, courantologie, climat, sols ou substrat, ressources en eau, régime hydrologique, etc.) et du point de vue de l'occupation humaine (perception et gestion du territoire développant des paysages et une identité culturelle propre).

La condition de proximité fonctionnelle implique de tenir compte du fonctionnement des composantes des milieux naturels affectés dans la définition de la « zone naturelle ».

Pour les espèces, la proximité fonctionnelle fait appel à la capacité de déplacement des individus et aux conditions nécessaires à ces déplacements, c'est-à-dire à l'accessibilité de l'espace pour les individus de l'espèce considérée à partir d'un espace « source ». Ainsi deux espaces physiquement en continuité peuvent être disjoints si un obstacle « structurel » empêche le déplacement des individus de l'un à l'autre (par exemple : espaces séparés par un grillage ou une clôture étanche au passage des petits mammifères terrestres ; un espace boisé continu mais traversé par une zone linéaire très éclairée peut constituer deux espaces disjoints pour certaines espèces de chiroptères)¹⁴

Ainsi, au regard de l'absence de précisions autre que celle de la distance - éloignée - pour le choix du site de compensation au bois de la Vigne Chardon, le public n'a pas été en mesure de disposer d'une information complète pour le respect des dispositions précitées du Code de l'environnement?

2.1.12.2. Sur la violation des articles L. 411-1 et L. 411-2 du Code de l'environnement

Pour rappel, la dérogation « espèces protégées » ne peut être obtenue que si :

- 1 le projet relève d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur (ou relève d'un des quatre autres objets mentionnés dans l'art L. 411-2 non applicables en l'espèce) ;
2. l'absence de solution alternative est démontrée
3. le maintien ou la restauration de l'état de conservation dans un état favorable des espèces visées par cette dérogation sont garantis après la mise en œuvre de la séquence ERC.

En l'espèce, l'analyse de l'étude d'impact permet d'identifier les espèces ou les groupes d'espèces pour lesquelles les niveaux d'impact résiduels ont été estimés comme faibles à forts, soit significatifs (Cf. Tableau 6.40, EI, Vol IV, pages 241 à 246)

- La Mélitidée ciliée (plante protégée au niveau de la région Lorraine) concernée par une destruction de trois stations sur le projet ITE
- Six espèces d'amphibiens : Triton ponctué, Triton palmé, Triton alpestre, Crapaud commun (risques de destruction d'individus et demande d'autorisation de déplacement) ; Alyte accoucheur, Pélodyte ponctué (risques de destruction d'individus, destruction de sites de reproduction et d'aires de repos, demande d'autorisation de déplacement).
- Sept espèces de reptiles : Orvet fragile, Léopard vivipare (risques de destruction d'individus et demande d'autorisation de déplacement) ; Léopard des souches, Vipère aspic, Coronelle lisse, Couleuvre helvétique, Couleuvre verte et jaune (risques de destruction d'individus, destruction de sites de reproduction et d'aires de repos, demande d'autorisation de déplacement).
- Onze espèces d'oiseaux : risques de destruction d'individus, destruction de sites de reproduction et d'aires de repos ; et demande d'autorisation de déplacement pour le Busard cendré
- Chiroptères (seize espèces) : le Petit Rhinolophe, le Grand Murin, le Murin à oreilles échancrées, le Murin de Beschstein, le Murin à moustaches, le Murin d'Alcathoé, le Murin de Natterer, le Murin de Brandt, le Murin de Daubenton, la Noctule commune, la Noctule de

14

https://www.google.com/url?q=https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Approche_standardis%25C3%25A9_e_dimensionnement_compensation_%25C3%25A9ecologique.pdf&sa=D&source=docs&ust=1662491870976867&usg=AOvVaw1Zup35f2lx0QaIeOb2X8y6, Pages 29/30 : "Condition de proximité fonctionnelle 24 (point 13, I.B.2)

Leisler, la Sérotine commune, la Pipistrelle commune, la Barbastelle d'Europe, l'Oreillard roux, l'Oreillard gris (risques de destruction d'individus, destruction de sites de reproduction et d'aires de repos, demande d'autorisation de déplacement).

- Cinq autres mammifères : le Chat forestier, l'Écureuil roux, le Hérisson d'Europe, le Muscardin et la Crossope aquatique (risques de destruction d'individus, destruction de sites de reproduction et d'aires de repos ; demande d'autorisation de déplacement pour les deux derniers).
- Deux insectes : l'Agrion de Mercure et le Cuivré des marais (risques de destruction d'individus, destruction de sites de reproduction et d'aires de repos).
- Un mollusque : la mulette épaisse
- Un certain nombre de poissons

Soit *a minima* une cinquantaine d'espèces protégées identifiées.

Pour autant, aucune demande de dérogation à la protection stricte des espèces susvisées ne figure au dossier, en raison de la pratique contraire au principe d'effectivité des exigences de protection de l'environnement au niveau le plus élevé en droit de l'Union Européenne, consistant à reporter aux autorisations ultérieures le soin de mettre en place la séquence ERC adaptée.

Pourtant, une application effective et non simplement formelle de la séquence ERC, impose que soit déterminé en amont de l'autorisation initiale qu'est la DUP, tout à la fois les justifications d'intérêt public majeur que l'absence de solution alternative et le maintien favorable garanti des espèces visées.

Une analyse contraire, telle que celle portée par le maître d'ouvrage et validée par l'administration reviendrait à ne pas respecter cette succession de conditions.

Dans un arrêt du 10 octobre 2019 n° C-674/17, la CJUE a rappelé sa jurisprudence et définit le contenu de la décision de dérogation :

- les dérogations à la protection stricte des espèces doivent être entendues strictement ; que par ailleurs, les raisons impératives d'intérêt public majeur doivent « être claires, précises et étayées » ;
- que l'absence de solution alternative doit être démontrée par l'autorité nationale sur la foi d'une motivation « précise et adéquate » ;
- que la dérogation doit comporter une analyse faite « sur la base de données scientifiques rigoureuses » des conséquences de la dérogation sur le maintien dans un état de conservation « et ce dans une mesure telle qu'elle exercerait un effet positif sur l'état de conservation » des espèces concernées « ;
- que l'aire de répartition naturelle s'entend de la zone locale, mais aussi au niveau du l'ensemble du territoire de l'État membre, des zones « biogéographiques »
- que si persiste un doute sur le maintien des espèces concernées dans un état de conservation favorable, il faut appliquer le principe de précaution et refuser la dérogation.

Citons quelques considérants éclairants :

54 Il convient, en troisième lieu, de s'assurer que la dérogation en cause n'enfreint pas la condition, énoncée à l'article 16, paragraphe 1, de la directive « habitats », selon laquelle cette dérogation ne saurait nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

55 En effet, l'état de conservation favorable desdites populations dans leur aire de répartition naturelle est une condition nécessaire et préalable à l'octroi des dérogations que ledit article 16, paragraphe 1, prévoit (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 2007, Commission/Autriche, C508/04, EU:C:2007:274, point 115).

56 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 1^{er}, sous i), de la directive « habitats » qualifie un état de conservation comme étant favorable lorsque, premièrement, les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient, deuxièmement, l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible et, troisièmement, il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme.

57 Une dérogation au titre de l'article 16, paragraphe 1, de la directive « habitats » doit ainsi être fondée sur des critères définis de manière à assurer la préservation à long terme de la dynamique et de la stabilité sociale de l'espèce visée.

58 Dès lors, ainsi que l'a en substance relevé M. l'avocat général aux points 79 à 82 de ses conclusions, lors de l'appréciation de l'octroi d'une dérogation fondée sur ledit article 16, paragraphe 1, il appartient à l'autorité nationale compétente de déterminer, notamment au niveau national ou, le cas échéant, au niveau de la région biogéographique visée lorsque les frontières de cet État membre chevauchent plusieurs régions biogéographiques, ou encore si l'aire de répartition naturelle de l'espèce l'exige et, dans la mesure du possible, sur le plan transfrontalier, dans un premier temps, l'état de conservation des populations des espèces concernées et, dans un deuxième temps, les impacts géographiques et démographiques que les dérogations envisagées sont susceptibles de produire sur celui-ci.

(...)

61 Partant, une telle dérogation ne saurait être adoptée sans qu'aient été évalués l'état de conservation des populations de l'espèce concernée ainsi que l'impact que la dérogation envisagée est susceptible d'avoir sur celui-ci au niveau local ainsi qu'au niveau du territoire de cet État membre ou, le cas échéant, au niveau de la région biogéographique visée lorsque les frontières de cet État membre chevauchent plusieurs régions biogéographiques, ou encore si l'aire de répartition naturelle de l'espèce l'exige et, dans la mesure du possible, sur le plan transfrontalier.

Pour que le niveau de protection soit le plus élevé possible, et la garantie du maintien favorable des espèces visées dans leur aire de répartition naturelle, la CJUE exige donc que l'analyse de l'état de conservation favorable se fasse sur le fondement d'une part d'une analyse de l'état de conservation des espèces concernées au moment du projet, au niveau local, national, et le cas échéant au niveau transfrontalier, d'autre part que les impacts soient étudiés au même triple niveau, le tout devant garantir un effet positif sur l'état de conservation des espèces.

D'ailleurs l'article L. 163-1 du Code de l'environnement, en exigeant une obligation de résultat de la séquence ERC, ne fait que reprendre cette obligation de garantie « et ce, dans une mesure telle qu'elle exercerait un effet positif net sur l'état de conservation de la population ».

Or, il résulte des pièces du dossier que l'analyse des impacts sur le maintien ne l'a pas été à hauteur des aires de répartitions naturelles, qui, en fonction des espèces, se développe au seul niveau local, pour d'autres au niveau national, et d'autres encore, traversent les frontières proches.

L'analyse des impacts ne porte que sur la zone d'étude rapprochée, et dans une bien moindre mesure au regard des travaux accessoires indispensables à sa réalisation, alors que la CJUE exige qu'il « appartient à l'autorité nationale compétente de déterminer, notamment au niveau national ou, le cas échéant, au niveau de la région biogéographique visée lorsque les frontières de cet État membre chevauchent plusieurs régions biogéographiques, ou encore si l'aire de répartition naturelle de l'espèce l'exige et, dans la mesure du possible, sur le plan transfrontalier, dans un premier temps, l'état de conservation des populations des espèces concernées et, dans un deuxième temps, les impacts géographiques et démographiques que les dérogations envisagées sont susceptibles de produire sur celui-ci » (§58).

Au regard de la perte dramatique de biodiversité, l'exigence du maintien d'un état de conservation favorable ne peut en effet se comprendre sans ces triples analyses (local, national, transfrontalier), effectuées pour chaque demande de dérogation, pour chaque espèce ou cortèges concernés.

Or, cette obligation de garantie du maintien favorable ne figure pas au dossier et ne saurait l'être ultérieurement, puisqu'il s'agit d'une des trois conditions préalables avant qu'un projet soit autorisé.

Rappelons que ce dossier est vieux de plusieurs décennies durant lesquelles l'Andra a eu amplement le temps, et dispose de toutes les compétences techniques, pour déterminer de manière exhaustive l'état de conservation des aires de répartition naturelles concernées, en-dehors de corrections marginales à l'issue par exemple des sondages géologiques ou de la découverte *in situ* d'espèces protégées lors des dossiers ultérieurs.

Reporter aux autorisations ultérieures est une façon de fractionner le projet, rendant illusoire, si ce n'est factice, les participations ultérieures du public, la DUP cristallisant le projet sauf modifications substantielles à la discrétion de l'administration qui jugera nécessaire ou non des actualisations et des compléments.

L'administration ne saurait donc se prévaloir de l'article L.122-1-1 du Code de l'environnement, en renvoyant à des études ultérieures le soin d'apporter les précisions nécessaires, puisque ces reports ultérieurs ne sont possibles qu'à condition que les incidences du projet sur l'environnement n'aient pu « être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation » : il appartenait à l'Andra d'apporter des justifications précises démontrant qu'il ne pouvait pas identifier ou apprécier ces incidences dès le stade de cette autorisation initiale, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Votre juridiction est en mesure d'harmoniser ces pratiques d'incrémentalité alléguées comme permettant seule des appréciations fines des enjeux et des incidences au fur et à mesure de l'avancée des travaux : or cette pratique vide de toute portée effective la mise en œuvre de la notion juridique de raisons impératives d'intérêt public majeur qui est une notion autonome du droit de l'Union Européenne, qui se distingue radicalement de l'intérêt public ou de l'intérêt national d'une telle opération en ce qu'elle est bien plus restrictive (l'interdiction de destruction/capture/perturbation intentionnelle ainsi que la protection des habitats pour certaines espèces est la norme, la dérogation l'exception) et donc bien plus exigeante pour garantir un état de conservation favorable.

Votre juridiction est en mesure de condamner cette pratique lorsque le maître d'ouvrage est à même d'identifier les enjeux et les incidences dès l'autorisation initiale et alors qu'il sait que le projet entraînera l'application des articles L. 411-2 et suivants du Code de l'environnement, en faisant usage de l'article 6 de la convention d'Aarhus dont vous avez reconnu l'opposabilité de son §4 devant les juridictions administratives par votre arrêt n°434742 du 15 novembre 2021 :

8. En troisième lieu, aux termes de l'article 6 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement : " 2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus (...) / 3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement. / 4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. ". Ces stipulations doivent être regardées comme produisant des effets directs dans l'ordre juridique interne.

CE, 15 novembre 2021, n°434742

Déclarer d'utilité publique un projet sans avoir procédé au préalable à l'analyse des conditions propres au mécanisme de dérogation à la protection stricte des espèces protégées, c'est interdire

au public de disposer d'informations « *de manière efficace et en temps voulu* » (§2) et l'empêcher d'exercer une réelle influence puisque toutes les options et solutions seront cristallisés par le dossier validé par la DUP (§4).

2.1.12.3. Questions Préjudicielles

Si par impossible votre Juridiction considérait que la pratique des renvois ultérieurs telle que mise en œuvre dans le dossier de demande ne contredirait pas les dispositions de droit interne applicables (L. 122-1, L. 122-1-1-III), il vous sera alors demandé de renvoyer à la Cour de Justice de l'Union Européenne les deux questions suivantes :

Une Déclaration d'utilité publique renvoyant à d'éventuelles autorisations ultérieures, ou ne comportant pas dès ce stade un dossier de demande de dérogation espèce protégée, contrevient-elle aux directives dites « Habitats-Faune-Flore » et « Oiseaux » qui prévoient que l'état de conservation favorable desdites populations dans leur aire de répartition naturelle soit une condition nécessaire et préalable à l'octroi des dérogations (voir, en ce sens, arrêt du 10 mai 2007, Commission/Autriche, C-508/04, EU:C:2007:274, point 115) ?

L'interprétation faite par les juridictions internes françaises selon lesquelles une demande de dérogation à la protection stricte des espèces protégées peut être octroyée sous réserve du respect de trois conditions cumulatives (raisons impératives d'intérêt public majeur, absence de solutions alternatives satisfaisantes, état de conservation favorable), mais sans exiger qu'elle exercerait un effet positif sur l'état de conservation des espèces concernées, ni le respect du principe de précaution contrevient-elle aux objectifs des directives dites « Habitats-Faune-Flore » et « Oiseaux » ?

vvvvvvvvvvvv

2.1.13. Sur la légalité externe de la mise en compatibilité du SCoT du Pays Barrois

2.1.13.1. Sur l'exception d'illégalité du SCoT du Pays Barrois

Il a été jugé (CAA de NANTES N° 18NT02494 - 2019-08-29) :

*« ... lorsque le territoire d'une commune, soumise aux dispositions particulières au littoral, est couvert par un schéma de cohérence territoriale mettant en oeuvre ces dispositions, celui-ci fait obstacle à une application directe au plan local d'urbanisme des dispositions législatives particulières au littoral, la compatibilité du plan local d'urbanisme devant être appréciée au regard des seules orientations du schéma de cohérence territoriale. **Ce principe ne fait toutefois pas obstacle, le cas échéant, à la possibilité pour tout intéressé de faire prévaloir, par le moyen de l'exception d'illégalité, les dispositions législatives particulières au littoral sur les orientations générales du schéma de cohérence territoriale.** »*

L'exception d'illégalité du SCoT est donc recevable au regard des principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3 du Code de l'urbanisme, s'agissant de dispositions non mises en compatibilité. L'article L. 141-10 indique que :

« au regard des enjeux en matière de préservation de l'environnement et des ressources naturelles, de prévention des risques naturels, de transition écologique, énergétique et climatique, le document d'orientation et d'objectifs définit :

1° Les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique ;

2° Les orientations en matière de préservation des paysages, les espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, notamment en raison de leur participation à l'amélioration du cadre de vie. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux à une échelle appropriée ;

3° Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau. Il peut identifier à cette fin des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés ;

4° Les orientations qui contribuent à favoriser la transition énergétique et climatique, notamment la lutte contre les émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, et l'accroissement du stockage de carbone dans les sols et les milieux naturels. »

L'article L. 141-1 du Code de l'urbanisme précise que le SCoT doit respecter les principes énoncés aux articles L. 101-1 à L. 101-3. C'est donc dans le respect de ces principes que doivent être fixés les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique.

L'article L. 101-2 prévoit à ce titre que :

« dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

1° L'équilibre entre :

- a) Les populations résidant dans les zones urbaines et rurales ;*
- b) Le renouvellement urbain, le développement urbain et rural maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la lutte contre l'étalement urbain ;*
- c) Une utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;*
- d) La sauvegarde des ensembles urbains et la protection, la conservation et la restauration du patrimoine culturel ;*
- e) Les besoins en matière de mobilité ;*

2° La qualité urbaine, architecturale et paysagère, notamment des entrées de ville ;

3° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs de l'ensemble des modes d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

4° La sécurité et la salubrité publiques ;

5° La prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;

6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ;

7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables ;

8° La promotion du principe de conception universelle pour une société inclusive vis-à-vis des personnes en situation de handicap ou en perte d'autonomie dans les zones urbaines et rurales. »

L'article L. 101-2-1 précise que l'atteinte des objectifs mentionnés au 6° bis de l'article L. 101-2 résulte de l'équilibre entre :

1° La maîtrise de l'étalement urbain ;

2° Le renouvellement urbain ;

3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ;

4° La qualité urbaine ;

5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;

6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ;

7° La renaturation des sols artificialisés.

L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.

L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatés sur un périmètre et sur une période donnée.

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;

b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

Or, on lit dans le DOO du SCoT du Pays Barrois :

« Sur l'ensemble du Pays Barrois, les consommations d'espace liées à des projets de développement économique liés au projet Cigéo sont inscrites au SCoT. Une partie de ces consommations d'espace est exclue du calcul de consommation d'espace lié au Grenelle de l'environnement, selon un système de bonification lié au temps d'accès au site de Cigéo » (page 10)

« Le Pays Barrois accueille, au sud de son territoire, le projet Cigéo de Bure-Saudron. De par leurs prérogatives, les intercommunalités du Pays Barrois doivent être en capacité d'accompagner le développement économique lié à ce projet, et d'en valoriser les retombées locales.

Le caractère unique et exceptionnel de ce type de projet rend cependant difficile l'exercice de planification. Pour autant, il s'agit bien, dans les choix d'aménagement, d'optimiser tant l'intégration territoriale et environnementale que les impacts économiques du projet Cigéo. Ce projet sans

précédent sera générateur de projets de développement économiques, nécessitant la mobilisation et la planification de fonciers potentiellement plus important que les seules surfaces des projets d'extension et de création de ZAE à ce jour localisés et inscrits dans le SCoT (elles représentent, au total, 128,3 hectares).

Dans ce contexte, le SCoT inscrit 130 ha de surfaces de ZAE supplémentaires aux fins d'aménagement de projets de développement économique liés au projet Cigéo. Ce volume permet ainsi aux autorités territoriales une meilleure réactivité dans la définition de leurs stratégies de développement économique.

La mobilisation de ces surfaces supplémentaires devra nécessairement être argumentée au moment de l'élaboration, de la modification ou de la révision des documents de planification communaux ou intercommunaux, notamment en matière de localisation géographique, de dessertes, d'aménités, etc. Il s'agira au préalable de s'assurer que les projets de développements économiques liés à Cigéo ne pourraient pas s'implanter sur des ZAE en extension ou à créer et d'ores et déjà localisées sur le territoire du Pays Barrois (exception faite des intercommunalités de la Haute Saulx et du Val d'Ornois, compte tenu du peu de ZAE existantes ou projets d'extension ou de création localisés sur ces territoires, ainsi que la proximité directe avec le Projet Cigéo).

L'affectation géographique de ces 130 ha suit un principe de dégressivité, rapport à la distance au projet Cigéo (cf carte accessibilité à Bure), tel que défini dans le tableau ci-après. Les surfaces dédiées à des projets de développement économique qui seraient liés au projet Cigéo, dans la limite des 130 ha tels que définis au paragraphe précédent, ne seront pas prises en compte dans les objectifs de réduction de la consommation de l'espace. » (page 31)

On apprend par ailleurs dans le tableau de la page 34 du DOO que les installations de surface du projet Cigéo ne sont pas non plus comptabilisées dans les objectifs de réduction de consommation d'espace.

Ceci permet au porteur du projet d'annoncer que le projet n'est pas incompatible avec les dispositions du SCoT fixant des objectifs en matière de consommation d'espace.

On lit en effet dans le Dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du centre de stockage Cigéo - Pièce 12 - Mise en compatibilité des documents d'urbanisme - Volume I - Mise en compatibilité du schéma de cohérence territorial (SCoT) du Pays Barrois (pages 88 et 89) :

*« La réalisation du centre de stockage Cigéo était déjà prévue dans les différentes pièces du SCoT du Pays Barrois, **lequel indique que le centre de stockage Cigéo et les infrastructures qui y sont directement liées ne sont pas concernés par la limitation de la consommation d'espace fixée par le SCoT.***

Les infrastructures de surface du centre de stockage Cigéo entraîneront sur le territoire du SCoT, l'artificialisation de 360 ha.

Cette importante consommation d'espace naturel agricole et forestier a été optimisée par différentes mesures :

- la recherche d'une réduction de surface dès la conception ;*
- la réutilisation de l'ancienne voie ferrée pour l'ITE ;*
- la conservation de zones non artificialisées (replantations dans la zone descenderie, la zone puits, création de pelouses...) ;*
- un déploiement progressif des verses.*

Les mesures prises pour limiter la consommation d'espace assurent la compatibilité du SCoT adapté avec cette règle. »

Or, le SCoT a exclu tant les surfaces supportant les infrastructures du projet Cigéo que les surfaces des activités générées par le projet Cigéo des objectifs de limitation de consommation d'espace d'un trait de plume, sans aucune motivation, explication ou fondement.

Or, rien n'autorise le SCoT à déroger aux objectifs et aux principes fixés par les articles L 101-2 et suivants du code de l'urbanisme.

Le SCoT contient donc des dispositions illégales qui ne sauraient asseoir la compatibilité du projet déclaré d'utilité publique avec le SCoT.

2.1.13.2. Sur l'exception d'illégalité du SRADDET et ses conséquences sur le SCoT

Il ressort des objectifs de la loi Climat et Résilience adoptée le 22 août 2021 et notamment de son article 191 (dispositions programmatiques) :

*« Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi **doit** être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. Ces objectifs ont vocation à être appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi. »*

L'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme indique ainsi que dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

« 6° bis La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme ; ... »

L'article suivant indique que l'atteinte des objectifs mentionnés au 6° bis de l'article L. 101-2 résulte de l'équilibre entre :

- « 1° La maîtrise de l'étalement urbain ;*
- 2° Le renouvellement urbain ;*
- 3° L'optimisation de la densité des espaces urbanisés ;*
- 4° La qualité urbaine ;*
- 5° La préservation et la restauration de la biodiversité et de la nature en ville ;*
- 6° La protection des sols des espaces naturels, agricoles et forestiers ;*
- 7° La renaturation des sols artificialisés.*

L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.

L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée.

Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

- a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites*
- b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.*

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Il établit notamment une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme."

L'article R .101-1 (III) du Code de l'urbanisme identifie le document de planification régionale au sens de l'article L. 101-2-1 comme étant le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires mentionné à l'article L. 4251-1 du Code général des collectivités territoriales ;

L'article L. 4251-3 du CGCT indique que les schémas de cohérence territoriale et, à défaut, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu, ainsi que les plans de mobilité, les plans climat-air-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux :

1° Prennent en compte les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;

2° Sont compatibles avec les règles générales du fascicule de ce schéma, pour celles de leurs dispositions auxquelles ces règles sont opposables.

Or, l'article R. 4251-8-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, issu du décret n° 2022-762 du 29 avril 2022, indique très explicitement :

« En matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols, des règles territorialisées permettent d'assurer la déclinaison des objectifs entre les différentes parties du territoire régional identifiées par la région, le cas échéant à l'échelle du périmètre d'un ou de plusieurs schémas de cohérence territoriale. Est déterminée pour chacune d'elles une cible d'artificialisation nette des sols au moins par tranches de dix années.

Le fascicule peut comporter une liste des projets d'aménagements, d'infrastructures et d'équipements publics ou d'activités économiques qui sont d'intérêt général majeur et d'envergure nationale ou régionale, pour lesquels la consommation ou l'artificialisation des sols induite est prise en compte dans le plafond déterminé au niveau régional sans être déclinée entre les différentes parties du territoire régional.

Il précise les moyens d'observation et de suivi permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et le respect des règles en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols. »

En l'espèce, le périmètre de la Déclaration d'Utilité Publique est concerné par le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) du Grand Est.

Ce SRADDET, bien qu'antérieur à la Loi Climat et Résilience, comporte des règles concernant la consommation foncière et l'imperméabilisation des sols.

La règle n° 16 du SRADDET Grand Est énonce :

« Définir à l'échelle du SCoT - à défaut de SCoT, à l'échelle du PLU(i) - les conditions permettant de réduire la consommation foncière d'au moins 50% à horizon 2030 et tendre vers 75% en 2050. Cette trajectoire, propre à chaque territoire, s'appuiera sur une période de référence de 10 ans à préciser et justifier par le document de planification et sur une analyse de la consommation réelle du foncier.*

Les grands projets d'infrastructures, d'équipements et de zones d'activités économiques (hors ZAE à vocation principalement commerciale) d'intérêt international, transfrontalier, national ou reconnus d'intérêt régional* sont exclus de la comptabilité foncière. Néanmoins, l'ensemble de ces projets doivent être établis dans une logique d'optimisation et d'économie du foncier.

La règle n° 25 du SRADDET du Grand Est indique que :

« Dans le respect de la séquence éviter-réduire-compenser, définir les conditions permettant de limiter l'imperméabilisation des surfaces et de favoriser l'infiltration des eaux pluviales in situ, en cohérence avec les conditions d'infiltration locales.*

Les surfaces imperméabilisées dont les eaux pluviales rejoignent directement un réseau de collecte ou un cours d'eau devront être compensées à hauteur de 150% en milieu urbain et 100% en milieu rural*. La compensation peut s'effectuer en rendant perméable des surfaces imperméabilisées ou en les déconnectant des réseaux de collecte via des dispositifs d'infiltration végétalisée.*

Les grands projets d'infrastructures ou d'équipements d'intérêt national sont exclus de cette compatibilité de compensation, ainsi que les projets de reconquête de friches et les secteurs non compatibles avec l'infiltration des eaux pluviales (profondeur de nappe, sols pollués etc.).

De toute évidence, il existe une incompatibilité patente entre les exceptions prévues par le SRADDET du Grand Est pour les « *grands projets d'infrastructures ou d'équipements d'intérêt national* » et les dispositions de l'article R. 4251-8-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, qui impose que ces superficies soient prises en compte dans le plafond déterminé au niveau régional.

Cette incompatibilité pose une difficulté.

Le projet Cigéo n'est, en effet, compatible avec les objectifs du SCOT et indirectement avec les règles du SRADDET qu'au prix de cette dérogation désormais contraire au droit :

On lit dans le dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du centre de stockage Cigéo - Pièce 12 - Mise en compatibilité des documents d'urbanisme - Volume I - Mise en compatibilité du schéma de cohérence territorial (SCoT) du Pays Barrois (pages 88 et 89) :

« L'adaptation du SCoT pour permettre la réalisation des infrastructures de surface du centre de stockage Cigéo, va entraîner l'imperméabilisation de 73 ha sur le territoire du SCoT.

Différentes mesures seront prises dans le cadre du projet Cigéo, pour limiter l'imperméabilisation des surfaces et favoriser l'infiltration des eaux pluviales :

- la limitation du nombre de bases vie ;
- la remise en état des zones d'intervention temporaires ;
- la végétalisation de toute zone non utilisée au sein du projet.

À noter que le SRADDET prévoit que les grands projets d'infrastructures ou d'équipements d'intérêt national (c'est le cas du projet du centre de stockage Cigéo) sont exclus de la compatibilité de compensation fixée par la règle. »

Les dispositions dérogatoires des règles 16 et 25 du SRADDET du Nord Est doivent donc être jugées contraires aux dispositions réglementaires applicables. Il doit être tenu compte des superficies artificialisées dans le plafond déterminé au niveau régional.

L'article L. 131-1 impose par ailleurs un rapport de compatibilité entre le SCOT et les règles générales du fascicule du SRADDET.

Dès lors que les dispositions du SRADDET sont contraires au droit, ces dispositions reprises par le SCoT le deviennent également.

L'illégalité de ces dérogations, qui ne sont motivées ni en droit, ni en fait, rend le projet Cigéo incompatible avec ces documents d'urbanisme.

Par conséquent, le décret entrepris encourt l'annulation.

vvvvvvvvvvvv

2.2. Sur la légalité interne

2.2.1. Sur l'absence de caractère d'utilité publique du projet

A titre liminaire,

En droit.

Depuis 1971, le juge administratif procède à un contrôle en plusieurs étapes d'une déclaration d'utilité publique :

Il lui appartient de :

« se prononcer sur le caractère d'utilité publique d'une opération nécessitant l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers, de contrôler successivement qu'elle répond à une finalité d'intérêt général, que l'expropriant n'était pas en mesure de réaliser l'opération dans des conditions équivalentes sans recourir à l'expropriation, notamment en utilisant des biens se trouvant dans son patrimoine, que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et, le cas échéant, les inconvénients d'ordre social ou économique que comporte l'opération ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente ».

Conseil d'Etat, 19 octobre 2012, Commune de Levallois-Perret, n° 343070

Les atteintes excessives sur l'environnement ont pu emporter un bilan défavorable à l'opération déclarée d'utilité publique.

« Considérant que malgré l'intérêt public qui s'attache à la création d'une station aménagée dans une zone à vocation touristique, il ressort des pièces du dossier que l'implantation d'une station de l'importance envisagée, comportant 4 500 lits répartis en plusieurs centaines de logements avec leurs équipements annexes, située en bord de plage, sur 67 ha de forêt domaniale, et implantée dans un site inscrit à l'inventaire des sites pittoresque nuirait gravement au caractère des lieux ; qu'en l'espèce cette atteinte à l'environnement a pour effet d'entacher d'illégalité la déclaration d'utilité publique(...) »

CE, 26 mars 1980, n° 1554

D'autres décisions des juridictions administratives ont annulé des déclarations d'utilité publique en raison du coût élevé sur les finances publiques du projet.

Ainsi, le Conseil d'Etat a retenu à propos d'un projet de barrage facilitant l'irrigation :

« Considérant, en revanche, que le coût de l'opération, évalué à 67 millions d'euros, est élevé ; qu'en outre la notice explicative jointe au dossier de l'enquête indique que l'eau retenue dans le plan d'eau principal serait de mauvaise qualité, d'une couleur noire prononcée et susceptible de dégager des odeurs de méthane et d'hydrogène sulfuré liées à la décomposition de la matière organique ; que, de plus, la forte charge de cette eau en matière organique serait susceptible d'avoir des conséquences négatives sur les poissons vivant dans les cours d'eau situés en aval ainsi que sur les huîtres et les autres coquillages du bassin de Marennes-Oléron ; »

Conseil d'Etat, 22 octobre 2003, n° 231953

Ici, à propos d'une route départementale :

« 5. Pour juger illégale la déclaration d'utilité publique qui lui était soumise, la cour administrative d'appel a retenu que le projet, qui consiste à créer un boulevard urbain dans le prolongement de la RD 6185 existante afin d'améliorer la circulation automobile entre l'extérieur et le centre de la ville de Grasse pour faciliter les échanges entre les quartiers, renforcer la desserte locale et améliorer la sécurité dans le secteur, avait un coût très élevé, évalué à 68 millions d'euros pour la création d'une voie de 1 920 mètres, soit 34 millions d'euros par kilomètre, s'expliquant par la construction de deux viaducs, trois ponts routiers, de 5 500 m² de murs de soutènement et de 2 100 mètres de murs acoustiques. La cour a aussi jugé que la réalisation du projet aurait un impact très visible dans le paysage remarquable dans lequel il est appelé à s'inscrire, en particulier du fait des deux viaducs, d'une longueur et d'une hauteur respectives de 150 mètres et de 20 mètres pour le premier et de 210 mètres et de 27 mètres pour le second, et serait ainsi de nature à gravement altérer le caractère du site, regardé comme exceptionnel, en dépit des mesures visant à atténuer les effets du projet sur le paysage décrites dans l'étude d'impact. En déduisant de ces constatations, exemptes de dénaturation, par un arrêt suffisamment motivé, que le coût financier du projet et les atteintes portées à un paysage remarquable étaient excessifs au regard de l'intérêt public que présente la réalisation du projet, la cour administrative d'appel a exactement qualifié les faits de l'espèce. »

Conseil d'État, 28 juin 2021, n° 434150

De manière régulière, les juridictions administratives viennent conclure à un bilan défavorable de l'opération en retenant plusieurs motifs.

La Cour administrative d'appel de Nancy a ainsi constaté le 4 mai 2022 l'illégalité de la déclaration d'utilité d'un barreau de raccordement en raison de l'inutilité du projet, de l'incertitude de la collectivité publique à financer le projet et des atteintes à l'environnement :

« 11. En premier lieu, il ressort de l'étude d'aménagement que le coût total annoncé de l'opération était de 29,845 millions d'euros, selon les modalités arrêtées dans une délibération du conseil départemental des Ardennes du 11 mars 2015. Or, il ressort des pièces du dossier, et notamment de deux rapports de la chambre régionale des comptes du Grand Est de 2011 et 2017, que cette collectivité territoriale connaît d'importantes difficultés financières depuis plusieurs années et que peu avant le déroulement de l'enquête publique organisée autour de ce projet, l'Etat a, en mai 2015 décidé de retirer la subvention de 10 millions d'euros, représentant près d'un tiers du montant des recettes qui devaient lui être consacrées. Il n'est en outre pas contesté que le montant des dépenses initialement programmées ne tenait pas compte de la nécessité de financer, pour au moins 3,868 millions d'euros supplémentaires, des mesures complémentaires de compensation à la destruction de zones humides et de biotopes, dont certaines pourraient d'ailleurs impliquer de nouvelles expropriations. Dans ces conditions, le projet litigieux aura inévitablement pour effet d'entraîner une nouvelle dégradation des finances publiques du département des Ardennes.

12. En deuxième lieu, l'étude d'impact jointe au dossier d'enquête établit que la réalisation du barreau de raccordement aboutira à la suppression supplémentaire de 11,28 hectares de zone humide dont 4,46 hectares de zones qualifiées de remarquables ou à enjeux fort, situées dans la vallée de la Sormonne, alors que celle de l'autoroute A304 avait déjà entraîné la suppression de 206,21 hectares de zones humides pédologiques et 21,35 hectares d'habitat remarquable. La création de l'ouvrage aura, en outre, pour effet de perturber localement l'écoulement de l'eau et, par répercussion, les zones humides voisines. Le projet affectera également de manière forte l'habitat ou le déplacement de nombreuses espèces protégées d'insectes (cuvré du marais, damier noir, criquet ensablant) de mammifères (notamment les chiroptères : pipistrelle commune, noctule commune, oreillard roux), d'amphibiens (tritons crêté et ponctué, grenouille rousse, grenouille de Lessona) de reptiles (lézard vivipare) et d'oiseaux (pie-grièche écorcheur, cigogne blanche, martin-pêcheur d'Europe, milan royal, bécassine des marais...) ce qu'ont noté dans leurs avis tant le Conseil national de protection de la nature que l'autorité environnementale qui ont relevé qu'avait prévalu en l'espèce le choix de la variante la plus défavorable aux espèces protégées de la faune. Alors que dans son avis du 17 août 2015, l'autorité environnementale avait estimé qu'il aurait été souhaitable que soit plus précisément analysé l'impact résultant des effets cumulés du projet litigieux et de la réalisation de l'autoroute A304, dont l'étude avait reconnu l'occurrence s'agissant, précisément, de la faune patrimoniale, il ressort de l'examen des différents avis exprimés que les mesures

compensatoires proposées dans le cadre du seul projet de barrage, à savoir la reconversion d'une parcelle labourée d'environ 3 hectares et la restauration de certaines portions de deux ruisseaux, pour améliorer la fonctionnalité hydrologique du secteur ainsi que l'acquisition et la gestion extensive d'1,5 hectare de prairie humide pour reconstituer à long terme une zone humide remarquable, sont, d'une part, incomplètes en ce qu'elles ne permettent théoriquement de compenser globalement que 77 % des fonctionnalités des zones humides perdues et d'autre part, incertaines en ce que les modalités exactes selon lesquelles devaient être assurées non seulement la maîtrise foncière des terrains concernés mais aussi l'efficacité technique des mesures envisagées pour rétablir ces fonctionnalités perdues ainsi que les habitats dégradés de la faune patrimoniale, ne sont pas explicitées dans le dossier où ne figure en outre qu'une simple mention relative à la recherche, en cours, d'autres sites de compensation afin de pallier l'impact résiduel du projet sur la faune concernée. Dans ces conditions, et alors d'ailleurs qu'il incombait au maître d'ouvrage de prendre les dispositions permettant d'assurer la compatibilité de son projet avec les orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de Rhin Meuse, destiné à entrer en vigueur dès le 1er janvier 2016, ces seules mesures ne sauraient suffire à établir que les graves atteintes portées à l'environnement par le tracé retenu pourraient effectivement être compensées de manière au moins équivalente à ces impacts y compris dans le cadre de l'examen des futures demandes d'autorisation au titre de l'article L. 214-3 du code de l'environnement et de dérogation aux interdictions relatives à la protection des espèces, auxquelles le projet se borne à renvoyer.

13. En troisième lieu, il ressort de l'examen des documents soumis à l'enquête ainsi que des nombreuses observations formulées à cet égard par la commission d'enquête, que le projet porte une atteinte non négligeable, par la création d'un carrefour giratoire, à l'intégrité d'une longue allée arborée conduisant à la ferme de la Grange-aux-Bois, dont l'étude d'impact reconnaît qu'elle est, comme de nombreuses fermes médiévales, susceptible d'être affectée par ce tracé. Alors que les appelants établissent, par les documents qu'ils produisent, l'intérêt historique et mémoriel de cette allée qui, comme d'autres éléments paysagers de la zone d'étude, subiront des impacts " difficiles à compenser ", selon les termes mêmes de l'étude d'impact, il ressort également des éléments contenus dans cette dernière que cette allée constitue en outre l'un des couloirs privilégiés de déplacement des variétés de chiroptères menacées de destruction par la réalisation du projet. »

CAA de NANCY, 04 mai 2020, n° 18NC02252

En l'espèce, il va être démontré que le projet Cigéo ne pouvait être légalement déclaré d'utilité publique dès lors que les atteintes à la propriété privée, le coût financier, les inconvénients d'ordre social, la mise en cause de la protection et de la valorisation de l'environnement, et les risques pour la sûreté et la sécurité sont excessifs eu égard à l'intérêt que le projet Cigéo présente.

2.2.1.1. Sur les objectifs allégués

Il a été rappelé que l'objectif du projet global Cigéo est fixé par les dispositions de l'article L. 542-1 du Code de l'environnement, le dossier reprend explicitement cet objectif dans la description synthétique du centre de stockage Cigéo (Pièce-04-Caractéristiques principales ouvrages, p. 6 et s./82) :

1.2 Description synthétique du centre de stockage Cigéo

(...)Cigéo est donc un centre de stockage en formation géologique profonde, conçu pour protéger durablement l'homme et l'environnement des risques générés par ce type de déchets radioactifs. Son objectif est d'emprisonner les déchets radioactifs sur de très grandes échelles de temps dans une formation géologique stable pour les isoler de l'homme et de l'environnement.

Ce mode de gestion des déchets HA et MA-VL limite les charges qui seront supportées par les générations futures conformément aux exigences du code de l'environnement : « la gestion durable des matières et des déchets radioactifs de toute nature, résultant notamment de l'exploitation ou du démantèlement d'installations utilisant des sources ou des matières radioactives, est assurée dans le respect de la protection de la santé des personnes, de la sécurité et de l'environnement. La recherche et la mise en œuvre des moyens nécessaires à la mise en sécurité

définitive des déchets radioactifs sont entreprises afin de prévenir ou de limiter les charges qui seront supportées par les générations futures » (article L. 542-1 du code de l'environnement).

Il en résulte que le dossier soumis à enquête publique préalablement à la déclaration d'utilité publique du projet doit permettre à l'autorité administrative d'**évaluer les incidences du projet au regard de cet objectif fondamental du projet Cigéo « emprisonner les déchets radioactifs sur de très grandes échelles de temps dans une formation géologique stable pour les isoler de l'homme et de l'environnement ».**

Le projet global Cigéo tel que présenté par l'Andra doit ainsi démontrer sa capacité à remplir l'objectif fixé de protéger durablement l'homme et l'environnement des risques générés par ce type de déchets radioactifs non seulement le temps de la construction et du fonctionnement de l'installation mais après fermeture sur de très grandes échelles de temps (des centaines de milliers d'années), de façon passive.

Or, en l'espèce, il résulte de tous les développements précédents relatifs à l'insuffisance du dossier que la sûreté et la sécurité du centre de stockage ne sont pas démontrées suffisamment au regard des objectifs fixés par le législateur.

A titre d'exemples, il sera ajouté ci-dessous d'une part, que les éléments du dossier n'apportent nullement la démonstration de la réversibilité du projet Cigéo et de la récupérabilité des déchets alors même que cette démonstration est une des conditions fixées par le législateur pour la réalisation de ce projet d'enfouissement, d'autre part, que le projet porte atteinte à l'ordre public transgénérationnel.

➤ **Sur la prétendue réversibilité du stockage**

En droit.

La loi du 25 juillet 2016 impose que le caractère réversible du centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs Cigéo soit assuré.

En effet, la réversibilité est une exigence précisée avec soin par le législateur à l'article L. 542-10-1 Code de l'environnement :

«Un centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs est une installation nucléaire de base.

La réversibilité est la capacité, pour les générations successives, soit de poursuivre la construction puis l'exploitation des tranches successives d'un stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire évoluer les solutions de gestion.

La réversibilité est mise en œuvre par la progressivité de la construction, l'adaptabilité de la conception et la flexibilité d'exploitation d'un stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs permettant d'intégrer le progrès technologique et de s'adapter aux évolutions possibles de l'inventaire des déchets consécutives notamment à une évolution de la politique énergétique. Elle inclut la possibilité de récupérer des colis de déchets déjà stockés selon des modalités et pendant une durée cohérentes avec la stratégie d'exploitation et de fermeture du stockage.

Le caractère réversible d'un stockage en couche géologique profonde doit être assuré dans le respect de la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1. Des revues de la mise en œuvre du principe de réversibilité dans un stockage en couche géologique profonde sont organisées au moins tous les cinq ans, en cohérence avec les réexamens périodiques prévus à l'article L. 593-18. (...)

L'exploitation du centre débute par une phase industrielle pilote permettant de conforter le caractère réversible et la démonstration de sûreté de l'installation, notamment par un programme d'essais in situ. Tous les colis de déchets doivent rester aisément récupérables durant cette phase. La phase industrielle pilote comprend des essais de récupération de colis de déchets. (...)

- lors de l'examen de la demande d'autorisation de création, la sûreté du centre est appréciée au regard des différentes étapes de sa gestion, y compris sa fermeture définitive. Seule une loi peut autoriser celle-ci. L'autorisation fixe la durée minimale pendant laquelle, à titre de précaution, la réversibilité du stockage doit être assurée. Cette durée ne peut être inférieure à cent ans. (...)
- le Gouvernement présente un projet de loi adaptant les conditions d'exercice de la réversibilité du stockage et prenant en compte, le cas échéant, les recommandations de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
- l'Autorité de sûreté nucléaire délivre l'autorisation de mise en service complète de l'installation. Cette autorisation ne peut être délivrée à un centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs ne garantissant pas la réversibilité de ce centre dans les conditions prévues par la loi. (...)

La réversibilité est ainsi une condition impérative posée par le législateur pour la réalisation du projet global Cigéo, et cette réversibilité inclut la récupérabilité des colis et ce pendant une durée qui ne peut être inférieure à cent ans.

La possibilité de récupération des colis doit donc être prévue dès la conception du centre de stockage.

Pendant la phase industrielle pilote, les exigences de récupérabilité sont encore plus importantes : « **tous les colis de déchets doivent rester aisément récupérables durant cette phase.** ».

En l'espèce.

Les éléments du dossier soumis à enquête publique ne permettent nullement de démontrer le caractère réversible du projet de stockage projeté.

Il faut rappeler que, dans son **avis n° 2018-AV-0300 du 11 janvier 2018**, l'Autorité de sûreté nucléaire a demandé à l'Andra d'apporter la démonstration de la récupérabilité des colis pendant la phase industrielle pilote, y compris en situations post-accidentelles. :

Situations post-accidentelles

*Considérant que la possibilité d'intervenir et, le cas échéant, de réhabiliter l'installation est une priorité pour assurer la pérennité de la filière de gestion des déchets HA et MA-VL, dont Cigéo constitue l'unique exutoire ; que **les éléments présentés dans le dossier d'options de sûreté n'ont pas entièrement répondu à la demande de l'ASN concernant le rétablissement des différentes fonctions du stockage à la suite d'une situation accidentelle, formulée dans son courrier du 7 avril 2015 susvisé.***

L'ASN estime nécessaire que l'Andra présente, dans sa demande d'autorisation de création les enjeux de sûreté, en exploitation comme à long terme, liés au rétablissement des diverses fonctions du stockage à la suite d'une situation accidentelle ainsi que leur prise en compte et leur déclinaison dans la conception de l'installation, en distinguant en particulier :

- la possibilité de poursuivre les opérations de stockage,
- **la possibilité de retirer des colis, impliqués ou non dans la situation accidentelle,**
- la possibilité de mise en œuvre des opérations de fermeture du stockage.

Un scénario conventionnel d'effondrement devra notamment être postulé. La démarche présentée devra intégrer l'analyse du retour d'expérience existant sur ce sujet.

Production n°77 précitée : ASN n°2018-AV-0300 du 11 01 2018 Projet Cigéo Examen du dossier d'options de sûreté, p. 7

Il faut rappeler que l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) avait déjà exposé les points sur lesquels la démonstration de sûreté de l'installation de stockage reste à apporter par l'Andra, dans son avis n° 2017-00190 de 2017 sur le dossier d'options de sûreté :

de l'analyse des risques liés à la phase d'exploitation et de réversibilité ainsi que des risques à long terme, l'IRSN a identifié un ensemble de compléments à apporter, qui font l'objet d'engagements pris par l'Andra au cours de la présente instruction, pour la constitution du dossier de DAC. A cet égard, l'IRSN considère que les éléments de démonstration de la maîtrise de l'essentiel de ces risques devraient pouvoir être réunis dans le cadre de la constitution de ce dossier. Néanmoins, la possibilité d'aboutir à une démonstration de sûreté probante à cette échéance pose encore question pour quatre points majeurs qui pourraient entraîner des modifications substantielles de la conception du stockage : (i) la maîtrise des risques liés à l'incendie dans un alvéole de stockage de colis d'enrobés bitumineux, (ii) la prise en compte des conséquences de certaines situations accidentelles pour l'exploitation de l'installation souterraine, (iii) la faisabilité de la surveillance de paramètres clés de la sûreté de Cigéo et (iv) l'optimisation du point de vue de la sûreté de l'architecture du stockage.

Production n°73 précitée : IRSN avis n° 2017-00190 du 15 juin 2017 relatif au dossier Projet Cigéo Dossier d'Options de Sûreté

Ces compléments sont toujours à l'étude par l'Andra et n'ont donc pas pu être ajoutés à l'étude d'impact soumise au public.

L'Autorité environnementale a ainsi constaté sans surprise que la démonstration de la possibilité effective de récupérer des colis stockés en cas de situation accidentelle n'est pas apportée et **« recommande de présenter, dès le dépôt de la demande de déclaration d'utilité publique, un programme détaillé d'études complémentaires de maîtrise des risques et de surveillance, ainsi que d'indiquer les conclusions à atteindre, correspondant aux décisions à prendre à chacun des étapes.** (Avis Autorité environnementale sur le centre de stockage Cigéo 13 janvier 2021, p. 28/56) :

2.2.1 Opportunité d'engager dès à présent le projet Cigéo

Le dossier justifie l'engagement de Cigéo dans les prochaines années par la volonté de ne pas reporter la charge du stockage des déchets sur les générations futures. Le dossier indique qu'« aujourd'hui [...] l'avenir de la filière nucléaire n'est pas tracé avec certitude » et souligne qu'il pourrait devenir de plus en plus difficile de trouver du personnel qualifié pour traiter ce genre de problématique. L'Ae observe que cet argument aurait pu justifier d'intégrer au projet un dispositif de formation et de pérennisation sur 150 ans des connaissances et des compétences acquises à l'occasion de la mise en œuvre du projet Cigéo.

D'autre part, toujours d'après le dossier, les technologies de stockage profond sont matures et le stockage étant réversible, son engagement ne préempte pas les éventuels choix technologiques ultérieurs. **Cette affirmation ne semble pas vérifiée pour ce qui concerne la possibilité effective de récupérer des colis stockés en cas de situation accidentelle. L'IRSN souligne que « la possibilité de retrait de colis accidentés avec des moyens définis dès la conception n'a pas été étudiée ». Le dossier ne comporte en effet pas d'élément qui la démontre. Des essais en vraie grandeur doivent être effectués afin de le vérifier avant mise en exploitation du stockage.**

La réversibilité n'est prévue que pendant une phase assez courte au regard de la longue durée de vie et la nocivité des déchets radioactifs concernés. Même pendant cette période des incertitudes demeurent. Le même avis de l'IRSN « considère qu'il n'est pas acquis que la conception retenue par l'Andra permette d'exercer, pendant la phase d'exploitation, une surveillance adaptée aux enjeux particuliers posés par la maîtrise des risques associés au stockage. » L'Ae considère qu'il convient dès aujourd'hui de présenter un programme détaillé d'études complémentaires et de surveillance, d'indiquer les conclusions à atteindre, correspondant aux décisions à prendre à chaque étape. Parmi ces décisions, la possibilité d'arrêter le processus si les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes doit être explicite.

L'Ae recommande de présenter, dès le dépôt de la demande de déclaration d'utilité publique, un programme détaillé d'études complémentaires de maîtrise des risques et de surveillance, ainsi que d'indiquer les conclusions à atteindre, correspondant aux décisions à prendre à chacune des étapes.

L'Autorité environnementale recommande aussi dans son avis à l'Andra d'intégrer formellement la réversibilité du stockage à la mesure d'évitement qui consiste à déployer progressivement

l'installation souterraine (Avis Autorité environnementale sur le centre de stockage Cigéo 13 janvier 2021, p. 38/56) :

2.3.1.4.2 Transfert des radionucléides dans le sous-sol

La première mesure d'évitement est celle qui a permis d'optimiser le choix du site au sein de la couche d'argilite. Une première zone dite « zone de transposition » a été délimitée sur des critères géologiques, à l'écart des failles : fossé de Gondrecourt et faille de la Marne (cf. figure 5 page 15). La deuxième mesure d'évitement est liée au caractère progressif de la construction qui permettra aux générations futures de modifier le programme de livraison des colis et d'accélérer, de retarder ou de modifier la construction des extensions. Curieusement, la réversibilité du stockage qui devrait permettre de récupérer les colis si cela était décidé pendant le siècle à venir n'est pas évoquée. Enfin, il est indiqué que les zones présentant un caractère exceptionnel en termes de ressources souterraines ont été évitées (carrières, ressources de minerai et d'hydrocarbures, géothermie). L'Ae observe que des ressources de peu d'intérêt avec les méthodes d'extraction aujourd'hui disponibles peuvent avoir un intérêt futur, voir à cet égard le chapitre 3.2.

L'Ae recommande d'intégrer formellement la réversibilité du stockage à la mesure d'évitement qui consiste à déployer progressivement l'installation souterraine.

Dans sa lettre adressée à Pierre-Marie Abadie, Directeur général de l'Andra le 25 juin 2021, Barbara Pompili, Ministre de la transition écologique a également insisté sur les recommandations de l'Autorité environnementale sur lesquelles il convient d'apporter des réponses particulièrement étayées notamment en ce qui concerne « *les actions prévues pour expliciter de façon convaincante les capacités futures de l'installation Cigéo en matière de récupérabilité des colis* ».

Production n°111 : Lettre Mme la ministre POMPILI à Andra 25 juin 2021

En réponse à la recommandation R14 de l'Autorité environnementale, l'Andra expose qu'une « *synthèse des options de sûreté est jointe en annexe 1 du présent mémoire* » et évoque des études qui « *visent notamment à apporter les éléments complémentaires de connaissances, de conception et de sûreté annoncés dans les options de sûreté et les réponses aux demandes de compléments formulées par l'ASN* » :

L'Andra prend acte de cette recommandation et apporte les précisions suivantes.

Les options de sûreté se fondent sur un socle de connaissances scientifiques et technologiques acquis depuis plus d'une trentaine d'années et sur des boucles d'itération sûreté/conception/connaissances scientifiques et technologiques menées depuis le début du projet Cigéo (cf. Chapitre 2.4.1 du volume II de l'étude d'impact du dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique du centre de stockage Cigéo). Une synthèse des options de sûreté est jointe en annexe 1 du présent mémoire.

À la suite de l'instruction du dossier d'options de sûreté (DOS), l'Autorité de sûreté nucléaire a formulé un avis en 2018 (Avis 2018-AV-0300 du 11 janvier 2018 (30)) et a identifié les compléments attendus pour le dossier de demande d'autorisation de création (DAC) de l'installation nucléaire de base du centre de stockage Cigéo.

Dans le cadre du développement du projet de centre de stockage Cigéo, l'Andra a poursuivi ses études de conception, de consolidation de la connaissance et ses évaluations de la sûreté en exploitation et après fermeture en vue de préparer le dossier de demande d'autorisation de création et son instruction. Ces études visent notamment à apporter les éléments complémentaires de connaissances, de conception et de sûreté annoncés dans les options de sûreté et les réponses aux demandes de compléments formulées par l'ASN (à l'occasion de l'instruction du DOS et de l'instruction des dossiers) ».

Production n°79 précitée : Pièce-08-Avis émis sur le projet-Annexe1-Mémoire réponse AE.pdf p. 42/198

Il ressort de cette réponse de l'Andra que les études de conception, de consolidation de la connaissance et ses évaluations de la sûreté, en exploitation et après fermeture, le sont en vue de préparer le dossier de demande d'autorisation de création (DAC).

L'Andra n'a pas été en mesure d'apporter, au stade de l'étude d'impact de la première autorisation du projet, les éléments complémentaires de connaissance, de conception et de sûreté exigés par l'ASN, l'IRSN, l'autorité environnementale et la ministre de la transition écologique pour assurer la démonstration de sûreté et de réversibilité du centre de stockage projeté.

Par conséquent, alors que les incidences du projet global Cigéo devaient pouvoir être appréciées lors de la délivrance de la première autorisation que constitue le décret de déclaration d'utilité publique, le dossier soumis à enquête publique était gravement lacunaire sur l'élément déterminant du caractère réversible du centre de stockage.

Par ces motifs, le décret entrepris encourt une censure radicale.

➤ **Sur la violation de l'ordre public transgénérationnel**

Le projet porte atteinte à l'ordre public transgénérationnel.

Votre jurisprudence est constante pour considérer un projet comme étant d'utilité publique en appliquant la théorie du bilan, et faire la balance entre ses coûts et avantages collectifs, selon la formule désormais classique « *une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente* ».

Vous appréciez l'utilité publique d'un projet en exigeant aussi la prise en compte « *de la protection et de la valorisation de l'environnement* ».

Voir en ce sens à titre d'illustration : CE, 17 mars 2010, n° 314114, n° 314476, n° 314463, n° 314477, n° 314581, Alsace nature

Le cas d'espèce qui vous est soumis impose de prendre en considération le risque d'atteintes, tant en termes de santé publique que d'environnement, aux générations futures.

Cette prise en considération du risque d'atteintes pour les générations futures a, nous semble-t-il, toute sa place pour entrer dans la balance des intérêts en présence au regard des spécificités du projet Cigéo :

En droit :

Le droit normatif international au sein de la Convention de Rio a consacré depuis 1992 le principe du respect des générations futures, à savoir le fait d'agir de façon responsable vis-à-vis des générations humaines à venir, en son 3^{ème} principe :

« Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. »

Le droit constitutionnel français l'a également consacré au sein de la Charte de l'environnement en son préambule :

« Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins »

Ce principe a été repris au niveau législatif, notamment au sein de l'article L. 110-1-II du Code de l'environnement selon lequel :

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. (...)

Il n'est d'ailleurs pas anodin de relever que les « droits des générations futures » ont pour la première fois été reconnus par la loi dite « Bataille » du 30 décembre 1991 sur les déchets radioactifs en son article 1^{er} :

« Art. 1er. - La gestion des déchets radioactifs à haute activité et à vie longue doit être assurée dans le respect de la protection de la nature, de l'environnement et de la santé, en prenant en considération les droits des générations futures. »

Le projet querellé dont il vous est demandé d'en contrôler l'utilité publique se fonde - littéralement - sur le respect de ces droits, entendus comme la responsabilité des générations présentes envers les générations futures, en faisant peser sur les premières des obligations de nature à préserver leur droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé des secondes.

C'est bien le rôle de la police administrative que d'assurer une *fonction de prévention des risques futurs*.

Le professeur de droit public Jean-Paul Markus invoque la notion d'ordre public transgénérationnel, l'ordre public n'ayant pas en soi de limite dans le temps. La police administrative peut en effet appréhender le futur en raison du fait que son rôle est par essence préventif, qu'elle couvre déjà l'environnement et la santé publique et qu'enfin et surtout, le fait générateur des troubles futurs est bien situé dans le présent.

L'ordre public transgénérationnel « *n'est pas un ordre public futur, mais l'ordre public [actuel] dans une de ses dimensions* »¹⁵.

Le procédé envisagé pour CIGEO permettrait, au regard du seul porteur de projet, de réduire les risques futurs d'exposition à la radioactivité grâce à une prétendue stabilité de la roche qui permettrait en principe d'isoler suffisamment longtemps ce danger.

Cependant, et comme il a été vu tout au long des développements de ce mémoire, il reste des incertitudes nombreuses et des risques de défaillances du site de stockage, risques qui sont transmis dans le temps.

¹⁵ J.-P. Markus, « La protection des générations futures, éléments de la légalité administrative ? », in *Quelles responsabilités juridiques envers les générations futures ?*, Markus (J.-P.) (dir.), Dalloz, Actes, 2012, p. 231.

Voir également, Th. Schellenberger « Le stockage géologique de déchets radioactifs : une activité légale ? p. 152 in RISEO, études et observations des risques 2019-1

Si le droit français a pris soin d'inclure les principes de prévention et de précaution, par essence transgénérationnel, pour prévenir les risques au sein de sa législation constitutionnelle et législative, il n'en demeure pas moins que ces principes imposent un équilibre entre des mesures de prévention et leur coût qui vent demeurer proportionnées car devant être « économiquement acceptables ».

En matière de stockage de déchets radioactifs, le principe de réversibilité du stockage posé par l'article L. 542-10-1 du Code de l'environnement ne saurait répondre à cet enjeu d'ordre public transgénérationnel, puisqu'il ne préserve « *la capacité, pour les générations successives, soit de poursuivre la construction puis l'exploitation des tranches successives d'un stockage, soit de réévaluer les choix définis antérieurement et de faire évoluer les solutions de gestion* » que durant la phase d'exploitation du site, soit une période uniquement séculaire pour un risque de dissémination des radionucléides sur plusieurs centaines de milliers d'années et au surplus de manière dégressive, selon une échelle de réversibilité distinguant plusieurs étapes au fil desquelles le stockage serait de moins en moins réversible.

On peut alors craindre avec Jean-Paul Markus que dans ces recherches de compromis, « *l'intérêt des générations futures passe systématiquement après l'intérêt des générations présentes, tout comme l'intérêt environnemental cède souvent face à l'intérêt général économique (...)* ; [or,] *admettre une hiérarchie entre intérêts généraux au détriment des générations futures aboutirait à considérer les futurs humains comme une sous-catégorie d'êtres humains* »¹⁶.

En revanche, inclure le respect de l'ordre public transgénérationnel dans la balance des intérêts en jeu permet de prendre en compte les atteintes réelles, sur des centaines de milliers d'années, aux générations futures :

En effet, rien en droit ne limite la protection de l'ordre public dans le temps, dès lors que le fait générateur du risque a lieu dans le présent. Ainsi, juridiquement, l'environnement et la santé des générations futures sont des composantes de l'ordre public.

En droit, une pollution, mais aussi, le risque de pollution, peuvent être qualifiés d'atteinte à l'ordre public. Par conséquent, enfouir des déchets dans le sol, compte tenu du risque que cela représente pour la santé et l'environnement des générations futures, est un risque d'atteinte à l'ordre public.

Quant à l'ordre public immatériel, en l'espèce la protection de la dignité humaine, il est aussi affecté par le projet Cigéo.

Votre juridiction a eu l'occasion de se prononcer, pour un projet de stockage de déchets sur un ancien champ de batailles de la 1^{ère} guerre mondiale, à propos de l'invocabilité du principe du respect de la protection de la dignité humaine :

Considérant que les parties opposées à l'arrêté du 17 novembre 2004 invoquent la violation du principe du respect de la dignité humaine et se prévalent d'un principe qui procéderait du devoir de mémoire ;

Considérant que si le site du Bois des Loges a été le théâtre de nombreux combats, notamment au cours de la première guerre mondiale, il n'a cependant pas fait l'objet d'une mesure de classement à ce titre ; qu'il ressort de l'étude historique menée à l'initiative de la société Valnor qu'environ trois cents dépouilles de soldats reposeraient encore dans le Bois des Loges, dont une quarantaine dans le secteur concerné par le projet en cause ; que, dans l'hypothèse où des restes humains seraient exhumés au cours du chantier, une procédure, faisant l'objet d'un protocole d'accord, a été mise en place, en liaison avec la gendarmerie, la direction départementale des anciens combattants et des

¹⁶ J.-P. Markus, *précit.*, p. 234.

associations patriotiques, en vue de leur relèvement et de leur inhumation ; que, par un arrêté du 28 février 2007, le préfet de la Somme a fixé des prescriptions complémentaires qui tirent toutes les conséquences de ce protocole selon la procédure qui avait été notifiée le 11 janvier 2005 par la direction interdépartementale des anciens combattants de Lille ; que, dès lors, l'arrêté litigieux, dans sa rédaction issue de l'arrêté du 28 février 2007, n'a méconnu ni le principe du respect de la dignité humaine, ni les règles relatives à la conservation des sites, des monuments et des éléments du patrimoine archéologique, fixées par l'article L. 511-1 du code de l'environnement

Conseil d'État, 6ème et 1ère sous-sections réunies, 26/11/2008, 301151, Publié au recueil Lebon

Si les principes fondamentaux relatifs au respect de la personne humaine auraient pu protéger une quarantaine de dépouilles datant d'un siècle, on a toutes les raisons de penser que pourraient être protégés les humains à venir contre le risque radioactif d'une ampleur sans commune mesure avec ce cas d'espèce.

La théorie du bilan que vous appliquez dans le cadre du contrôle de l'utilité publique d'un projet, entre les intérêts d'ordre économique et sociaux d'une part, et la protection de l'environnement d'autre part, ne met en balance que les intérêts actuels, avec des mesures économiquement acceptables, avec une acceptation d'une part restante du risque.

En revanche les générations futures ne bénéficieront ni des activités nucléaires génératrices des risques, et ne sont pas même consultées sur le niveau de risque et son acceptabilité, héritant d'un fait accompli, à savoir le choix d'enfouir des déchets radioactifs comme unique solution alléguée de leur gestion.

Une contamination par dissémination des radionucléides, ou le seul risque d'une telle contamination, dont seraient victimes les générations futures, constituent un préjudice tout aussi transgénérationnel qui, comme tout préjudice, se devra d'être indemnisé sauf cas de force majeure ou faute de la victime elle-même, deux hypothèses qui, concernant les générations futures, sont à écarter par nature.

Or, les fonds de financement des charges futures liées à la gestion des déchets radioactifs à la charge des producteurs actuels de déchets radioactifs afin d'internaliser les coûts de gestion futurs selon application du principe pollueur-payeur sont limités à la construction, l'exploitation et la fermeture du centre CIGEO.

Ce n'est que parce que la construction et l'exploitation de CIGEO doit durer 1 siècle que les fonds ont été constitués, ou en voie de l'être, durant la période contemporaine, avec une conception restreinte d'une responsabilité transgénérationnelle du respect des générations futures. L'objet de ce fond n'est nullement de couvrir les préjudices subis par les générations futures.

Le stockage géologique de déchets étant par essence irréversible dès fermeture du centre de stockage, il comporte une part de risque non négligeable de priver les générations futures de leurs libertés :

- les générations futures n'auraient pas la possibilité de récupérer les déchets en cas de danger ou aux fins de prendre des mesures palliatives ;
- Elles ne pourraient pas non plus accéder aux déchets pour les valoriser, ou les éliminer véritablement, si des technologies nouvelles le permettaient ;
- la présence de déchets en sous-sol entraverait la mise à profit d'autres ressources souterraines (minérales, aquatiques, géothermiques comme vus précédemment.), hypothéquant définitivement toute utilisation du sous-sol pour l'avenir.

Une réversibilité réelle tout au long du stockage, si tant est qu'elle soit possible techniquement ni même souhaitable au regard des nombreuses failles de sûreté qui ont été indiquées précédemment, permettrait seule de respecter ce que la maîtresse de conférence et spécialiste des droits des générations futures Émilie Gaillard appelle le « principe de non-discrimination temporelle », fondé sur l'impératif de dépasser « la préférence temporelle » avantageant les générations présentes, c'est-à-dire de considérer que celles-ci n'ont aucun droit prioritaire à l'environnement naturel, tout comme certains êtres humains sont protégés contre d'autres discriminations, et de préserver ainsi les générations futures contre les abus de droit des générations actuelles.

Le Tribunal Fédéral Constitutionnel allemand a su parfaitement identifier cette dimension transgénérationnelle de la responsabilité des générations actuelles lors du contentieux climatique par sa décision du 24 mars 2021 par ce considérant :

4. Sous certaines conditions, la Loi fondamentale exige une préservation dans le temps de la liberté garantie par les droits fondamentaux et une répartition proportionnée des opportunités de liberté entre les générations. Dans leur dimension subjective, les droits fondamentaux – en tant que garanties intertemporelles de liberté – protègent contre un report unilatéral vers l'avenir de la charge imposée par l'article 20a de la Loi fondamentale de réduire les émissions de gaz à effet de serre. En outre, dans sa dimension objective, le devoir de protection formulé à l'article 20a de la Loi fondamentale englobe l'impératif de prendre soin des fondements naturels de la vie d'une manière qui permette de les léguer aux générations futures dans un état qui laisse à ces dernières un choix autre que celui de l'austérité radicale, si elles veulent continuer à préserver ces fondements.

Tribunal Fédéral Constitutionnel allemand, 24 mars 2021

Dans le même souci d'application rigoureuse d'impératifs éthique, de justice et normatif, votre Juridiction est en mesure d'annuler la Déclaration d'Utilité Publique querellée au motif qu'elle contrevient à l'Ordre Public transgénérationnel.

2.2.1.2. Sur la sous-évaluation du coût et l'absence de pérennité de financement du projet global Cigéo

En droit.

L'article 9 de la directive 2011/70/EURATOM dispose :

« Ressources financières

Les États membres veillent à ce que le cadre national impose que les ressources financières suffisantes soient disponibles, le moment venu, pour la mise en œuvre des programmes nationaux visés à l'article 11, en particulier pour la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs, en tenant dûment compte de la responsabilité des producteurs de combustible usé et de déchets radioactifs. »

Cet article vient reprendre directement un des objectifs de la directive :

« (27) Les États membres devraient veiller à ce qu'un financement suffisant soit disponible pour la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs. »

Cette disposition sur les ressources suffisantes a pour objectif, comme le rappellent les motifs de la directive :

« (24) Chaque État membre devrait avoir l'obligation morale d'éviter d'imposer aux générations futures des contraintes excessives liées au combustible usé et aux déchets

radioactifs, en ce compris des déchets radioactifs résultant du démantèlement d'installations nucléaires existantes. En mettant en œuvre la présente directive, les États membres démontreront qu'ils ont pris des mesures raisonnables pour que cet objectif soit atteint. »

Le cadre français impose aux exploitants nucléaires la constitution de ressources financières.

L'article L. 594-1 du Code de l'environnement dispose :

« Les exploitants d'installations nucléaires de base évaluent, de manière prudente, les charges de démantèlement de leurs installations ou, pour leurs installations de stockage de déchets radioactifs, leurs charges de fermeture, d'entretien et de surveillance. Ils évaluent, de la même manière, en prenant notamment en compte l'évaluation fixée en application de l'article L. 542-12, les charges de gestion de leurs combustibles usés et déchets radioactifs, et les charges de transport hors site. »

L'article L. 594-2 du même code dispose :

« Les exploitants d'installations nucléaires de base constituent les provisions correspondant aux charges définies à l'article L. 594-1 et affectent, à titre exclusif, à la couverture de ces provisions les actifs nécessaires.

Ils comptabilisent de façon distincte ces actifs qui doivent présenter un degré de sécurité et de liquidité suffisant pour répondre à leur objet. Leur valeur de réalisation doit être au moins égale au montant des provisions mentionnées au premier alinéa, à l'exclusion de celles liées au cycle d'exploitation. [...]»

L'article D. 594-4 du Code de l'environnement dispose :

« L'exploitant constitue les provisions mentionnées au premier alinéa de l'article L. 594-2 dans le respect des normes comptables applicables.

Le taux d'actualisation utilisé pour le calcul du montant de ces provisions ne peut excéder le taux de rendement prévisionnel des actifs de couverture, prudemment estimé en tenant compte de l'horizon des décaissements.

Ce taux d'actualisation ne peut en outre excéder un plafond fixé par arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie.

L'exploitant s'appuie, pour la détermination du taux d'actualisation mentionné au deuxième alinéa et pour l'évaluation du taux de rendement mentionné à ce même alinéa, sur des données à jour et référencées et des méthodes explicitées et validées. »

En l'espèce, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) a, parmi ses missions, celle d'évaluer les coûts afférents à la mise en œuvre des solutions de gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité (HA) et de moyenne activité à vie longue (MAVL) (Art. L. 542-12 du Code de l'environnement (C. env.)).

S'il revient à l'Andra de réaliser cette estimation, il appartient aux exploitants nucléaires, producteurs de déchets, de provisionner suffisamment d'actifs pour garantir un financement pérenne du projet.

Une clé de répartition a été définie en 1999 entre les producteurs de déchets. EDF supporte 78% des charges de la gestion à long terme des déchets, le CEA 17% et Areva (devenu Orano), 5%.

Production n°84 précitée : Cour des comptes 2012 – Les coûts de la filière électronucléaire, page 143

Après proposition de l'Andra et avis des exploitants et de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), le ministre chargé de l'énergie arrête l'évaluation des coûts (Art L. 542-12 C. env.).

➤ **Concernant la sous-évaluation des coûts dans un contexte déficitaire des exploitants nucléaires**

Comme cela a été exposé précédemment sous le titre « *appréciation sommaire des dépenses* » (cf. supra), le coût de Cigéo fait l'objet d'une sous-évaluation.

Seules des dépenses à hauteur de 5,058 Md€ et 5,69Md€ sont succinctement présentées correspondant respectivement, d'une part, à la réalisation des investissements nécessaires à la mise en service du centre de stockage Cigéo, et, d'autre part, aux coûts des matériels et travaux des investissements futurs correspondant à l'extension progressive du centre de stockage.

Production n°80 précitée : Pièce 5 du Dossier DUP – Appréciation sommaire des dépenses

Cette présentation sous-évalue le coût objectif du projet Cigéo de 25 milliards d'euros₂₀₁₁ (arrêté du 15 janvier 2016 relatif au coût afférent à la mise en œuvre des solutions de gestion à long terme des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue).

Surtout, il omet de préciser que d'autres chiffrages, notamment ceux de l'Andra, ont été retenus, notamment celui de 32,8 Md€_{Janvier 2012}.

Ce coût ne prend pas en compte les autres dépenses liées à la Recherche & Développement et aux essais technologiques jusqu'en 2034 estimées à 1,7 Md€_{Janvier 2012}, ni les aléas induits par les opportunités et les risques.

Dès lors, ces évaluations renchérissent, de manière consubstantielle, le coût réel du projet, obérant, sans nul doute, la réalisation de celui-ci.

Dans son avis, le secrétariat n'exclut pas une envolée forte des coûts du projet :

“Enfin l'importance des coûts de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre rappelle, s'il en é tait besoin, qu'il s'agit d'un projet de grande taille « tête de série unique » (montant d'investissement de l'ordre de 13 milliards), et qui de plus, doit se déployer sur une durée atypique (130 ans). D'où des risques de dérives, ou même d'échec, en cas de gouvernance défailante en particulier de sa dimension industrielle, et de l'absence de cohérence des responsabilités sûreté, industrielle et financière dans la chaîne de décision opérationnelle. (cf. ci-dessous le paragraphe 3.3).”

production n°83 précitée : Avis Secrétariat Général pour l'investissement CIGEO, page 19

Or, les exploitants nucléaires se trouvent dans l'obligation de constituer des provisions au regard de ces évaluations. Or, ces derniers se trouvent endettés de manière chronique.

Ainsi, la société EDF, producteur contribuant à près de 80% au coût du projet Cigéo, n'a jamais purgé ses lourdes dettes au cours des deux dernières décennies. L'endettement semble irrémédiable malgré les opérations successives de renflouements ou d'apports de liquidités. Celle-ci s'élève en juillet 2022 à 42,8 Md€ pour sans doute atteindre près de 60 Md€ fin 2022.

Production n° 112 Article Usine Nouvelle

Dans un tel contexte, le financement du projet Cigéo apparaît purement et simplement compromis.

➤ **Concernant la baisse continue du taux d'actualisation obérant la constitution de ressources financières solides**

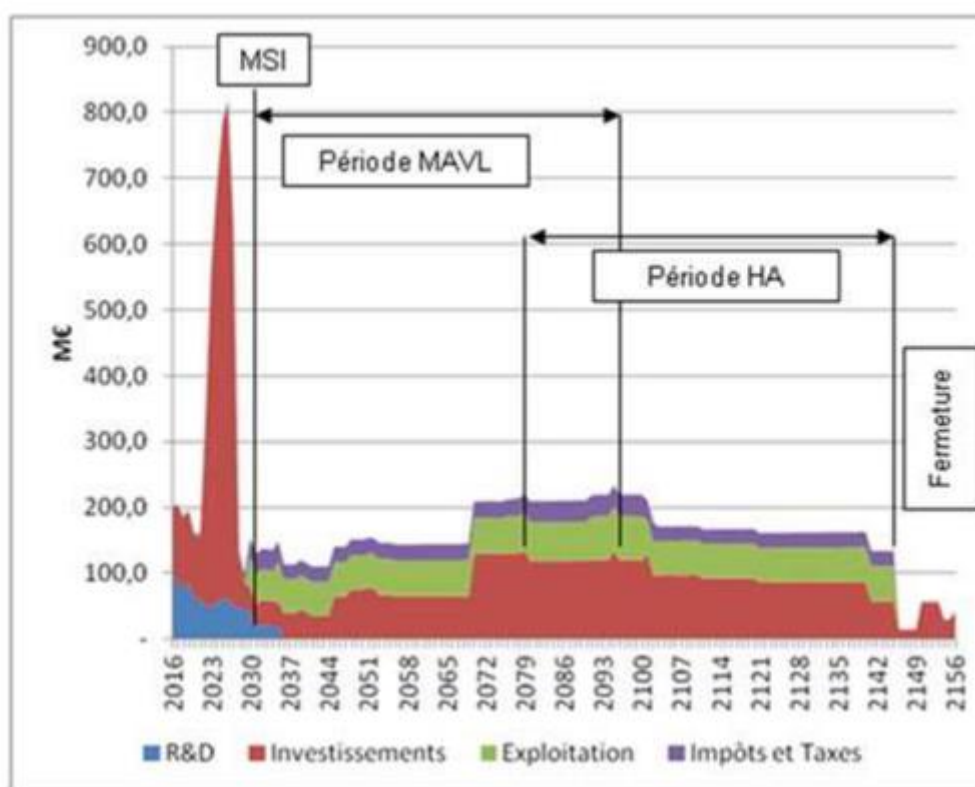
La Cour des comptes a précisé :

« L'évaluation des provisions à constituer est ensuite réalisée par les exploitants sur cette évaluation des coûts. La variable principale permettant ce calcul est le taux d'actualisation. Ce taux doit permettre de donner une valeur actuelle à une charge future en tenant compte de la rentabilité des actifs provisionnés. Plus ce taux est élevé, plus les provisions sont faibles. Plus la charge est éloignée dans le temps, plus les provisions correspondantes sont également faibles. »

Production n°113 : Rapport Cour des comptes, 2019, page 92

La phase pilote constitue l'effort d'investissement le moins éloigné dans le temps, le plus court et le plus conséquent.

Production n°81 précitée : Andra Chiffrage Cigéo 2014, tome2, p.74



Production n°114 : Rapport EDF triennal sur la sécurisation du financement des charges nucléaires, 27 juin 2019, page 104

Ce coût global de possession de la « phase pilote » est estimé à 6,243 Md€₂₀₁₂ par l'Andra en 2014 (contre seulement 5,068 Md€ dans son appréciation sommaire des dépenses).

Production n°81 précitée : Chiffrage 2014 tome 2, page 74

Il ne tient évidemment pas compte des probables surcoûts correspondant à ce type de grands projets comme c'est le cas pour l'EPR, le tunnel sous la manche, le WIPP (Thuiller, page 13/19).

Production n°115 : Présentation Thuiller, page 13

Au 31 décembre 2018, la société EDF SA a provisionné 8,276 Md€ (correspondant aux déchets pris en charge par Cigéo) :

Les provisions pour gestion à long terme des déchets radioactifs se décomposent comme suit :

Provisions dans les comptes sociaux EDF SA	Totaux
En millions d'euros	31.12.2018
Déchets TFA et FMA	1 278
Déchets FAVL	292
Déchets HA-MAVL	8 276
Provisions pour gestion à long terme des déchets radioactifs	9 846

Production n°114 précitée : Rapport EDF triennal sur la sécurisation du financement des charges nucléaires, 27 juin 2019, page 127

Ainsi, au mieux, lors de la MSI (mise en service industriel correspondant à la fin de la « phase pilote »), il ne resterait que plus 2 milliards d'euros maximum de provisions pour pourvoir aux charges brutes nécessaires aux travaux et à l'exploitation des tranches ultérieures sur plus de 100 ans.

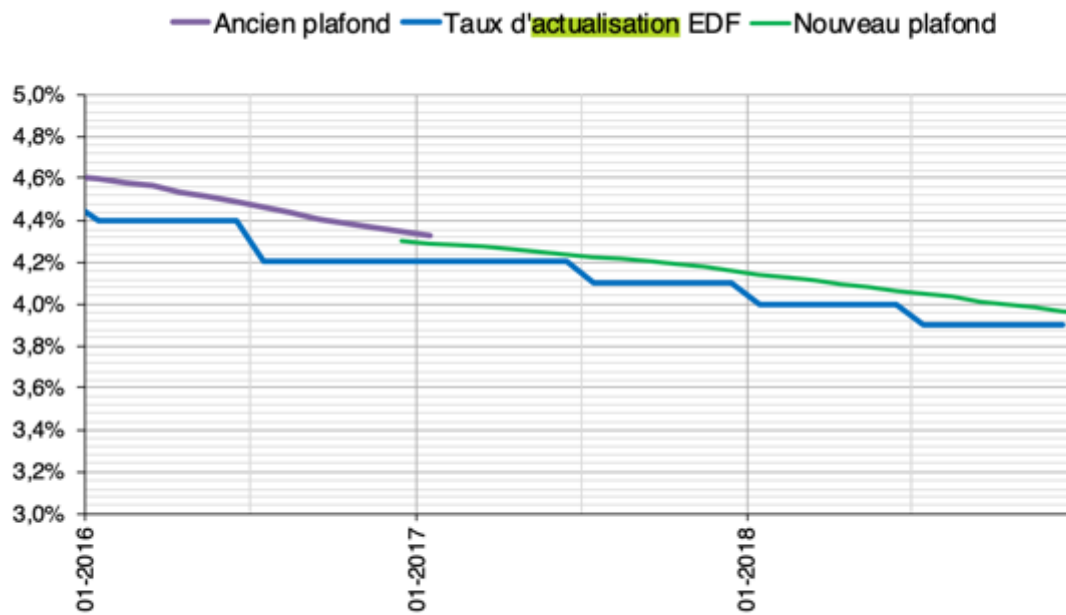
Il n'existe aucune garantie que le rendement des actifs dédiés demeure supérieur au taux d'actualisation tout au long de cette période séculaire surtout dans le cas où un « décaissement » de provisions importantes survient rapidement.

La Cour des comptes retient :

« Le choix du taux d'actualisation revêt une grande importance. Plus le taux est élevé, plus le montant des provisions sera faible. La détermination des chroniques de décaissement a aussi un impact fort sur le montant des provisions : plus l'horizon est lointain, plus le montant à provisionner est faible. En sens inverse, la « désactualisation », qui découle du rapprochement des échéances de paiement des charges, a pour effet d'augmenter le montant des provisions. »

Production n°113 précitée : Rapport Cour des comptes, 2019, page 92

Or, le taux d'actualisation a été revu à la baisse, obligeant les producteurs de déchets à provisionner d'autant plus.



Evolution des taux jusqu' au 31/12/2018 (source Datastream + calculs EDF)

Production n°114 précitée : Rapport EDF triennal 2019, page 136

Les montants provisionnés actuellement par les exploitants nucléaires pour la gestion au long terme des déchets HA MA-VL s'avèrent insuffisants pour deux raisons.

D'une part, les montants provisionnés doivent intégrer la baisse continue du taux d'actualisation. Cette baisse intervient à la suite des carences ponctuelles, régulières et significatives du taux de rendement des actifs dédiés (exemple pour la société EDF : 2007, 3,5% ; 2008, -14,9% ; 2011, -0,5% ; 2015, 3,5% ; 2018, -1,6%).

Ainsi, le taux d'actualisation a régulièrement excédé le taux de rendement contrairement aux dispositions de l'article D. 594-4 du Code de l'environnement.

Production n°114 précitée : Rapport EDF triennal 2019, page 159

Dans ce mouvement, les provisions à constituer sont toujours plus importantes au fil du temps.

D'autre part, le retard du projet Cigéo a repoussé de près de dix années le point de départ le processus de désactualisation rendant obsolète les évaluations des coûts.

Production n°81 précitée : Andra chiffrage 2014 tome 2, page 74 à 84

Ainsi, une mise à jour du coût de Cigéo serait réalisée dans le cadre de l'autorisation de création, soit ultérieurement au décret attaqué.

Partant, cette situation de forte incertitude amène les exploitants nucléaires à ne pas pouvoir déterminer précisément le montant qu'ils doivent effectivement immobiliser.

Production n°80 précitée : Dossier dup, pièce n°5, Appréciation sommaire des dépenses, page 11

Il est donc impossible, pour l'heure, de juger du caractère suffisant des ressources financières des exploitants au regard de la réglementation en vigueur, l'administration étant défailante sur ce

point.

En effet, la carence de la commission nationale d'évaluation financière¹⁷ a été relevée. Elle a été dans l'incapacité de remplir son rôle d'évaluation et d'appréciation de ces garanties (Pièce 23 - Rapport Cour des comptes 2019 Aval du cycle nucléaire, page 97).

Sans mise à jour du coût du projet et sans vérification par l'autorité compétente de l'adéquation des charges provisionnées avec des dépenses projetées, il est impossible aujourd'hui d'apprécier la capacité financière des exploitants.

Ce mouvement d'incertitude sur les montants à provisionner conduisant à une augmentation toujours plus forte de ces dernières intervient dans un contexte de fort endettement des exploitants nucléaires.

Enfin, il n'existe aucune certitude que le projet soit poursuivi au-delà de la phase pilote en application des dispositions de l'article L. 542-10-1 du Code de l'environnement.

En cas de renoncement à la poursuite du projet Cigéo, les provisions restantes seront insuffisantes pour garantir une gestion à long terme des déchets nucléaires.

La réalisation de l'option «phase pilote» de Cigéo hypothèque *de facto* ainsi toute alternative réaliste à cette gestion de ces déchets.

Il est à noter d'ailleurs qu'à aucun moment, le dossier soumis au public ne vient détailler le financement du projet. Dans le dossier, il n'existe aucun élément sur les actifs constitués par les exploitants nucléaires et dédiés au projet au jour du décret de déclaration d'utilité publique.

A aucun moment sont précisées les méthodes de pérennisation à long terme du financement du projet Cigéo ou de gestion à long terme des déchets nucléaires, même de manière sommaire.

À ce stade, le projet ne repose sur aucun financement pérenne malgré l'ensemble des dispositions législatives tant européennes que françaises en vigueur.

En l'état, le projet présente des inconvénients de financement insurmontables.

vvvvvvvvvvvv

¹⁷ La CNEF est une commission créée par l'article 20 - IV de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs et a pour mission d'évaluer le contrôle de l'adéquation des provisions, des charges et de la gestion des actifs dédiés et des fonds correspondants afférentes notamment aux installations de stockage de déchets radioactifs et à la gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs produits par les exploitants d'installations nucléaires de base.

2.2.2. Sur la violation de l'article L. 126-1 du Code de l'environnement

En droit.

Aux termes de l'article L. 126-1 du Code de l'environnement :

Lorsqu'un projet public de travaux, d'aménagements ou d'ouvrages a fait l'objet d'une enquête publique en application du chapitre III du présent titre, l'autorité de l'Etat ou l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public responsable du projet se prononce, par une déclaration de projet, sur l'intérêt général de l'opération projetée.

La déclaration de projet mentionne l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête et comporte les motifs et considérations qui justifient son caractère d'intérêt général. *La déclaration de projet prend en considération l'étude d'impact, les avis de l'autorité environnementale et des collectivités territoriales et de leurs groupements consultés en application du V de l'article L. 122-1 et le résultat de la consultation du public. Elle indique, le cas échéant, la nature et les motifs des principales modifications qui, sans en altérer l'économie générale, sont apportées au projet au vu des résultats de l'enquête publique. En outre, elle comporte les éléments mentionnés au I de l'article L. 122-1-1 du code de l'environnement. (...)*

Aux termes de l'article L. 122-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique :

La déclaration d'utilité publique des opérations susceptibles d'affecter l'environnement relevant de l'article L. 123-2 du code de l'environnement est soumise à l'obligation d'effectuer la déclaration de projet prévue à l'article L. 126-1 du code de l'environnement.

Si l'expropriation est poursuivie au profit d'une collectivité territoriale, d'un de ses établissements publics ou de tout autre établissement public, l'autorité compétente de l'Etat demande, au terme de l'enquête publique, à la collectivité ou à l'établissement intéressé de se prononcer, dans un délai qui ne peut excéder six mois, sur l'intérêt général du projet dans les conditions prévues à l'article L. 126-1 du code de l'environnement. Après transmission de la déclaration de projet ou à l'expiration du délai imparti à la collectivité ou à l'établissement intéressé pour se prononcer, l'autorité compétente de l'Etat décide de la déclaration d'utilité publique.

Lorsque l'opération est déclarée d'utilité publique, la légalité de la déclaration de projet ne peut être contestée que par voie d'exception à l'occasion d'un recours dirigé contre la déclaration d'utilité publique. Les vices qui affecteraient la légalité externe de cette déclaration sont sans incidence sur la légalité de la déclaration d'utilité publique.

Si l'expropriation est poursuivie au profit de l'Etat ou de l'un de ses établissements publics, la déclaration d'utilité publique tient lieu de déclaration de projet.

L'acte déclarant d'utilité publique l'opération est accompagné d'un document qui expose les motifs et considérations justifiant son utilité publique.

En l'espèce.

L'article 1^{er} du décret n° 2022-993 du 7 juillet 2022 « déclarant d'utilité publique le centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs de haute et de moyenne activité à vie longue (Cigéo) » déclare d'utilité publique les « travaux de création du centre de stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (Cigéo) mentionné à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement » :

Art. 1^{er}. – *Sont déclarés d'utilité publique au profit de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) les **travaux de création du centre de stockage** en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (Cigéo) mentionné à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement. Conformément au plan général des travaux figurant à l'annexe 1 (1) du présent décret, ce centre de stockage comprend :*

- 1° Une zone de descenderie située à Bure (Meuse), Gillaumé (Haute-Marne) et Saudron (Haute-Marne) ;
 - 2° Une zone de puits située à Mandres-en-Barrois (Meuse) et Bonnet (Meuse) ;
 - 3° Une liaison intersites située à Bure (Meuse) et Mandres-en-Barrois (Meuse) ;
 - 4° Une installation terminale embranchée située à Gondrecourt-le-Château (Meuse), Horville-en-Ornois (Meuse), Gillaumé (Haute-Marne) et Cirfontaines-en-Ornois (Haute-Marne) ;
 - 5° Une zone d'implantation des ouvrages souterrains située à Bure (Meuse), Mandres-en-Barrois (Meuse), Bonnet (Meuse), Ribeaucourt (Meuse), Houdelaincourt (Meuse) et Saint-Joire (Meuse).
- Conformément au dernier alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, le document joint en annexe 2 (1) au présent décret expose les motifs et considérations justifiant le caractère d'utilité publique du projet.

Par l'article 2 dudit décret, la déclaration d'utilité publique des « travaux de création du centre de stockage » « tient lieu de déclaration de projet » :

Art. 2. – Conformément au quatrième alinéa de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, la présente déclaration d'utilité publique tient lieu de déclaration de projet, les expropriations étant poursuivies au profit de l'Andra.

Or, il en résulte que cette déclaration de projet ne mentionne pas l'objet de l'opération « tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête », comme l'exige les dispositions précitées de l'article L. 126-1 du Code de l'environnement.

En effet, l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête ne se limite pas aux « travaux de création du centre de stockage en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue (Cigéo) mentionné à l'article L. 542-10-1 du code de l'environnement ».

En effet, l'Andra prend soin de présenter le dossier d'enquête publique comme portant sur le projet global Cigéo qui ne se limite pas au plan général des travaux figurant à l'annexe 1 du présent décret, à savoir les seuls travaux du centre de stockage dont l'Andra a la maîtrise d'ouvrage et listés dans le décret (zone de descenderie, zone de puits, liaison intersites, installation terminale embranchée, zone d'implantation des ouvrages souterrains).

L'Andra précise bien que l'objet même de l'enquête publique tel que décrit dans le dossier soumis au public porte bien sur « **le projet global Cigéo, toutes maîtrises d'ouvrage confondues, (qui) relève de plusieurs rubriques détaillées dans le volume 1 de la pièce 6 (Étude d'impact) du présent dossier d'enquête publique à la déclaration d'utilité publique du centre de stockage Cigéo.** (Pièce-07-Juridique et administrative, p. 26/104):

3.2.1 Enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique tenant lieu de déclaration de projet

L'enquête publique est requise, pour le centre de stockage Cigéo, à deux titres :

*· au titre du code de l'environnement, et notamment de ses articles L. 123-1 et suivants et R. 123-1 et suivants, qui imposent la réalisation d'une enquête publique pour les projets soumis à évaluation environnementale en application des articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement. Le tableau annexé à l'article R. 122-2 du code de l'environnement liste les projets soumis à évaluation environnementale : **le projet global Cigéo, toutes maîtrises d'ouvrage confondues, relève de plusieurs rubriques détaillées dans le volume 1 de la pièce 6 (Étude d'impact) du présent dossier d'enquête publique à la déclaration d'utilité publique du centre de stockage Cigéo.***

Les principales rubriques sont succinctement rappelées ci-dessous :

- rubrique 2 relative aux « Installations nucléaires de base » ;

- rubrique 4 relative aux « Forages nécessaires au stockage de déchets radioactifs » ;
- rubrique 5 relative aux « Infrastructures ferroviaires » ;
- rubrique 6 relative aux « Infrastructures routières » ;
- rubrique 22 relative à l'« Installation d'aqueducs sur de longues distances » ;
- rubrique 32 relative à la « Construction de lignes électriques aériennes en haute et très haute tension » ;
- rubrique 39 relative aux « Travaux, constructions et opérations d'aménagement » ;
- rubrique 41 relative aux « Aires de stationnement ouvertes au public, dépôts de véhicules et garages collectifs de caravanes ou de résidences mobiles de loisirs » ;
- rubrique 47 relative aux « Premiers boisements et déboisements en vue de la reconversion de sols ».

· au titre des articles L. 1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, en raison des acquisitions foncières que l'Andra doit réaliser pour mettre en œuvre le projet ; ces acquisitions pouvant impliquer le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique.
En application de l'article L. 122-1 du code de l'expropriation, **la déclaration d'utilité publique vaut déclaration de projet au titre de l'article L. 126-1 du code de l'environnement.**

Le caractère exceptionnel de ce projet national d'enfouissement de déchets radioactifs HA et MA-VL explique que les 110 communes concernées ou affectées par le projet global Cigéo listées en annexe 1 de l'arrêté du 9 août 2021 d'ouverture de l'enquête publique de la DUP sont réparties dans 11 départements allant de la Manche au Gard.

Ainsi, il ne fait aucun doute que **l'objet de l'opération « tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête » dépasse très largement les travaux listés à l'article 1 du décret de DUP entrepris.**

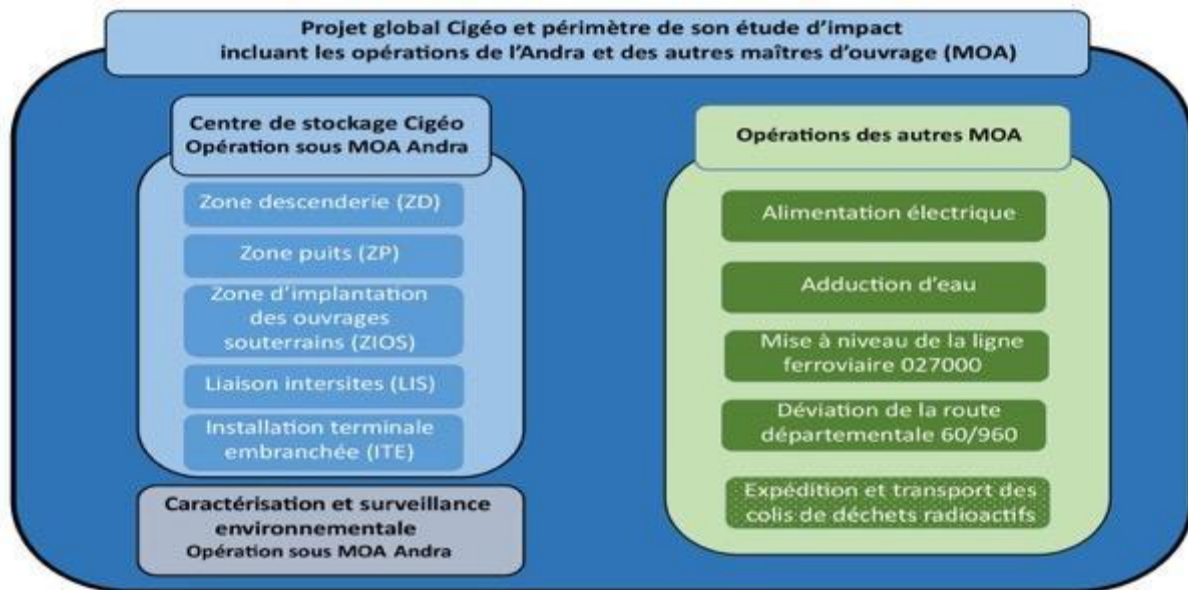
L'objet *annoncé* de l'étude d'impact jointe au dossier d'enquête publique est bien le projet global Cigéo

2.2 Le « projet global Cigéo » objet de la présente étude d'impact

2.2.1 Introduction (...)

Le projet global Cigéo comprend les opérations (installations, aménagements, constructions d'ouvrages et activités) nécessaires à la réalisation, au fonctionnement, au démantèlement, à la fermeture et à la surveillance du centre de stockage Cigéo. C'est l'ensemble de ces opérations qui constitue le périmètre de la présente étude d'impact. Il est couvert par la partie bleu marine de la figure 2-1 ci-après. Il comprend les opérations sous la maîtrise d'ouvrage de l'Andra, couvertes par les parties bleu ciel et grises et les opérations sous maîtrises d'ouvrages tierces couvertes par la partie verte. La partie bleu ciel couvre le centre de stockage Cigéo. La partie grise couvre des opérations effectuées par l'Andra à l'extérieur du futur centre de stockage pour la caractérisation et la surveillance environnementale.

Production n°75 précitée, Pièce-06-Etude impact-Vol1-Introduction et contexte, p. 10/44 et s.



CG-00-D-MGE-AMOA-CM0-0000-19-0029.A

La pièce 7 du dossier d'enquête publique [production n°67 précitée] préalable à la déclaration d'utilité publique du centre de stockage Cigéo « Informations juridiques et administratives » (p. 11 et s.) répète que l'enquête publique porte sur le **projet global Cigéo qui comporte** :

1.3 Le projet global Cigéo

Le projet global Cigéo comprend le centre de stockage Cigéo et l'ensemble des opérations (installations, aménagements, constructions d'ouvrages et activités) nécessaires à la réalisation et à l'exploitation du centre de stockage Cigéo, menées par l'Andra et par d'autres maîtres d'ouvrage.

Le projet global Cigéo comporte :

- les installations et ouvrages du centre de stockage Cigéo :
 - zone descendrière
 - zone puits
 - zone d'implantation des ouvrages souterrains ;
 - liaison intersites ;
 - installation terminale embranchée.
- les opérations situées hors du centre de stockage Cigéo liées à sa construction et à son fonctionnement ;
 - l'alimentation électrique sous la maîtrise d'ouvrage de RTE ;
 - la mise à niveau de la ligne ferroviaire 027000 sous la maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau ;
 - l'adduction d'eau sous la maîtrise d'ouvrage du SIVU du Haut Orne et du SIAEP d'Échenay ;
 - la déviation de la route départementale D60/960 sous la maîtrise d'ouvrage du Conseil départemental de la Haute-Marne ;
 - l'expédition et le transport des colis de déchets radioactifs sous la maîtrise d'ouvrage des producteurs (CEA, EDF et ORANO) ;
 - les activités de caractérisation et de surveillance environnementale sous la maîtrise d'ouvrage de l'Andra.

Ainsi, il ne fait aucun doute que la déclaration de projet ne mentionne pas l'objet de l'opération tel qu'il figure dans le dossier soumis à l'enquête en omettant tous les travaux relevant d'autres maîtrises d'ouvrage que l'Andra.

Par conséquent, la déclaration de projet a été décrétée en violation des dispositions précitées de l'article L. 126-1 du Code de l'environnement.

Par ces motifs, l'article 2 du décret attaqué est entaché d'une illégalité et son annulation s'impose.

vvvvvvvvvvvv

2.2.3. Sur l'illégalité de la mise en compatibilité du SCOT du Pays Barrois

Le SCOT du Pays Barrois est un document de planification approuvé le 19 décembre 2014 par le comité syndical du Pays Barrois.

Ni le rapport de présentation ni le PADD n'ont fait l'objet d'adaptations, en revanche certaines dispositions du DOO l'ont été.

Le DOO est le document exécutoire du SCOT, définissant objectifs et orientations générales de gestion économe du sol, de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique. Il définit aussi des orientations en matière de préservation des espaces naturels, forestiers et agricoles et de la biodiversité.

- **Mise en compatibilité 1 – exclusion de Cigéo de la limite de consommation foncière pour des équipements et infrastructures structurants**

L'article L. 141-10 du Code de l'urbanisme expose que :

« Au regard des enjeux en matière de préservation de l'environnement et des ressources naturelles, de prévention des risques naturels, de transition écologique, énergétique et climatique, le document d'orientation et d'objectifs définit :

1° Les objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain par secteur géographique ;

2° Les orientations en matière de préservation des paysages, les espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, notamment en raison de leur participation à l'amélioration du cadre de vie. Il transpose les dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux à une échelle appropriée ;

3° Les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques et de la ressource en eau. Il peut identifier à cette fin des zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés ;»

Par ailleurs, le droit intègre des exigences de plus en plus fortes en termes de préservation des sols et espaces naturels.

La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, contient des articles **destinés à atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050** (objectif ZAN).

Elle prévoit que le rythme de l'artificialisation des sols dans les 10 années suivant la promulgation de la loi Climat et résilience doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les 10 années précédant cette date (article 191 de la loi).

Le SCOT du Pays Barrois, censé mettre en œuvre ces objectifs, avait déjà fixé des limites de consommation de l'espace foncier.

Plus particulièrement, pour les infrastructures structurantes le SCOT prévoyait que :

« Le foncier mobilisable ne pourra dépasser un volume de l'ordre de 50 hectares sur la période 2014-2030 pour les projets d'infrastructures structurantes (soit de l'ordre de 2,9 hectares en moyenne par an).»

En l'espèce.

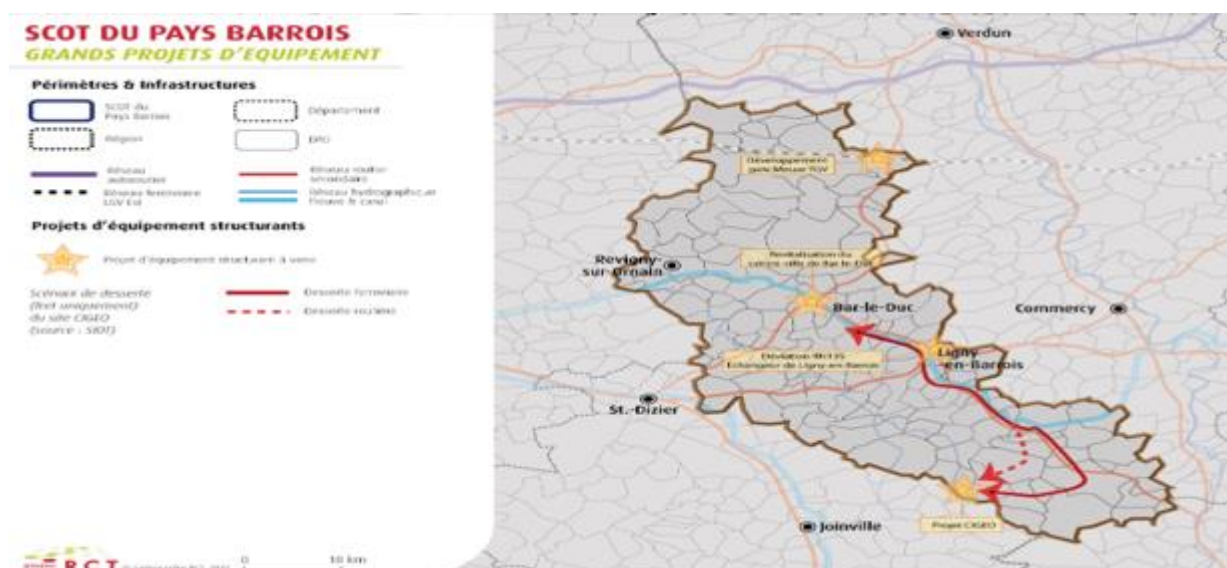
Pour que le projet Cigéo n'entre pas en contradiction avec cette disposition du SCOT, le décret d'utilité publique prévoit expressément que :

« Le foncier mobilisable ne pourra dépasser un volume de l'ordre de 50 hectares sur la période 2014-2030 pour les projets d'infrastructures structurantes (soit de l'ordre de 2,9 hectares en moyenne par an).

[...] Cette programmation ne concerne pas les emprises du centre de stockage Cigéo.»

Le projet Cigéo est purement et simplement exclu de cette limitation, sans justification et sans qu'aucune mesure ERC ne soit prévue.

Le projet Cigéo est en effet défini comme projet d'équipement structurant sur la carte des équipements et infrastructures structurants du DOO du SCOT (page 38) :



Ce projet nécessite, par ailleurs, la construction d'infrastructures structurantes pour que les convois acheminent les déchets radioactifs jusqu'au centre de stockage. Ces infrastructures structurantes vont prendre deux formes différentes.

En premier lieu, la liaison intersites qui permet d'assurer la circulation des poids lourds entre la zone descendrière et la zone puits, acheminer des matériaux extraits du creusement depuis la zone descendrière jusqu'à la zone puits, et acheminer des matériaux de construction livrés en zone descendrière jusqu'à la zone puits. Cette installation se déploie sur 2 communes couvertes par le SCOT : **Bure** et **Mandres-en-Barrois**.

La liaison intersite est un ensemble de trois infrastructures, d'une longueur totale d'environ 9 kilomètres.

Par ailleurs, le projet prévoit la création d'une Installation Terminale Embranchée (ITE) qui permet de raccorder la zone descendrière du centre de stockage Cigéo au réseau ferré national. Cette installation se déploie sur 4 communes, dont deux sur le territoire couvert par le SCOT **Gondrecourt-le Château et Horville-en-Ornois**.

Cette ITE va recouvrir une longueur totale d'environ 14 kilomètres, dont 10 kilomètres sur les emprises d'une ligne ferroviaire désaffectée (ligne entre Gondrecourt-le-Château et Joinville).

De plus, l'ITE va s'accompagner d'une plate-forme multimodale qui va se déployer sur une surface d'environ 9 hectares à Gondrecourt-le-Château.



Tous ces ouvrages (installations de surface, LIS, ITE et la plateforme multimodale) dépassent la limite foncière mobilisable fixée à 50 hectares, et va au-delà de la limite de 2,9 hectares en moyenne par an fixée pour les infrastructures structurantes.

C'est pourquoi les infrastructures structurantes de Cigéo ont été exclues, et non prises en compte dans le recensement des ouvrages compris dans la limite de mobilisation foncière.

Ainsi la mise en compatibilité consiste en une simple dérogation qui vide les prescriptions obligatoires du code de l'urbanisme de leur substance.

En effet, on peut se demander quelle est l'utilité de limiter la mobilisation foncière de grandes infrastructures structurantes sur le territoire du Sud de la Meuse s'il suffit ensuite de les exclure des calculs de consommation foncière sous couvert d'une mise en compatibilité.

La mise en compatibilité va ainsi à l'encontre des objectifs de consommation économe de l'espace, lutte contre l'étalement urbain et de préservation des paysages définis à l'article L. 141-10 du Code de l'urbanisme et qui doivent figurer dans le DOO.

De plus, en s'alignant sur les besoins du projet Cigéo, le SCOT entre en contradiction avec les dernières prescriptions légales indiquant que le rythme de l'artificialisation des sols dans les 10 années suivant la promulgation de la loi Climat et résilience doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les 10 années précédant cette date.

Par ailleurs, ni la loi Climat et Résilience du 21 août 2021 ni son décret d'application ne prévoient d'exception à la limitation de l'artificialisation des sols aux projets de grande ampleur ou d'intérêt national.

Ce faisant, l'exclusion des infrastructures structurantes de Cigéo dans la limite de mobilisation foncière est illégale.

- **Mise en compatibilité 2 - Ouverture à urbanisation de réservoirs de biodiversité pour les infrastructures de Cigéo**

Les documents de planification urbaine : schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme et cartes communales doivent préserver et remettre en état les continuités écologiques (article L.101-2 du Code de l'urbanisme).

Ils sont tenus, à cette fin, d'être compatibles avec les SRCE (articles L.131-2, L.131-3 et L.131-7 du Code de l'urbanisme).

L'article R. 371-19 II du Code de l'environnement définit les réservoirs de biodiversité comme des zones possédant une grande richesse de biodiversité particulièrement menacée par l'activité humaine.

Les enjeux autour de ces continuités écologiques sont définis à l'article R. 371-20 du Code de l'urbanisme et consistent à préserver et remettre en bon état les continuités écologiques. Il faut que les documents d'urbanisme favorisent le déplacement des espèces et la fonctionnalité des milieux pour garantir l'accomplissement de leur cycle de vie, et favoriser un aménagement durable du territoire.

Par ailleurs, certains de ces réservoirs de biodiversité peuvent aussi être des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique (ci-après ZNIEFF).

Les règles applicables aux ZNIEFF ont été réécrites par la loi Biodiversité du 8 août 2016 et transférées au nouvel article L.411-1 A du même code.

L'article L. 411-1 A du Code de l'environnement expose que :

« L'inventaire du patrimoine naturel est institué pour l'ensemble du territoire national terrestre, fluvial et marin. On entend par inventaire du patrimoine naturel, l'inventaire des richesses écologiques, faunistiques, floristiques, géologiques, pédologiques, minéralogiques et paléontologiques.

L'État en assure la conception, l'animation et l'évaluation. »

L'inventaire ZNIEFF est un outil de connaissance et non une procédure de protection des espaces naturels.

Néanmoins, le fait qu'un site ait été intégré dans l'inventaire constitue une preuve de l'intérêt du site et peut ainsi permettre au juge de qualifier l'atteinte aux milieux naturels entraînant l'illégalité de l'autorisation administrative.

Les juges ont déjà été amenés à censurer des documents d'urbanisme ne prenant pas suffisamment en compte les continuités écologiques et espaces naturels.

La Cour administrative d'appel de Marseille a ainsi jugé illégale la création d'une zone AU permettant la construction d'un parc d'activité sur une zone naturelle boisée, présentant une très forte sensibilité en matière de biodiversité, en raison de la situation du projet dans un espace de fonctionnalité écologique avec la proximité d'une ZNIEFF, de la présence d'un corridor écologique lié à l'existence d'une zone Natura 2000, et de la situation dans un massif boisé fermé d'intérêt paysagé répertorié par le schéma départemental des espaces naturels à enjeux. De plus, l'analyse ou l'évaluation de la pertinence des mesures compensatoires ainsi que l'existence et la pertinence de l'analyse et de la recherche de sites alternatifs faisaient défaut (CAA Marseille, 1^{re} ch., 28 nov. 2019, n°18MA03110).

Aussi, certains travaux ne peuvent être autorisés dans une ZNIEFF, et ont ainsi été censurés.

C'est le cas de l'autorisation de défricher un boisement faisant partie d'une ZNIEFF et constituant le prolongement naturel d'une forêt de protection (CE, 8 juill. 1992, n° 119171) ;

C'est aussi le cas d'un POS révisé ayant classé en zone d'urbanisation future, en vue de la création d'une zone portuaire, un secteur inscrit au fichier des ZNIEFF et à l'inventaire scientifique des zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO). Les mentions du rapport de présentation qui n'analysaient pas les incidences de l'urbanisation ainsi prévue et se bornaient à des considérations générales sur les mesures destinées à assurer la préservation et la mise en valeur du site ont été jugées insuffisantes au regard des prescriptions du code de l'urbanisme (CE, 6 nov. 2006, n° 282539).

En l'espèce,

Le projet Cigéo va à l'encontre des objectifs de préservation des réservoirs de biodiversité fixés par la loi.

Le SCOT identifie le bois Lejuc comme réservoir de biodiversité d'intérêt régional et national dans la Trame verte et Bleue du SCOT (p.59 du DOO). Il se situe dans l'emprise de la zone puits de Cigéo.

Le SCOT identifie par ailleurs les pelouses sèches, les pelouses permanentes comme réservoirs d'intérêt local (p.58 et 59 du DOO). Elles se situent dans la zone d'emprise de l'ITE.

Par ailleurs, les installations de surface du centre de stockage Cigéo concernent directement plusieurs espaces naturels remarquables.

Les ZNIEFF de type I « gîte à Chiroptère de Chassey-Beaupré » et « vallées de l'Ognon et de Naillemont » à Horville-en-Ornois sont traversées par l'ITE.

La ZNIEFF de type I « Forêt de la Fosse Lemaire » à Mandres-en-Barrois est en partie incluse dans la zone puits. Sur les 527 ha de cette ZNIEFF, environ 184 ha seront progressivement détruits par l'aménagement de la zone puits.

Ainsi, en plus de leur classement en tant que réservoirs de biodiversité, le SCOT du Pays Barrois identifie le bois Lejuc et les vallées de l'Ognon et du Naillemont comme des espaces naturels, notamment des ZNIEFF de type 1 (p.57 du DOO).

Les installations de Cigéo, l'ITE et la zone puits, nécessitent le classement de certains espaces protégés en zone AU à court terme.

Il s'agit pourtant d'espaces dont la fonctionnalité écologique est à préserver, et pour lesquels le SCOT prévoit initialement le classement en zone N ou A.

Pour se mettre en compatibilité, la décision attaquée a dû atténuer la restriction définie par le DOO du SCOT en l'adaptant aux spécificités de Cigéo, ce qui va entraîner la destruction partielle de ces réservoirs et espaces naturels :

« L'inscription en zone ouverte à l'urbanisation (AU) pour la réalisation du centre de stockage Cigéo est autorisée. Ce projet fera l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement comprenant notamment une étude faune-flore étalée sur quatre saisons qui présentera les incidences de ces aménagements sur la qualité et la fonctionnalité du corridor et le cas échéant démontrera que les mesures d'évitement de réduction ou de compensation qui sont proposées rendent le projet acceptable au regard de l'intérêt écologique des espaces naturels concernés. »

« L'inscription en zone ouverte à l'urbanisation (AU) pour la réalisation du centre de stockage Cigéo est autorisée. Il devra être démontré que l'ouverture à l'urbanisation ne peut être réalisée dans un autre secteur et si ce n'est pas le cas, les incidences de cette ouverture à l'urbanisation sur la qualité et la fonctionnalité de ces espaces et le cas échéant les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation devront être présentées. »

Cette ouverture à urbanisation n'a donc toujours pas fait l'objet d'une étude d'impact spécifique, annoncée ultérieurement.

Or, le juge a estimé que l'absence de définition précise des impacts du projet sur la faune sur le biocorridor et les très forts risques d'atteinte à la pérennité de celui-ci, est de nature à entraîner l'annulation d'une révision du POS (CE, 6 nov. 2006, n°282539).

Aussi, la mise en compatibilité permet l'ouverture à urbanisation d'une partie du Bois Lejuc, qui entraînera une consommation à terme de 184 hectares de boisements, incompatible avec l'objectif de préservation et le maintien de la fonctionnalité du réservoir de biodiversité prévus par la loi.

Par ailleurs, les mesures ERC ne sont pas proposées et sont reportées à l'actualisation de l'étude d'impact du projet global Cigéo du dossier de défrichement.

Production n°116 : Dossier d'enquête Publique - Pièce 12 volume 1 - Mise en compatibilité du SCOT du pays Barrois - Page 23

A ce titre, il convient de souligner que l'Autorité environnementale a signalé dans son avis la sous-évaluation de l'importance écologique du Bois Lejuc comme réservoir de biodiversité :

« Le bois Lejuc, où sera implantée la zone puits, est intégré à la Znieff «Forêt de la fosse Lemaire à Mandres-en-Barrois », le dossier minimise son importance du fait que «c'est la richesse des observations disponibles, issue des inventaires réalisés par l'Andra, qui justifie le classement plutôt que la présence exceptionnelle d'espèces sur le site ».

Le dossier conclut que le projet « est en grande majorité prévu sur les lieux où la biodiversité est ordinaire et où les espaces naturels n'ont pas de fonctionnalité écologique ».

L'Ae ne souscrit pas à cette interprétation ; le choix d'implanter la zone puits en forêt, qui plus est dans une Znieff, résulte d'un souci d'évitement des terres agricoles et ne peut pas être justifié par la biodiversité des espaces concernés. »

Elle alerte par ailleurs sur le fait que la recherche de solutions alternatives n'était pas assez poussée :

« Au bilan, le choix d'implantation des installations ne prend, selon l'Ae pas suffisamment en compte les enjeux environnementaux.

L'Ae recommande de reprendre, une fois complétée la connaissance de l'état actuel, la comparaison des incidences environnementales de plusieurs variantes d'implantation des différentes composantes du projet. »

Le Premier ministre s'est donc fondé sur une interprétation erronée et des mesures ERC incomplètes pour prononcer l'utilité publique du projet.

Il a ainsi commis une erreur manifeste d'appréciation de nature à annuler la mise en compatibilité du SCOT.

- **Mise en compatibilité 3 : Ouverture à urbanisation des corridors écologiques pour les infrastructures de Cigéo**

Le Code de l'urbanisme fixe un objectif de protection des espaces naturels et forestiers à l'article L. 101-2-1 et L. 141-10.

Aussi, l'article R. 371-19 III du Code de l'environnement indique que les corridors écologiques assurent des connexions entre des réservoirs de biodiversité, offrant aux espèces des conditions favorables à leur déplacement et à l'accomplissement de leur cycle de vie.

Les enjeux autour de ces continuités écologiques sont définis à l'article R. 371-20 du Code de l'environnement et consistent à préserver et remettre en bon état les continuités écologiques. Favoriser le déplacement des espèces et la fonctionnalité des milieux pour garantir l'accomplissement de leur cycle de vie. Favoriser un aménagement durable du territoire.

Le juge a déjà été amené à annuler la révision d'un PLU permettant la construction d'une centrale au gaz naturel à 300 mètres d'un corridor écologique :

« Considérant que la zone 1AUe est située à environ trois cents mètres du corridor écologique de Verberie-Roberval dont elle est séparée par une zone Nf, zone naturelle de passage de faune à protéger ; qu'il ressort des pièces du dossier, et il n'est pas contesté, que ce corridor, qui constitue l'une des rares zones d'échange subsistant entre les massifs forestiers de Halatte et de Compiègne, en particulier pour la faune et spécialement les cervidés, présente un intérêt majeur pour les écosystèmes notamment au plan local et interrégional ; [...] que s'il est vrai que, sur la base des travaux d'une association spécialisée, la commune de Verberie a défini d'importantes " mesures compensatoires " incluant notamment l'élargissement de la zone Nf, l'éloignement de l'usine par rapport à la zone de passage de la grande faune et diverses autres mesures de réduction de l'impact du chantier et de l'installation, cet ensemble de précautions ne suffit pas à garantir durablement la fonction même du biocorridor dont la pérennité constitue un enjeu environnemental majeur ; qu'au surplus, les spécifications précises du projet envisagé figurant dans le rapport de présentation sont dépourvues de tout caractère réglementaire ; que, dans ces conditions, compte tenu de la sensibilité particulière du biocorridor et de l'existence de risques importants d'atteinte à sa pérennité, le conseil municipal de la commune de Verberie a commis une erreur manifeste d'appréciation en approuvant la révision simplifiée du plan local d'urbanisme de la commune » (Cour administrative d'appel de Douai - 1re chambre - formation à 3, décision du 13 juin 2013, n° 12DA00121).

En l'espèce.

Le SCOT identifie le Bois Lejuc comme un corridor écologique dans la Trame Verte et Bleue du SCOT.

Il s'agit d'espaces dont la fonctionnalité écologique est à préserver et pour lesquels le SCOT impose une inscription en zone A ou N : « qui sera renforcée autant que possible par l'inscription d'espaces boisés classés ou d'éléments de paysages à protéger »

Production n°117 : DOO du SCOT, page 65

La mise en compatibilité atténue la restriction définie par l'orientation en l'adaptant aux spécificités de Cigéo et définit les conditions qui permettront d'assurer « la préservation et la reconstitution de ce corridor écologique. »

La mise en compatibilité consiste simplement en l'ouverture à l'urbanisation des corridors écologiques :

« L'inscription en zone ouverte à l'urbanisation (AU) pour la réalisation du centre de stockage Cigéo, en limite du corridor tel que matérialisé par la cartographie du SRCE, fera l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement comprenant notamment une étude faune-flore étalée sur quatre saisons qui présentera les incidences de ces aménagements sur la qualité et la fonctionnalité du corridor et le cas échéant démontrera que les mesures d'évitement de réduction ou de compensation qui sont proposées rendent le projet acceptable au regard de l'intérêt écologique des espaces naturels concernés.

Cette mise en compatibilité va à l'encontre des objectifs de préservation de ces espaces fixés par la loi.

Par ailleurs, l'AE souligne l'importance de ce corridor qui a, lui aussi, été sous-estimé dans le dossier :

« D'après le dossier, l'incidence du projet sur le corridor forestier régional au nord de la zone puits ne sera effective que vers les années 2070 dans la mesure où la valorisation des versants n'aurait pas abouti. Cette interprétation est contestable car la destruction du bois Lejuc aura inévitablement un impact sur la fonctionnalité de ce corridor et du réservoir de biodiversité que représente ce boisement. De plus, un « effet entonnoir » risque d'être induit par la concentration de la circulation des espèces au nord du bois. Il est difficile de restreindre la fonction corridor à la partie nord du bois Lejuc sans imaginer que le réservoir de biodiversité constitué par l'ensemble du bois est utilisé par les espèces lors de leurs déplacements. Ainsi l'incidence sur les continuités écologiques traversant le bois Lejuc doit être considérée comme forte dès le début des travaux de défrichement et non pas, comme le déclare le dossier, dans une hypothétique étape ultérieure. »

L'Ae recommande de mettre en œuvre la séquence éviter, réduire, compenser sur le corridor forestier régional qui traverse le bois Lejuc en prévision des impacts des premiers travaux de défrichement. »

Elle continue ainsi :

«Le corridor biologique des milieux boisés figurant sur la carte 6-2-2 est théorique et sa représentation est schématique. On ne peut en conclure que seuls les aménagements franchissant la limite de ce corridor schématique auront une incidence sur la continuité écologique.

En l'occurrence, la destruction du Bois Lejuc aura inévitablement un impact sur la fonctionnalité de ce corridor et du réservoir de biodiversité que représente le boisement ».

Le niveau d'enjeu modéré proposé par le dossier concernant les continuités écologiques apparaît pour l'Ae sous-estimé, notamment pour le bois Lejuc. Il conviendrait de le remonter au niveau moyen, et fort localement pour le bois Lejuc.

L'Ae recommande également d'assigner à la continuité écologique un niveau d'enjeu moyen, et fort pour le bois Lejuc »

Avis de l'Autorité Environnementale

Pourtant le dossier relatif à la mise en compatibilité du SCOT persiste en prétendant que les incidences sur les continuités écologiques sont faibles.

Production n°116 : Dossier d'enquête Publique - Pièce 12 volume 1 - Mise en compatibilité du SCOT du pays Barrois - Page 135

Or, remonter au niveau moyen, et fort localement pour le Bois Lejuc le niveau d'enjeux permet d'accompagner cette ouverture à urbanisation de mesures d'évitement, de réduction et de compensation plus exigeantes.

Cela signifie que les impacts résiduels du projet sont significatifs et que la séquence ERC doit être adaptée en fonction.

D'autant plus que cette mise en compatibilité autorise désormais l'ouverture à urbanisation, non pas en limite comme initialement prévu, mais bien à l'intérieur des corridors écologiques.

Ce faisant, l'autorité chargée de décréter la mise en compatibilité a commis une erreur manifeste d'appréciation en acceptant l'urbanisation des corridors écologiques sur la base des mesures insuffisantes.

- **Mise en compatibilité 5** – préservation du bon fonctionnement des exploitations agricoles et sylvicoles

L'article 101-2 du Code de l'urbanisme qui expose que :

« L'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :

6° La protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ; »

L'article L. 141-5 du Code de l'urbanisme qui expose que :

« dans un principe de gestion économe du sol, le document d'orientation et d'objectifs fixe les orientations et les objectifs en matière de :

2° Préservation et développement d'une activité agricole respectant les sols ainsi que l'environnement et tenant compte des besoins alimentaires ; »

La Cour Administrative d'appel de Marseille a déclaré qu'était entaché d'erreur manifeste d'appréciation le classement par un PLU de trois zones AU ouvrant ces secteurs à l'urbanisation sur une surface de 17 ha d'une zone agricole - cultures de céréales - située dans une zone de protection spéciale (Natura 2000). D'une part, l'avis de la mission régionale d'autorité environnementale estime que ce classement va impacter plusieurs espèces protégées (rapaces et chauves-souris). D'autre part, les mesures d'évitement prévues par la commune - réalisation de travaux en dehors des périodes de reproduction et de nidification, maintien d'une friche de 10 mètres de large autour des projets - ne permettent pas d'éviter l'atteinte à ces espèces résultant de la destruction de leur zone de chasse (CAA Marseille, 1^{re} ch., 2 juill. 2020, n° 19MA01418).

En l'espèce.

Le projet modifie significativement l'occupation des sols. Les installations de Cigéo occuperont 721 ha, dont 388 ha de terres agricoles. La zone puits consommera à elle seule 251 ha de surface boisée.

Le DOO du SCoT prescrit de justifier que les zones constructibles ne nuisent pas au bon fonctionnement des exploitations agricoles et forestières.

Production n°117 : DOO du SCoT du Pays Barrois, page 79

Or, Cigéo va impacter des exploitations agricoles et forestières, en termes de prélèvement de terres exploitées et de circulations, ce qui n'est pas compatible avec cette orientation.

La mise en compatibilité consiste à exclure Cigéo de cette orientation dans la mesure où sa réalisation est soumise à une évaluation environnementale permettant d'établir les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation acceptables au regard de son impact sur le fonctionnement des exploitations agricoles et sylvicoles :

«Justifier que la localisation des zones urbaines (U) et à urbaniser (AU) ne nuit pas au bon fonctionnement des exploitations agricoles et sylvicoles »

Cette orientation ne s'applique aux zones à urbaniser (AU) destinées à la réalisation du centre de stockage Cigéo, dont la création est soumise à une évaluation environnementales permettant d'établir les mesures d'évitement, de réduction ou de compensation acceptables au regard de son impact sur le fonctionnement des exploitations agricoles et sylvicoles. »

Cependant cette condition est insuffisante, comme le sont les mesures de réduction et de compensation proposées, pour contrebalancer les impacts des installations de Cigéo.

La mesure de réduction consiste en la reconstitution des sols et de leur occupation à la fin de la phase de construction et au fur et à mesure du fonctionnement.

Sont ainsi «récupérés» 65 ha de terres agricoles, 51 ha de bois et bosquets et 55 ha de milieux naturels et lisières (en fait essentiellement les pelouses d'agrément du centre Cigéo sur 30 ha), bien en deçà, donc, des terres mobilisées.

Aussi, la compensation agricole telle que mise en œuvre dans le projet, que l'on peut analyser comme une compensation de la perte de services écosystémiques de production alimentaire végétale et animale, est seulement financière.

Elle consiste à financer des projets d'intensification de la performance agricole sans accroître la surface exploitée. En tenant compte des espaces consommés par la compensation écologique, la surface agricole à compenser s'élève à 580 ha. La perte économique annuelle correspondante est estimée entre 370.000€ et 440.000€.

Un fonds sera créé afin de soutenir les projets de compensation innovants des départements de la Meuse et de la Haute-Marne permettant une augmentation de la valeur ajoutée agricole.

Il convient de souligner que l'Andra a fait le choix de la compensation financière, sans justifier l'absence de recherche de surfaces agricoles de substitution permettant d'éviter l'intensification.

Par ailleurs, la future intensification des espaces agricoles n'a fait l'objet d'aucune évaluation des incidences environnementales, notamment pour ce qui concerne l'usage éventuel de fertilisants ou de pesticides, et de proposer des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts éventuels.

Par ces motifs, l'annulation du décret n° 2022-993 du 7 juillet 2022 portant mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale du Pays Barrois s'impose.

vvvvvvvvvvvv

PAR CES MOTIFS

Il est demandé au Conseil d'État de :

- **DÉCLARER** la présente requête recevable et bien fondée ;

- **ANNULER** le décret n° 2022-993 du 7 juillet 2022 déclarant d'utilité publique le centre de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue Cigéo et portant mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale du Pays Barrois (Meuse), du plan local d'urbanisme intercommunal de la Haute-Saulx (Meuse) et du plan local d'urbanisme de Gondrecourt-le-Château (Meuse) ;

Sous toutes réserves

Étienne AMBROSELLI, Avocat au barreau de Paris

Samuel DELALANDE, Avocat au barreau de Rennes

Alexandre FARO, Avocat au barreau de Paris

Muriel RUEF, Avocate au barreau de Lille

François ZIND, Avocat au barreau de Strasbourg

vvvvvvvvvvvv