

CONSEIL D'ETAT

SECTION DES TRAVAUX PUBLICS

CONTRIBUTION EXTERIEURE

POUR : 1°) L'association « Greenpeace France »
2°) L'association « Réseau "Sortir du nucléaire" »
*Représentées par la SAS Hannotin Avocats,
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,
prise en la personne de Maître Guillaume Hannotin.*

OBJET : Le projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants

RAPPEL DU CONTEXTE

1. - L'association « Greenpeace France », première exposante, est agréée pour la protection de l'environnement et a notamment pour objet social « la lutte contre la menace nucléaire » et « la promotion des énergies renouvelables et des économies d'énergies ».

L'association « Réseau "Sortir du nucléaire" », seconde exposante, est également agréée pour la protection de l'environnement et a pour objet social d'engager toutes les actions pour permettre à la France de sortir du nucléaire civil et militaire ainsi que de « lutter contre les pollutions et les risques pour l'environnement et la santé que représentent l'industrie nucléaire et les activités et projets d'aménagement qui y sont liés (création ou extension d'installations nucléaires de base, construction de lignes à haute tension, programmes de recherche et de développement, etc.) ».

Ces associations sont opposées, pour des raisons tant sanitaires qu'environnementales, au développement de l'énergie nucléaire et à la construction, la mise en service et l'exploitation de nouveaux réacteurs de troisième génération d'une puissance d'environ 1.670 MW.

Elles estiment que les risques et les coûts engendrés par ce nouveau type de réacteurs EPR2 (*European Pressurized Reactor*), commercialisés par Electricité de France (EDF), sont sans commune mesure avec les avantages qui en sont attendus.

2. - Et force est de constater que l'épreuve des faits leur donne aujourd'hui raison.

Les deux premiers EPR à avoir été mis en service en 2018 et 2019, avec un retard de 5 et 6 ans et un surcoût de plus de 8,2 milliards d'euros, sont ceux de Taïshan, en Chine¹. A la suite d'un incident survenu au mois de juin 2021 en raison de ruptures de gaines de combustible radioactif qui provenaient d'un défaut de conception de leur cuve², le réacteur Taïshan 1 a été mis à l'arrêt pendant plus d'un an.

¹ Rapport de la Cour des comptes 2020 « La filière EPR » page 14 : « *Le coût de la construction atteindrait 8,2 Md€ (en euros courants) pour la partie assurée par Areva, sans prendre en compte celui de la turbine (684 M€), selon les informations fournies par Areva SA, soit près de 4 fois le montant prévu au contrat initial (2,28 Md€ pour le consortium associant Areva et Siemens).* »

² http://www.criirad.org/Surete-nucleaire/Communique_de_presse_CRIIRAD_du_28_novembre_2021-Taïshan_1.pdf

Le troisième EPR à avoir été mis en service au mois de décembre 2021, avec un retard de 12 ans et un surcoût de près de 6 milliards d'euros, est celui d'Olkiluoto, en Finlande. Il n'a atteint sa pleine capacité de production (mais pour combien de temps ?) qu'à la fin du mois de septembre 2022.

Le quatrième EPR, qui devrait être mis en service dans la seconde moitié de l'année 2023 - mais le calendrier pourrait encore en être retardé en raison notamment des défauts de soudures observés sur les circuits secondaires du réacteur et des malfaçons révélées par l'incident de l'EPR Taishan 1 -, est celui de Flamanville, en France : en chantier depuis 2007, ce projet a connu de nombreux désordres et présente aujourd'hui un retard de plus de 10 ans et un surcoût de plus de 10 milliards d'euros³.

Ce fiasco industriel, qui a été analysé en des termes très durs dans un rapport de la Cour des comptes de juillet 2020⁴, a entraîné EDF et son principal actionnaire, l'Etat, dans une véritable « fuite en avant » qu'il faut aujourd'hui freiner afin d'éviter le pire : les nombreux incidents ayant émaillé tous les chantiers EPR à travers le monde, et en particulier sa « vitrine française » de Flamanville, témoignent manifestement d'un manque total de maîtrise de cette nouvelle technologie.

La Cour des comptes constate ainsi dans son rapport :

« À partir de 2001, le groupe Areva, nouvellement constitué, développa une stratégie de vente d'EPR « clé en main », s'opposant ainsi à celle d'EDF qui entendait demeurer chef de file du développement du « nouveau nucléaire », en France comme à l'étranger. Les rivalités entre les deux groupes publics nationaux, non arbitrées par les autorités politiques de l'époque, se sont traduites par une surenchère dangereuse pour la filière nucléaire française. C'est dans ces conditions qu'Areva a signé en 2003 un contrat de vente d'un EPR à l'électricien finlandais TVO et qu'EDF a lancé, dès 2004, la construction du premier EPR en France, à Flamanville. Cette course entre les deux entreprises françaises a conduit au lancement précipité des chantiers de construction de ces deux premiers EPR, sur la base de références techniques erronées et d'études détaillées insuffisantes. Cette impréparation a également conduit à sous-estimer les difficultés de construction des EPR. La filière nucléaire a fait preuve d'une trop grande confiance en elle, inspirée par la construction et l'exploitation réussies d'un parc de 58 réacteurs ».

³ Rapport de la Cour des comptes de 2020, « La Filière EPR » page 12 : « À la date de publication du rapport, la multiplication par 3,3 du coût de construction et par au moins 3,5 du délai de mise en service de l'EPR de Flamanville par rapport aux prévisions initiales **constitue une dérive considérable, même pour un réacteur « tête de série »** ».

⁴ Rapport de la Cour des comptes de 2020, « La filière EPR » <https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-08/20200709-rapport-filiere-EPR.pdf>

3. - Mais alors qu'il s'était auparavant prononcé en faveur de la réduction de la part du nucléaire dans le mix électrique français, comme le prévoit expressément la loi⁵, le Président de la République a annoncé, le 10 février 2022 à Belfort, qu'il avait pris la décision de prolonger au-delà de quarante ans la durée de vie des centrales nucléaires en activité et de construire six EPR de nouvelle génération, dit EPR2, ainsi que de lancer les études pour la construction de huit autres EPR2 additionnels :

« Ce que nous avons à bâtir aujourd'hui, parce que c'est le bon moment, parce que c'est ce qu'il faut pour notre nation et parce que les conditions sont maintenant réunies, c'est la renaissance du nucléaire français. Sur la base des travaux de RTE et de l'Agence internationale de l'énergie, j'ai pris **deux décisions fortes**.

La première est de prolonger tous les réacteurs nucléaires qui peuvent l'être sans rien céder sur la sûreté. Ce sont des choix éclairés par l'expertise et par la science. S'il est nécessaire d'être prudent sur la capacité à prolonger nos réacteurs, je souhaite qu'aucun réacteur en état de produire ne soit fermé à l'avenir compte tenu de la hausse très importante de nos besoins électriques ; sauf évidemment si, pour des raisons de sûreté s'imposaient. Si les premières prolongations au-delà de 40 ans ont pu être effectuées avec succès depuis 2017, je demande à EDF d'étudier les conditions de prolongation au-delà de 50 ans, en lien avec l'autorité de sûreté nucléaire. La seconde décision qui s'inscrit dans le prolongement de l'engagement solennel que j'ai pris devant les français le 9 novembre dernier : compte tenu des besoins en électricité, de la nécessité d'anticiper aussi la transition, la fin du parc existant qui ne pourra être prolongé indéfiniment, nous allons **lancer dès aujourd'hui un programme de nouveaux réacteurs nucléaires**. Nous avons tiré les leçons de la construction d'EPR en Finlande, où il est aujourd'hui achevé, et en France à Flamanville. EDF a engagé avec la filière nucléaire la conception d'un nouveau réacteur pour le marché français, l'EPR2, qui a déjà mobilisé plus d'un million d'heures d'ingénierie et présente des progrès significatifs par rapport à l'EPR de Flamanville. Plusieurs audits externes ont également été conduits par l'Etat pour s'assurer de l'état de préparation de la filière. Ils seront rendus publics.

Je souhaite que **six EPR2 soient construits et que nous lancions les études sur la construction de huit EPR2 additionnels**. Nous avancerons ainsi par pallier.

Concrètement, nous allons engager dès les semaines à venir les chantiers préparatoires : finalisation des études de conception, saisine de la commission nationale du débat public, définition des lieux d'implantation des trois paires, montée en charge de la filière. Une large concertation du public aura lieu au second semestre 2022 sur l'énergie, puis des discussions parlementaires se tiendront en 2023 pour réviser la programmation pluriannuelle de l'énergie [PPE]. Nous visons le début du chantier à l'horizon 2028, pour une mise en service du premier réacteur à l'horizon 2035. Ce délai de mise en œuvre justifie aussi la nécessité de prolonger nos réacteurs actuels et de développer les énergies renouvelables.

⁵ L'article L. 100-4 du code de l'énergie prévoit « de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2035 ».

Ce choix nous devons le faire aujourd'hui pour donner à EDF et à toute la filière la visibilité qui s'impose et, là aussi, pour tirer les leçons du passé. Car quand les ruptures arrivent, quand la visibilité n'est plus là, c'est à ce moment que nous prenons des risques. Par ce choix de la Nation au long cours, nous nous donnons aussi les moyens de préserver nos compétences, nos savoir-faire ; chez EDF bien sûr mais dans toute la filière, dans toute la filière pour garantir l'excellence qu'est la nôtre, que nous avons en partie d'ailleurs dû rebâtir ces dernières années »⁶.

L'association « Greenpeace France » a déféré cette décision à la censure du Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir⁷, en faisant valoir qu'elle était entachée d'incompétence (cette décision devait prendre la forme d'un décret pris par le Premier ministre) et qu'elle était intervenue au terme d'une procédure irrégulière (absence de saisine de la Commission nationale du débat public) et en méconnaissance des textes législatifs et réglementaires en vigueur (incompatibilité avec l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans le mix électrique prévue par la loi et la programmation pluriannuelle de l'énergie).

4. - Pour permettre la réalisation de ce nouveau programme nucléaire décidé unilatéralement par le chef de l'Etat, le Gouvernement a préparé un « projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité des sites nucléaires existants » rendu public le 26 septembre 2022.

S'agissant du projet d'EPR2, la Cour des comptes a rappelé que la société « EDF s'éloigne de la démarche d'optimisation de la technologie de l'EPR appuyée sur le retour d'expérience et permettant de profiter de l'effet de l'apprentissage ». Elle rappelle que cette décision doit être prise sur la base d'un retour d'expérience « qui ne soit pas conduit qu'en interne à EDF, mais associe l'ensemble des acteurs concernés par la construction des réacteurs EPR » car « la charge transférée au consommateur ou au contribuable ne trouverait sa justification que si l'électricité produite par les nouveaux réacteurs électronucléaires s'avérait suffisamment compétitive vis-à-vis des autres modes de production d'électricité, renouvelables en particulier, ou si d'autres considérations justifiaient le maintien du nucléaire dans le mix électrique ». Elle rappelle la nécessité d'avoir « une analyse complète du mix électrique à horizon 2050 présentant les enjeux et solutions en termes de sécurité d'approvisionnement, d'adaptation sur les réseaux de transport et de distribution d'électricité, de gestion des déchets radioactifs, de démantèlement des centrales aujourd'hui en fonctionnement, et bien sûr de coût de fonctionnement du système électrique devrait être conduite avant toute prise de décision concernant le développement d'un nouveau parc de réacteurs électronucléaires »⁸.

⁶ <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-19285-fr.pdf>.

⁷ n° 462777.

⁸ *Op. cit.*, p. 15 et 16.

Or, ce projet de loi intervient en l'absence de retour d'expérience complet et transparent sur les EPR, le peu d'informations qui est public étant un retour d'expérience très négatif. Il intervient avant tout débat public et en l'absence de toute analyse complète sur l'impact du développement d'EPR2 sur la filière et sur les acteurs dont le contribuable.

5. - Face au dérèglement climatique – et à l'instabilité géopolitique induite – les centrales nucléaires auront un impact indéniable sur la ressource en eau (notamment du fait du pompage important pour faire fonctionner les centrales) laquelle n'est plus « garantie » pour les décennies à venir compte tenu de l'élévation inévitable des températures.

Pire, la construction de nouveaux réacteurs nucléaires en bord de littoral est particulièrement dangereuse et la France – dont les moteurs diesel de secours sur les centrales (mesure post-Fukushima prescrites par l'ASN) présentent de nombreux problèmes techniques⁹ – pourrait faire face à des scénarios se rapprochant dangereusement de la configuration de la centrale de Fukushima. Par ailleurs, l'érosion côtière du fait de la montée des eaux représentera des risques insurmontables pour les centrales, la construction de digues n'aura pour effet que de « reporter le problème »¹⁰.

6. - L'exposé de motifs de ce projet de loi indique qu'il a « pour objectif de simplifier et d'accélérer la mise en œuvre de projets de construction de réacteurs électronucléaires en France, en précisant l'articulation entre les différentes procédures (urbanisme, autorisation de création des réacteurs électronucléaires et autorisation environnementale) tout en garantissant la protection de l'ensemble des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement) et le plein respect du principe de participation du public inscrit dans la Charte de l'environnement ».

Ce texte « vise [également] à clarifier les modalités de réexamen périodique des réacteurs électronucléaires de plus de trente-cinq ans et à améliorer la gestion des arrêts prolongés de fonctionnement des installations nucléaires de base ».

A cet effet, le projet de loi prévoit diverses mesures, parmi lesquelles :

- le recours au projet d'intérêt général (PIG) et la création d'une nouvelle procédure spécifique de mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme (art. 2) ;

⁹ Voir par exemple récemment: avis d'incident de l'ASN « Détection tardive d'un mauvais réglage sur un des groupes électrogènes de secours à moteur diesel du réacteur 2 de la centrale nucléaire de Chooz » 5/10/2022 ou s'agissant d'un incendie sur les moteurs diesel de secours du réacteur n°2 de la centrale de Flamanville (La Presse de la Manche « Un départ de feu signalé à l'ASN sur les diesels de secours du réacteur n°2 de Flamanville », 7 juillet 2022).

¹⁰ V, sur ce point, l'ordonnance du 6 avril 2022 relative à l'aménagement durable des territoires exposés au recul du trait de côte.

- la dispense d'autorisation d'urbanisme et la possibilité de commencer les travaux sans attendre la délivrance de l'autorisation de création de l'installation nucléaire de base (art. 3) ;
- une dérogation générale aux dispositions de la loi Littoral (art. 4) ;
- l'institution d'une présomption relative à l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour la délivrance de dérogations « espèces protégées » (art. 5) ;
- une réforme de la procédure de réexamen des anciennes centrales nucléaires au-delà de leur 35^{ème} année de fonctionnement afin de permettre à l'exploitant d'entreprendre les travaux de modifications qu'il envisage avant que l'enquête publique n'ait lieu (art. 8) ;
- la suppression de la procédure de la mise à l'arrêt définitif des centrales ayant cessé de fonctionner pendant une durée continue supérieure à deux ans (art. 9).

7. - Ce projet de loi est aujourd'hui soumis pour avis à la Section des travaux publics, compétente pour examiner les textes relatifs au développement durable, à l'environnement et à l'énergie¹¹, et à l'Assemblée générale du Conseil d'Etat.

Dans ce cadre, les associations « Greenpeace France » et « Réseau "Sortir du nucléaire" » entendent présenter une contribution extérieure (ou « porte étroite ») qui a pour objet de s'opposer à la présentation et l'adoption de ce projet de loi alors que la concertation autour du lancement d'un nouveau programme nucléaire, organisée sous l'égide de la Commission nationale du débat public, n'a pas encore commencé¹².

Ce projet de loi ne porte donc pas seulement atteinte à la démocratie environnementale de par son contenu et les mesures qu'il contient mais également dans son existence même.

*

¹¹ Art. 3 de l'arrêté du 26 juillet 2019 portant répartition des affaires entre les sections administratives du Conseil d'Etat.

¹² <https://www.debatpublic.fr/programme-nouveaux-reacteurs-nucleaires-et-projet-de-deux-reacteurs-epr2-penly-2981>.

DISCUSSION

8. - A titre liminaire, il convient de rappeler que le contrôle que le Conseil d'Etat est appelé à exercer sur le projet de loi qui lui est soumis pour avis, est non seulement un contrôle de constitutionnalité et de conventionnalité préventif mais également un contrôle de proportionnalité qui tangente vers un contrôle d'opportunité.

Le président Robineau rappelait, à cet égard, que la Section doit « "sécuriser" le projet de texte en termes de légalité » et assurer une autre mission importante, « celle de réfléchir avec l'administration à la pertinence des dispositions envisagées au regard de l'objectif poursuivi »¹³.

9. - Ce rappel étant fait, il y a lieu d'en venir à l'examen des différents articles de projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité des sites nucléaires existants.

Sur l'article 2 : le recours au PIG et la création d'une procédure spécifique de mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme

10. - L'article 2 du projet de loi prévoit que l'Etat peut recourir au PIG, instrument juridique lui permettant d'imposer ses vues aux collectivités territoriales compétentes en matière d'urbanisme, pour permettre l'implantation de nouveaux réacteurs nucléaires sur leurs territoires.

Cette possibilité de recours au PIG, qui doit se substituer à la déclaration d'utilité publique (DUP) rendue inutile en l'absence d'expropriation¹⁴, s'accompagne par la mise en place d'une procédure spécifique de mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme dispensée d'enquête publique et transférée aux mains de l'Etat, les collectivités concernées se voyant reléguées au rang de simples personnes publiques associées.

Dans cette première phase du projet de construction de nouveaux réacteurs nucléaires, qui se situe en amont du processus décisionnel et porte sur le principe même de leur implantation géographique, les collectivités territoriales concernées ainsi que leurs habitants se trouvent ainsi totalement marginalisés.

¹³ Y. Robineau, « Rapporteur en section administrative au Conseil d'Etat » in *Juger l'administration, administrer la justice. Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Dalloz, 2007, p. 756.

¹⁴ L'exposé des motifs du projet de loi relève, à cet égard, qu'« une part importante des emprises envisagées sont d'ores et déjà détenues par Electricité de France ou relèvent du domaine public de l'Etat ».

Ce dispositif apparaît ainsi éminemment contestable au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution et du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

11. - Depuis la grande loi de décentralisation du 7 janvier 1983, le principe est celui de la compétence des communes et des EPCI en matière d'urbanisme. L'Etat a cependant souhaité éviter que ce transfert de compétence permette aux collectivités de faire obstacle à la réalisation sur leurs territoires de projets d'intérêt général d'une importance particulière.

En application de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme¹⁵, le préfet peut ainsi qualifier une opération d'aménagement de PIG afin d'en imposer la réalisation aux collectivités récalcitrantes à travers la mise en compatibilité obligatoire de leurs documents d'urbanisme.

La qualification de PIG dépend à la fois de l'objet de l'opération, du caractère suffisamment certain de sa réalisation et de son utilité publique, sur laquelle le juge administratif exerce son entier contrôle, analogue à celui du bilan coûts-avantages exercé sur les déclarations d'utilité publique¹⁶.

12. - L'arrêté préfectoral qualifiant l'opération de PIG est ensuite notifié aux collectivités concernées¹⁷, qui doivent alors mettre leurs documents d'urbanisme en compatibilité avec ce projet afin d'en permettre la réalisation¹⁸.

¹⁵ C. urb., art. L. 102-1 : « L'autorité administrative compétente de l'Etat peut qualifier de projet d'intérêt général tout projet d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique et répondant aux deux conditions suivantes : / 1° Être destiné à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement, au fonctionnement d'un service public, à l'accueil et au logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, à la protection du patrimoine naturel ou culturel, à la prévention des risques, à la mise en valeur des ressources naturelles, à l'aménagement agricole et rural ou à la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ; / 2° Avoir fait l'objet : / a) Soit d'une décision d'une personne ayant la capacité d'exproprier, arrêtant le principe et les conditions de réalisation du projet, et mise à la disposition du public ; / b) Soit d'une inscription dans un des documents de planification prévus par les lois et règlements, approuvée par l'autorité compétente et ayant fait l'objet d'une publication ».

¹⁶ Sect. 30 octobre 1992, *Ministre des Affaires étrangères et Secrétaire d'Etat aux Grands travaux c/ Association de sauvegarde du site Alma-Champ de Mars*, n° 140220, Rec. 384, AJDA 1992.821, concl. F. Lamy ; 4 juillet 1997, *Association « Les Verts Ile-de-France »*, n° 143842, Rec. 254.

¹⁷ C. urb., art. R. 102-1.

¹⁸ C. urb., art. L.143-40 pour le SCOT ; C. urb. art. L. 153-49 pour le PLU.

L'établissement public compétent en matière de SCOT et la commune ou l'EPCI compétent en matière de PLU disposent respectivement d'un délai de deux mois pour le premier et d'un mois pour le second afin de faire savoir au représentant de l'Etat s'ils entendent engager la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme. A défaut d'accord ou en cas de carence prolongée¹⁹, le préfet peut se substituer à eux pour engager et approuver la mise en compatibilité du SCOT et du PLU, qui est, dans tous les cas, soumise à enquête publique²⁰.

13. - Le professeur Lebreton rappelle que cet outil juridique a été pensé comme « un instrument souple, qui ne détermine pas le contenu du document d'urbanisme visé et sa légalité interne et qui est attaché aux procédures d'élaboration et de gestion de ce document »²¹. Il cite, à cet égard, l'« importante circulaire du 27 juin 1985 [relative à l'application des dispositions relatives aux projets d'intérêt général en matière de documents d'urbanisme] » : « D'emblée, il est rappelé que le PIG "ne produit d'effet qu'au travers de sa prise en compte dans le schéma directeur ou le plan d'occupation des sols" ; la circulaire insiste sur les caractères de cette prise en compte qui est "négociée, progressive et évolutive" dans le cadre de l'élaboration associés du schéma ou du plan ou de son projet de révision ; et la portée du PIG tient non pas dans une figure dont le préfet imposerait à la commune l'incorporation mais dans une sorte d'exigence "en creux" : la prise en compte "signifie que rien dans le zonage ou le règlement n'empêchera la réalisation du projet considéré" »²².

En d'autres termes, il s'agit moins d'une entorse que d'un tempérament à la décentralisation dès lors que les collectivités concernées demeurent en principe seules compétentes pour réviser ou modifier leurs documents d'urbanisme après enquête publique, même si l'Etat a toujours le dernier mot. Et c'est sans doute pour cette raison que le Conseil constitutionnel a considéré que ce dispositif était conforme aux droits et libertés garantis par la Constitution²³.

14. - Mais l'article 2 du projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité des sites nucléaires existants bouleverse cet équilibre.

¹⁹ Un an pour le SCOT et six mois pour le PLU.

²⁰ C. urb., art. L. 43-43 pour le SCOT ; C. urb., art. L 153-53 pour le PLU.

²¹ J-P. Lebreton, « Le flou des PIG » in *Mélanges en l'honneur de Henri Jacquot*, Presses universitaires d'Orléans, 2006, p. 345.

²² *Ibid.*

²³ Alors qu'au demeurant, les requérants invoquaient davantage l'incompétence négative du législateur qu'une méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales : Cons. const. 28 janvier 2011, *SARL du parc d'activités de Blotzheim*, n° 2010-95 QPC, BJDU 2011.188, obs. J. Trémeau.

Ce n'est pas tant le recours au PIG²⁴ qui pose ici difficulté, même s'il intervient par décret en Conseil d'Etat²⁵ et que le contrôle de l'utilité publique du projet sera nécessairement parasité par la présomption de « raison impérative d'intérêt public majeur » (cf. *infra.*, § 43), que ses conséquences sur la mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme dès lors que les établissements publics et communes concernés se trouveront totalement dessaisis de leur compétence en la matière. Tout juste le Gouvernement leur offre-t-il un petit « strapontin » dans le cadre de cette procédure spécifique, en recueillant leur avis sur le projet de mise en compatibilité.

15. - Ce texte prévoit en effet qu'une fois le projet déclaré d'intérêt général par décret, le représentant de l'Etat en informe les collectivités concernées²⁶ et « engage sans délai la procédure de mise en compatibilité du SCOT, du PLU ou de la carte communale »²⁷.

C'est donc l'Etat qui aura désormais l'entière maîtrise de la procédure de mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme au détriment des établissements publics et communes normalement compétents. Pire, l'engagement par l'Etat de la procédure de mise en compatibilité empêche temporairement les collectivités de prendre toute initiative en la matière²⁸. Il s'agit donc d'un véritable dessaisissement et d'une éviction brutale.

16. - Et les seules concessions faites par le Gouvernement aux collectivités concernées consistent à :

- assumer les charges liées à la procédure de mise en compatibilité²⁹ (c'est bien le moins) ;

²⁴ 1^{er} alinéa du I de l'article 2 du projet de loi : « Les projets de réacteurs électronucléaires peuvent être qualifiés, par décret en Conseil d'Etat, de projet d'intérêt général au sens de l'article L. 102-1 du code de l'urbanisme ».

²⁵ Décret relevant de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'Etat en application du 1^o de l'article R. 311-1 du code de justice administrative.

²⁶ 2^{ème} alinéa du I de l'article 2 du projet de loi : « Lorsqu'un schéma de cohérence territoriale (SCOT), un plan local d'urbanisme (PLU) ou une carte communale doit permettre la réalisation d'un projet déclaré d'intérêt général en application du premier alinéa, après son approbation, l'autorité administrative compétente de l'Etat en informe l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 du même code, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou la commune et leur transfert un dossier indiquant les motifs pour lesquels il considère que le SCOT, le PLU ou la carte communale ne permet pas la réalisation du projet ainsi que les modifications qu'elle estime nécessaire pour y parvenir ».

²⁷ 3^{ème} alinéa du I de l'article 2 du projet de loi.

²⁸ 10^{ème} alinéa du I de l'article 2 du projet de loi : « Lorsque la mise en compatibilité est requise pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général visé au premier alinéa, le SCOT, le PLU ou la carte communale ne peut pas faire l'objet d'une modification ou d'une révision portant sur les dispositions faisant l'objet de la mise en compatibilité entre la mise à disposition du public et la décision procédant à la mise en compatibilité ».

²⁹ 4^{ème} alinéa du I de l'article 2 du projet de loi : « Par dérogation aux dispositions prises pour l'application des articles L. 104-1 et L. 104-2 du code de l'urbanisme, l'autorité administrative

- examiner conjointement le projet de mise en compatibilité élaboré par l'Etat³⁰ (le texte évoque un « examen conjoint » et non une élaboration conjointe, ce qui n'est évidemment pas la même chose);
- recueillir leur avis après que le dossier ait été mis à la disposition du public et avant que la mise en compatibilité soit approuvée par décret³¹.

Cela apparaît manifestement insuffisant au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution.

17. - Le principe de libre administration des collectivités territoriales implique en effet que « les collectivités territoriales soient administrées par des conseils élus, qu'elles disposent de compétences effectives et d'une capacité de décision dans l'exercice de ces compétences, d'un pouvoir réglementaire, d'une liberté contractuelle et d'une autonomie financière »³². Plus précisément, ce principe suppose qu'« il doit exister une liberté d'action des collectivités territoriales dans les compétences qui leur sont reconnues par le législateur : le principe de libre administration ne garantit donc pas une réserve de compétences au profit des collectivités territoriales, mais une autonomie dans l'exercice des compétences transférées par le législateur » et que l'action d' « administrer se concrétise de manière normative par l'adoption d'actes administratifs »³³.

Or, il est bien évident que le fait de priver les collectivités de toute initiative et de tout pouvoir de décision en ce qui concerne la mise en compatibilité de leurs documents d'urbanisme constitue une atteinte au principe de libre administration³⁴.

compétente de l'Etat procède à l'analyse des impacts environnementaux du projet de mise en compatibilité et transmet le dossier à la formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable. L'avis de l'autorité environnementale est transmis par l'autorité administrative compétente de l'Etat à l'établissement prévu à l'article L. 143-16 du même code, l'EPCI ou la commune ».

³⁰ 5^{ème} alinéa du I de l'article 2 du projet de loi : « Le projet de mise en compatibilité du schéma ou du plan fait l'objet d'un examen conjoint de l'Etat, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16 du code de l'urbanisme, de l'EPCI compétent ou de la commune et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-9 du même code ».

³¹ 9^{ème} alinéa du I de l'article 2 du projet de loi : « A l'issue de la mise à disposition, l'autorité administrative compétente de l'Etat en présente le bilan devant l'organe délibérant de l'établissement public ou le conseil municipal, qui rend un avis sur le projet de mise en compatibilité. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas émis dans le délai d'un mois ».

³² X. Magnon, « Bref exercice de méthodologie juridique pratique. Que dire du principe de "libre administration des collectivités territoriales" ? » in *Révolution, Constitution, Décentralisation. Mélanges en l'honneur de Michel Verpeaux*, Dalloz, 2020, p. 634.

³³ *Ibid.*, p. 636-637.

³⁴ Le principe de libre administration garantit l'existence d'attributions effectives : Cons. const. 28 décembre 1982, *Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des EPCI*, n° 82-149 DC.

18. - Et même si l'on admet, pour les seuls besoins de la discussion, que cette atteinte est justifiée par un motif d'intérêt général - l'accélération de la mise en œuvre d'un nouveau programme nucléaire décidé unilatéralement par le Président de la République -, elle apparaît manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Est-il nécessaire et proportionné de malmener ce principe constitutionnel pour gagner seulement quelques mois à l'échelle d'un programme qui est prévu pour durer plus de 10 ans³⁵ ? Est-il nécessaire et proportionné de rogner les droits de collectivités territoriales alors que cela n'aura aucune incidence sur les risques contentieux³⁶ et que l'optimisation des délais doit être prioritairement recherchée dans la phase d'exécution du programme ? A l'évidence, non.

19. - En outre, l'article 2 du projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants pose également difficulté au regard du **principe de participation du public** garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2005³⁷.

Comme cela a été exposé précédemment, ce projet de loi a pour objet de substituer :

- la qualification de projet d'intérêt général, qui n'est soumise à aucune véritable procédure de participation du public³⁸, à la déclaration d'utilité publique, qui fait l'objet d'une enquête publique environnementale ;
- la procédure spécifique de mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme, qui prévoit simplement que le dossier est « mis à la disposition du public pendant un mois dans des conditions qui lui permettent de formuler ses observations »³⁹, à la procédure de droit commun de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, qui prévoit l'organisation d'une enquête publique.

Ainsi, ce projet de loi conduirait à supprimer deux enquêtes publiques pour les remplacer par une simple « mise à disposition du public » dont les modalités ne sont au demeurant pas précisées⁴⁰.

³⁵ L'objectif poursuivi est la mise en service des nouveaux réacteurs à l'horizon 2035, dans le meilleur des cas compte tenu des retards structurels affichés par la filière EPR.

³⁶ C'est même le contraire qui risque de se produire puisque les collectivités et le public, qui n'auront pas été suffisamment associés au processus décisionnel, n'auront alors d'autre choix que de saisir le juge pour faire entendre leurs voix.

³⁷ Charte de l'environnement, art. 7 : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

³⁸ La décision du porteur du projet doit seulement être mise à la disposition du public.

³⁹ 6^{ème} alinéa du I de l'article 2 du projet de loi.

⁴⁰ Ce qui pose accessoirement un problème d'incompétence négative.

20. - Certes, les associations exposantes n'ignorent pas que le principe de non-régression n'a pas valeur constitutionnelle et ne s'impose donc pas au législateur⁴¹. Elles n'ignorent pas non plus que l'enquête publique n'est pas la seule procédure de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement et qu'elle peut être remplacée par d'autres dispositifs, notamment la participation du public par voie électronique prévue par l'article L. 123-19 du code de l'environnement⁴², à condition toutefois que ceux-ci soient entourés de garanties suffisantes.

Mais en l'espèce, le projet de loi sous examen ne prévoit même pas une participation du public par voie électronique - qui peut être admise en contrepartie d'un renforcement de la phase de concertation en amont du processus décisionnel - mais une simple « mise à disposition du public » dont les modalités sont renvoyées au pouvoir réglementaire.

Or, la « mise à disposition du public » est le « degré zéro » de la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions en matière d'environnement⁴³.

21. - On relèvera tout d'abord que le projet de loi ne renvoie pas aux dispositions de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, qui définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public est applicable aux décisions autres que les décisions individuelles, pour fixer les modalités de la procédure de mise à disposition du public.

Le professeur Hostiou observe, à cet égard, qu' :

« En l'état actuel du droit, il s'agit d'un problème réel, à la fois parce que, malgré les apparences, et bien qu'il ait pour vocation d'encadrer juridiquement le principe de participation, l'article L. 120-2 [aujourd'hui L. 123-19-1] du code de l'environnement ne constitue en aucun cas un régime général applicable à toutes les mises à disposition, ce qui explique que subsistent dans l'ordonnancement juridique, et que continuent à être créées par voie législative des modalités de mise à disposition qui, tantôt ne comportent aucune garantie pour le public, tantôt, au contraire, ont pour objet de les renforcer »⁴⁴.

⁴¹ Cons. const. 4 août 2016, *Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, n° 2016-737 DC ; 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*, n° 2020-809 DC.

⁴² 29 juillet 2020, *Association de sauvegarde du patrimoine Monts 14 et a.*, n° 429235 ; 17 décembre 2020, *Ass. Fédération environnement durable et a.*, n° 427389, Dr. env. 2021.80, concl. O. Fuchs.

⁴³ J-C. Hélin et R. Hostiou, *Traité de droit des enquêtes publiques*, Le Moniteur, 2^e éd., 2014, p. 39 ; les auteurs évoquent un « simulacre de participation » à propos de la procédure de mise à disposition.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 42.

Force est de constater que, dans le prolongement de ces observations, la procédure de mise à disposition du public prévue par l'article 2 du projet de loi ne comporte aucune garantie pour le public.

Le projet de loi est ainsi entaché d'une incompétence négative révélant la violation du principe de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement⁴⁵.

22. - Ensuite, outre le fait que l'article 2 du projet de loi ne précise pas la forme de cette mise à disposition, son objet ne porte que sur le projet de mise en compatibilité, l'exposé des motifs et les avis éventuellement émis par les personnes publiques associées à la procédure d'élaboration⁴⁶, à l'exclusion de l'étude d'impact et de l'avis de l'autorité environnementale⁴⁷. Les garanties entourant la procédure de mise à disposition du public sont donc, là encore, manifestement insuffisantes.

23. - Enfin, cette simplification à outrance de la procédure à une étape aussi essentielle du projet que celle de son lancement apparaît disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

Ce qui est en cause ici, c'est le principe même de l'implantation de nouveaux réacteurs nucléaires, c'est-à-dire le choix des sites sur lesquels ces installations seront construites. L'enquête publique à laquelle est soumise la délivrance de l'autorisation environnementale interviendra trop tard pour permettre au public de débattre utilement de cette question essentielle puisque le projet sera alors déjà dans sa phase de réalisation.

Surtout, les gains attendus de cette simplification abusive sont très exagérés voire mensongers.

⁴⁵ Cons. const., 7 mai 2014, *Ass. Fédération environnement durable et a.*, n° 2014-395 QPC, point 11 : « Considérant qu'en fixant la durée minimale pendant laquelle ce schéma est mis à la disposition du public et en déterminant la forme de cette mise à disposition, qui doit être faite notamment par voie électronique, le législateur s'est borné à prévoir le principe de la participation du public sans préciser "les conditions et les limites" dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ; qu'il a renvoyé à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer ces "conditions et limites" ; que ni les dispositions contestées, ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions en cause [schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie] ; qu'en adoptant les dispositions contestées sans fixer les conditions et limites du principe de la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence ».

⁴⁶ 6^{ème} alinéa du I de l'article 2 du projet de loi.

⁴⁷ Comp. 3 mars 2004, *Sté Ploudalmezeau Breiz Avel*, n° 259001, Rec. 123.

Si l'étude d'impact indique que « ces procédures existantes [procédure de révision des documents d'urbanisme ; déclaration de projet ; projet d'intérêt général de « droit commun »] sont non seulement incompatibles avec la complexité d'un projet de réacteur électronucléaire, mais elles conduiraient à augmenter de plusieurs années la durée de construction et créeraient des risques supplémentaires pour le projet, notamment contentieux, en raison de la multiplicité des étapes procédurales »⁴⁸, cette affirmation est parfaitement fausse.

La suppression de l'enquête publique au stade de la déclaration d'utilité publique, remplacée par la qualification de projet d'intérêt général, et au stade de la mise en conformité des documents d'urbanisme, avec la création d'une procédure spécifique dérogatoire au droit commun, fera gagner au projet quelques mois tout au plus, mais sûrement pas plusieurs années.

Le nombre d'étapes procédurales et de décisions prises demeure en réalité inchangé et cette simplification n'aura aucune incidence sur le risque contentieux, même si la suppression du double degré de juridiction aura mécaniquement pour effet de faire gagner du temps à l'Etat et EDF : le décret de projet d'intérêt général et le décret de mise en compatibilité pourront toujours être contestés devant le Conseil d'Etat, et cette contestation portera notamment sur la méconnaissance du principe de participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement.

24. - Là encore, il faut insister : ce ne sont pas les procédures d'instruction des demandes d'autorisations ou les procédures contentieuses engagées contre les décisions prises sur ces demandes qui sont à l'origine de l'important retard des chantiers EPR à travers le monde, notamment à Flamanville, mais bien les défaillances techniques des différents opérateurs en charge de la conception et des travaux de construction des réacteurs nucléaires de nouvelle génération.

La « démocratie environnementale » ne peut, en aucune manière, servir de variable d'ajustement et être ainsi tenue pour responsable des retards accumulés dans la mise en service de nouveaux réacteurs nucléaires et les collectivités territoriales et le public ne sauraient faire les frais de ces difficultés qui ne leurs sont pas imputables.

Dès lors, l'article 2 du projet de loi ne pourra être validé par le Conseil d'Etat.

⁴⁸ P. 20 de l'étude d'impact du projet de loi, 28 septembre 2022.

Sur l'article 3 : la dispense d'autorisation d'urbanisme et l'exécution anticipée des travaux

25. - L'article 3 du projet de loi prévoit, d'une part, que les travaux de construction de réacteurs nucléaires seront dorénavant dispensés de toute autorisation d'urbanisme mais que le respect des règles d'occupation et d'utilisation des sols sera assuré dans le cadre de la délivrance de l'autorisation environnementale et de l'autorisation de création de l'installation nucléaire⁴⁹ et, d'autre part, que certains travaux pourront être exécutés sans attendre la délivrance de l'autorisation de création de l'installation nucléaire⁵⁰.

26. - **En premier lieu**, les installations nucléaires de base - plus particulièrement les réacteurs nucléaires - ont toujours été soumises, jusqu'à présent et eu égard à l'importance des constructions que ce type d'équipements comporte, à autorisation d'urbanisme⁵¹.

⁴⁹ I de l'article 3 du projet de loi : « Les constructions, aménagements, installations et travaux portant sur la création d'un réacteur électronucléaires et des équipements et installation nécessaires à son exploitation, au sens de l'article L. 593-3 du code de l'environnement, doivent être conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords. Le contrôle de la conformité du réacteur électronucléaire avec les règles d'urbanisme ainsi que la détermination des éventuelles prescriptions nécessaires à leur respect sont effectués à l'occasion de la délivrance d'une autorisation environnementale requise au titre de l'article L. 181-1 du code de l'environnement. Leur modification ou les constructions, aménagements, installations ou travaux complémentaires, réalisés postérieurement à la délivrance de l'autorisation environnementale font l'objet d'un contrôle de conformité avant la délivrance de l'autorisation de création prévues à l'article L. 593-7 du code de l'environnement. Au bénéfice de ces contrôles, ces constructions, aménagements, installations et travaux sont dispensés d'autorisation d'urbanisme ».

⁵⁰ III de l'article 3 du projet de loi : « Par dérogation aux dispositions de l'article L. 425-12 du code de l'urbanisme, les constructions, aménagements, installations et travaux visés à l'article I du présent article peuvent être exécutés à compter de la délivrance de l'autorisation environnementale requise au titre de l'article L. 181-1 du code de l'environnement qui s'appuie notamment sur l'enquête publique préalable à l'autorisation environnementale, à l'exception de la construction des bâtiments, y compris leurs fondations, destinés à recevoir des combustibles nucléaires ainsi que ceux destinés à héberger des matériels de sauvegarde, qui est subordonnée à la délivrance de l'autorisation de création mentionnée à l'article L. 593-7 du code de l'environnement ».

⁵¹ V. par ex. : 2 mars 1983, *Groupement agricole foncier « Le Rocher de Métri »*, n° 21608, Rec. 90, JCP 1983.II.20098, concl. O. Dutheillet de Lamothe ; 24 mars 2014, *Sté EDF c/ Sté Roozen France*, n° 362001.

Le président Dutheillet de Lamothe observait ainsi, dans ses conclusions sur la décision *Groupement agricole foncier « Le Rocher de Métri »* du 2 mars 1983, que :

« le permis de construire et l'autorisation de création d'une centrale nucléaire constituent des décisions indépendantes prises dans le cadre de procédures bien distinctes. (...) Le permis de construire porte, en effet, sur les bâtiments de la centrale et de ses installations annexes qui doivent être conformes aux règles d'urbanisme applicables. L'autorisation de création prévue par le décret du 11 décembre 1963 est, au contraire, une autorisation de mise en service d'un réacteur nucléaire : les prescriptions qu'elle comporte sont des prescriptions techniques de fonctionnement indépendantes, pour une large part, des caractéristiques des bâtiments ; le périmètre de l'installation nucléaire est plus un périmètre de protection contre les risques de radioactivité qu'un terrain d'assiette des bâtiments »⁵².

27. - Les centrales nucléaires font donc l'objet de plusieurs régimes d'autorisation qui obéissent au principe d'indépendance des législations⁵³ : le permis de construire vient sanctionner les règles du droit de l'urbanisme ; l'autorisation de création vient sanctionner les règles du droit nucléaire ; l'autorisation environnementale vient sanctionner les règles du droit de l'environnement.

Mais, l'autorisation environnementale prévue par l'article L. 181-1 du code de l'environnement n'a aucunement pour objet d'assurer le respect des règles d'utilisation et d'occupation des sols et ne vaut pas autorisation d'urbanisme⁵⁴.

L'autorisation environnementale s'analyse en effet comme un « permis environnemental global » qui regroupe une « autorisation pilote » - autorisation au titre de la réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ou au titre de la loi sur l'eau (IOTA)⁵⁵ - et plusieurs « autorisations suiveuses » qui s'y incorporent⁵⁶.

28. - La seule exception à ce principe concerne les éoliennes, pour lesquelles le respect des règles d'urbanisme applicables est contrôlé dans le cadre de la délivrance de l'autorisation environnementale.

⁵² JCP 1983.II.20098.

⁵³ 1^{er} mars 2013, *Sté Roozen France*, n° 340859, Tab. 407, RFDA 2013.823, concl. X. de Lesquen.

⁵⁴ Y. Faure et C. Malverti, *Environnement : quand le juge cultive son jardin*, AJDA 2019.513.

⁵⁵ C. env., art. L. 181-1.

⁵⁶ C. env., art. L. 181-2.

Le Conseil d'Etat a en effet jugé que si les éoliennes sont formellement dispensées d'autorisation d'urbanisme⁵⁷, elles ne peuvent être autorisées que sous réserve du respect des règles d'urbanisme applicables dont le contrôle est assuré par l'autorité administrative à l'occasion de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale et dont la méconnaissance peut être invoquée à l'occasion d'un éventuel recours contre cette autorisation⁵⁸.

Le projet de loi sous examen ambitionne de transposer cette solution aux centrales nucléaires, rien de moins.

29. - Mais, d'une part, depuis la loi « Cornudet » du 14 mars 1919 en passant par la loi d'urbanisme du 15 juin 1943, qui généralise le permis de construire, toutes les constructions d'une certaine importance ont toujours été soumises à autorisation d'urbanisme⁵⁹.

Il est d'ailleurs possible de voir dans cette obligation, qui a pour objet d'assurer la protection du cadre de vie et de l'environnement⁶⁰, un principe fondamental reconnu par les lois de la République, c'est-à-dire un principe constitutionnel qui s'impose au législateur : ce principe, qui subordonne toute construction à l'obtention préalable d'une autorisation d'urbanisme, trouve sa source dans une loi républicaine antérieure à 1946 (la loi « Cornudet » et toutes celles qui l'ont suivie⁶¹), a toujours fait l'objet d'une application constante et revêt une importance particulière au regard du droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement de 2005.

Et si des exceptions à ce principe peuvent être admises pour les constructions de faible importance ou celles dont l'emprise au sol est relativement limitée, comme c'est le cas des éoliennes, il n'en va pas de même des installations nucléaires qui figurent, au contraire, parmi les constructions les plus importantes en termes de surface et de volume.

30. - D'autre part, l'exposé des motifs et l'étude d'impact du projet de loi évoquent à plusieurs reprises la complexité des projets de réacteurs nucléaires pour justifier une dispense d'autorisation d'urbanisme.

⁵⁷ C. urb., art. R. 425-29-2.

⁵⁸ 14 juin 2018, *Association Fédération environnement durable et a.*, n° 409227, Tab. 403, BJDU 2018.449, concl. L. Dutheillet de Lamothe, RDI 2018.471, obs. P. Soler-Couteaux.

⁵⁹ Sauf, bien évidemment, les constructions militaires couvertes par le secret défense.

⁶⁰ 6 décembre 2017, *Mathon*, n° 398537, Tab. 692, BJDU 2018.113, concl. L. Dutheillet de Lamothe.

⁶¹ G. Vedel, *Les permis de bâtir*, RDP 1937.274.

Mais, que l'on sache, l'instruction des permis de construire des centrales nucléaires n'a jamais posé de difficulté par le passé alors qu'au demeurant, la complexité dont il est fait état par le Gouvernement pour supprimer ce régime d'autorisation est exactement la même pour l'autorisation environnementale et l'autorisation de création. Va-t-on également supprimer ces autorisations au motif que leur instruction serait trop complexe ? Cela n'est pas sérieux.

31. - Enfin, la meilleure manière d'appréhender cette complexité consiste précisément à s'en tenir au principe d'indépendance des législations, qui présente l'immense avantage de simplifier la tâche des services instructeurs⁶².

De ce point de vue, il n'apparaît pas raisonnable d'éclater le contrôle des règles d'urbanisme applicables entre l'autorisation environnementale et l'autorisation de création de l'installation nucléaire de base.

De quelque point de vue que l'on se place, la dispense d'autorisation d'urbanisme pour les réacteurs nucléaires n'apparaît, en tout état de cause, pas justifiée par rapport à l'objectif poursuivi par le Gouvernement.

Le I de l'article 3 du projet de loi ne pourra pas être validé par le Conseil d'Etat.

32. - **En second lieu**, la dérogation à la règle d'interdiction de commencement des travaux avant la clôture de l'enquête publique préalable à l'autorisation de création de l'installation nucléaire de base, prévue par l'article L. 425-12 du code de l'urbanisme et directement inspirée du droit des ICPE, ne saurait être admise dans la mesure où, précisément, le respect de cette règle est de nature à garantir l'effectivité du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Cette interdiction trouve en effet son origine dans les travaux préparatoires de la loi du 19 juillet 1976 relative aux ICPE, dont le rapporteur devant le Sénat déplorait la stratégie du « fait accompli » (J. Legaret), et dans la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux ICPE, qui l'a introduite dans le droit positif afin d'« éviter que perdurent des situations telles que celles que nous connaissons, où une enquête préalable à une autorisation peut être conduite alors que l'installation est déjà construite ! » (S. Royal)⁶³.

⁶² *L'urbanisme : pour un droit plus efficace*, EDCD 1992 : « les services administratifs voient leur tâche très simplifiée par ce principe. Il est rare en effet qu'un même service dispose des capacités, humaines notamment, lui permettant d'appréhender un projet dans l'ensemble de sa complexité » (p. 43).

⁶³ M. Baucomont et P. Gousset, *Traité de droit des installations classées*, éd. Lavoisier, 1994, n° 206, p. 186.

A cette époque, une réponse ministérielle estimait que 60 % des installations étaient déjà réalisées ou en cours de réalisation au moment de l'enquête publique⁶⁴.

33. - Cette règle de bon sens a été précisée par l'ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme puis transposée aux installations nucléaires de base par la loi du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire.

Et l'article L. 425-14 du code de l'urbanisme dispose expressément que le permis de construire ne peut pas être mis en œuvre avant la délivrance de l'autorisation environnementale, qui ne vaut pas autorisation d'urbanisme.

L'idée qui fonde cette articulation entre l'autorisation de construire (permis de construire) et l'autorisation d'exploiter (autorisation ICPE ou IOTA) est toujours la même : éviter que les travaux ne commencent avant la fin de l'enquête publique qui précède la décision finale, afin de ne pas vider de sa substance cette procédure de participation du public et de ne pas la priver de toute utilité.

Il en va du respect effectif du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence de l'environnement. Si le chantier du nouvel EPR peut débiter avant la fin de l'enquête publique organisée dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation de création de l'INB, le public aura le sentiment, bien légitime, d'avoir été dupé sur sa capacité à peser sur le sens de la décision à intervenir.

34. - Et la distinction entre les bâtiments destinés à recevoir des combustibles nucléaires et à héberger des matériels de sauvegarde, dont la construction ne pourra pas démarrer avant la délivrance de l'autorisation de création de l'INB, et les autres équipements et bâtiments annexes, dont les travaux pourront débuter sitôt obtenue l'autorisation environnementale soumise à enquête publique, n'y change rien dès lors que la finalité du projet est bien de pouvoir exploiter une centrale nucléaire.

Les équipements et bâtiments annexes n'ayant pas d'autre utilité que de permettre le fonctionnement de la centrale, leur construction est naturellement subordonnée à la délivrance de l'autorisation qui permettra sa mise en service. Sans cette autorisation, ces équipements et bâtiments ne serviront à rien et il serait absurde, tant du point de vue du porteur de projet que de celui de la protection de l'environnement, de gaspiller des ressources naturelles et financières sans avoir l'assurance de pouvoir exploiter un jour la centrale, sauf à considérer - et c'est là tout le problème - qu'il s'agit d'une simple formalité.

⁶⁴ Rép. min., Q. n° 36828, JOAN, 22 avril 1991, p. 1639.

Dans ces conditions, le III de l'article 3 du projet de loi soumis pour avis au Conseil d'Etat a pour effet de priver de garantie légale le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

35. - Pour les mêmes raisons, ce texte méconnaît également :

- les stipulations de l'article 6 § 4 de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, qui sont d'effet direct⁶⁵ et aux termes desquelles « 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 solution sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence », étant par ailleurs rappelé que l'annexe I de cette convention vise expressément les « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires » parmi les activités relevant de son champ d'application ;

- les dispositions de l'article 6 § 4 de la directive européenne du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, aux termes desquelles « à un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement (...) et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise ».

Sur l'article 4 : une dérogation générale à la loi Littoral

36. - L'article 4 du projet de loi prévoit que la construction des réacteurs nucléaires ne serait plus soumise au respect des dispositions de la loi Littoral, et notamment aux principes d'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants⁶⁶, d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage⁶⁷, d'interdiction de l'urbanisation dans la bande littorale des cent mètres⁶⁸ et de préservation des coupures d'urbanisation⁶⁹.

Cette solution radicale et inédite n'apparaît pas justifiée en droit et en opportunité.

⁶⁵ 15 novembre 2021, *Association Force 5*, n° 434742, aux tables.

⁶⁶ C. urb., art. L. 121-8.

⁶⁷ C. urb., art. L. 121-13.

⁶⁸ C. urb., art. L. 121-16.

⁶⁹ C. urb., art. L. 121-22.

37. - Il convient tout d'abord de rappeler que la loi Littoral constitue, en droit positif, la meilleure illustration de la conciliation qu'il est possible d'opérer entre les intérêts liés, d'une part, au développement économique et à l'aménagement du territoire et, d'autre part, à la protection et la mise en valeur de l'environnement.

Ce « monument législatif » participe ainsi directement à la mise en œuvre du principe de développement durable consacré par l'article 6 de la Charte de l'environnement, selon lequel « les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social ».

38. - Ces dernières années, cette loi a néanmoins fait l'objet d'« assouplissements », sous forme de dérogations ponctuelles et encadrées, pour permettre le développement de certaines activités économiques⁷⁰.

Le Conseil d'Etat a ainsi souligné, dans son avis des 15 et 22 septembre 2022 sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, que « la multiplication au fil du temps et sans logique d'ensemble, de régimes dérogatoires à la législation très protectrice du littoral, qui sont de surcroît assortis de conditions procédurales et de fond très hétérogènes, n'est pas satisfaisante » et a invité le Gouvernement à « engager une réflexion pour tenter de donner une cohérence à ces dérogations et harmoniser les règles les régissant »⁷¹.

Force est de constater que le pouvoir exécutif n'a tenu aucun compte de cette recommandation récente puisque, l'encre de cet avis à peine sèche, il se propose aujourd'hui d'ajouter une nouvelle dérogation à la loi Littoral.

39. - Mais cette fois, il ne s'agit pas d'une dérogation ponctuelle, assortie de conditions de procédure et de fond destinées à en encadrer l'usage, mais bien d'une dérogation de portée générale même si son objet est limité aux nouvelles installations nucléaires implantées en continuité des sites existants, qui échapperont désormais purement et simplement à l'application de la loi Littoral.

Cette manière de procéder, qui sacrifie les règles de protection de l'environnement issues de la loi Littoral sur l'autel du développement de l'énergie nucléaire, méconnaît frontalement le principe du développement durable garanti par l'article 6 de la Charte de l'environnement.

⁷⁰ L. Bordereaux, « Loi ELAN : les "ajustements" concernant les activités primaires en zone littorale, les énergies renouvelables et les espaces remarquables » in *Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN*, LexisNexis, 2021, p. 25

⁷¹ Avis n° 405732, point 21.

Cette dérogation générale, qui rompt brutalement l'équilibre des droits, porte également une atteinte disproportionnée à l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dès lors que, comme l'a récemment rappelé le Conseil constitutionnel, « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation » et les dérogations aux règles environnementales ne sauraient s'appliquer que dans des circonstances exceptionnelles⁷².

40. - En tout état de cause, cette dérogation générale ne se justifie pas au regard de l'objectif poursuivi par le projet de loi dès lors que les dispositions de la loi Littoral ne s'opposent pas, par principe, à la construction de nouveaux réacteurs nucléaires en continuité des sites existants.

La loi Littoral réserve expressément le cas des constructions nécessaires à des « activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau »⁷³, qui sont autorisées dans les espaces proches du rivage et la bande des cent mètres.

On relèvera par ailleurs que, comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi sans en tirer les conséquences juridiques qui s'imposent, la construction du réacteur EPR de la centrale de Flamanville a pu être autorisée sans qu'y fassent obstacle les dispositions de la loi Littoral⁷⁴.

De quelque point de vue que l'on se place, l'article 4 du projet de loi ne pourra être validé par le Conseil d'Etat.

Sur l'article 5 : une présomption irréfragable de « raison impérative d'intérêt public majeur »

41. - Sur le modèle ce qui est prévu pour les projets d'installations de production d'énergie renouvelable par l'article 4 du projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables⁷⁵, l'article 5 du projet de loi visant accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité des sites nucléaires existants prévoit que les projets de réacteurs nucléaires qui satisfont à des conditions techniques fixées par décret en Conseil d'Etat répondent, par principe, à une raison impérative d'intérêt public majeur pour la délivrance de dérogations à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées et à leurs habitats.

⁷² Cons. const., 12 août 2022, *Loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat*, n° 2022-843 DC, point 12.

⁷³ C. urb., art. L. 121-13 et L. 121-17.

⁷⁴ CAA Nantes, 22 avril 2008, *Association CRILAN*, n° 07NT01013.

⁷⁵ Projet de loi n° 889 déposé au Sénat le 26 septembre 2022.

42. - Pour rappel, le principe posé par le droit de l'Union européenne et par la loi⁷⁶ est celui de l'interdiction de porter atteinte, de quelque manière que ce soit, à la conservation des espèces protégées et de leurs habitats.

Les textes envisagent néanmoins certaines dérogations à ce principe et subordonnent leur autorisation à trois conditions cumulatives⁷⁷ :

- l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur attachée à la réalisation du projet ;
- l'absence d'alternative satisfaisante au projet ;
- l'absence d'atteinte excessive à la conservation des espèces dans leur aire de répartition naturelle.

Si, en pratique, la première condition relative à l'existence d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur est difficile à satisfaire pour les projets purement commerciaux⁷⁸, il n'en va pas de même pour les projets ayant pour objet le développement des énergies renouvelables ou la sécurisation de l'approvisionnement énergétique⁷⁹.

Contrairement à ce que voudrait faire croire le Gouvernement, cette condition ne constitue donc pas un obstacle dirimant à la délivrance de dérogations « espèces protégées » pour les projets qui ne sont pas purement commerciaux⁸⁰ et qui répondent à un objectif d'intérêt général de première importance, comme la lutte contre le réchauffement climatique.

43. - Certes, les exposantes n'ignorent pas que, dans son avis des 15 et 22 septembre 2022 sur le projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables, le Conseil d'Etat a considéré ce régime de présomption de qualification de « raison impérieuse d'intérêt public majeur » était conforme au droit de l'Union européenne⁸¹.

⁷⁶ Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que le faune et de la flore sauvages, art. 12 § 1. ; C. env., art. L. 411-1.

⁷⁷ D. 92/43/CEE, art. 16 § 1 ; C. env., art. L.411-2 I 4°.

⁷⁸ CJUE, 16 février 2012, *Solvay*, aff. C-182/10 ; CE 25 mai 2018, *Stés PCE et Foncière Toulouse Ouest*, n° 413267, Tab. 790 ; 24 juillet 2019, *Stés PCE et Foncière Toulouse Ouest*, n° 414353, Tab. 854, Dr. env. 2019.339, concl. S. Hoyneck.

⁷⁹ 15 avril 2021, *Sté pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France et autres*, n° 430500, aux tables, Dr. env. 2021.207, concl. S. Hoyneck ; 29 juillet 2022, *Association « Non aux éoliennes entre Noirmoutier et Yeu » et autres*, n° 443420, aux tables.

⁸⁰ V. également : 9 octobre 2013, *SEM Nièvre Aménagement*, n° 366803 ; 3 juin 2020, *Sté La Provençale et ministre de la Transition écologique et solidaire*, n° 425395, Tab. 856, BDEI, mars 2021, n° 92, p. 44, concl. O. Fuchs ; 30 décembre 2021, *Sté Sablière de Millières*, n° 439766, aux tables.

⁸¹ Avis n° 405732, point 14.

Mais la notion de « raison impérative d'intérêt public majeur », qui n'est pas définie par la directive « Habitats » ni par la jurisprudence la Cour de Luxembourg, est une notion éminemment contingente. Elle ne se résume pas à des critères fixés par la loi ou le règlement, mais dépend de l'évolution des circonstances de fait et de droit.

Pour ne prendre qu'un seul exemple, choisi à dessein, si la politique de réduction de la consommation énergétique et de développement des énergies renouvelables s'accélère au point de rendre le recours au nucléaire moins pressant ou encore si la reconnaissance du nucléaire comme « énergie verte » par la Commission européenne vient à être remise en cause⁸², il est bien évident que ces éléments devront être pris en compte dans la qualification de « raison impérative d'intérêt public majeur ».

De ce point de vue, la reconnaissance *in abstracto* du caractère de « raison impérative d'intérêt public majeur » aux projets d'installations d'énergie renouvelables et aux projets de réacteurs nucléaires qui satisfont aux conditions techniques fixées par décret en Conseil d'Etat apparaît beaucoup trop rigide et n'est pas justifiée par rapport aux objectifs poursuivis par le Gouvernement puisqu'en l'état actuel du droit et de la jurisprudence, cette condition n'est pas insurmontable et que cette présomption n'empêchera pas le contentieux de se nouer sur les deux autres conditions posées à la délivrance des dérogations « espèces protégées » qui seront, quant à elles, appréciées *in concreto* par le juge.

44. - Mais il y a plus : cette présomption irréfragable de « raison impérieuse d'intérêt public majeur » pour les projets de réacteurs nucléaires répondant aux conditions techniques fixées par décrets en Conseil d'Etat rendra définitivement illusoire toute contestation de l'utilité publique de ces projets devant la juridiction administrative.

Qu'il s'agisse de la déclaration d'utilité publique ou de la qualification de projet d'intérêt général, la reconnaissance de principe, par la loi, d'une « raison impérative d'intérêt public majeur » pour ce type de projets viendra nécessairement fausser le contrôle du bilan et portera ainsi une atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

⁸² La décision de la Commission fait actuellement l'objet d'un recours de l'Autriche devant la CJUE (AEF dépêche 680433 « Taxonomie : l'Autriche attaque l'acte délégué incluant le gaz et le nucléaire ») d'une demande de réexamen et d'un recours engagé devant la Cour de justice de l'Union européenne : « Greenpeace conteste l'inclusion du nucléaire et du gaz dans la taxonomie verte de l'UE » Actua-environnement, 19 septembre 2022.

Il convient de rappeler, à cet égard, que la contestation de l'utilité publique des centrales nucléaires devant la juridiction administrative est déjà extrêmement difficile⁸³.

Partir du principe que les réacteurs nucléaires d'une certaine puissance répondent à une raison impérative d'intérêt public majeur, c'est nécessairement considérer qu'il présente un caractère d'utilité publique et clore par avance tout débat contentieux sur ce point.

Vainement objecterait-on que les notions d'« utilité publique » et de « raison impérative d'intérêt public majeur » sont distinctes l'une de l'autre et ne recouvrent pas la même réalité dès lors que la seconde viendra lester de tout son poids le plateau de la balance opérée par la première en faveur du projet.

Dans ces conditions, l'article 5 du projet de loi ne pourra être validé par le Conseil d'Etat.

Sur l'article 8 : la « clarification » de la procédure de réexamen de sûreté au-delà de la 35^{ème} année de fonctionnement d'un réacteur nucléaire

45. - L'article 8 du projet de loi vise à « clarifier » la procédure de réexamen de sûreté au-delà de la 35^{ème} année de fonctionnement d'un réacteur nucléaire et à « permettre que les améliorations proposées par l'exploitant puissent être mises en œuvre dans les meilleurs délais et dans le cadre des procédures d'autorisation ou de déclaration normales, sans attendre l'enquête publique »⁸⁴.

Aujourd'hui, l'article L. 593-19 du code de l'environnement prévoit, en son troisième alinéa, que les dispositions proposées par l'exploitant, lors des réexamens au-delà de la 35^{ème} année de fonctionnement d'un réacteur, sont systématiquement soumises, après enquête publique, à autorisation de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).

La modification envisagée par le projet de loi, qui a pour objet de traduire juridiquement la décision du Président de la République de prolonger l'exploitation des anciens réacteurs nucléaires au-delà de 40 voire 50 ans, consiste à réduire la procédure de réexamen de sûreté au-delà de la 35^{ème} année à sa plus simple expression :

- - la procédure d'autorisation et l'enquête publique porte actuellement sur les dispositions proposées par l'exploitant à la suite du réexamen de sûreté de son installation, dispositions soumises systématiquement à autorisation et qui ne peuvent être mises en œuvre avant l'enquête publique ;

⁸³ C. Charles, « Le contrôle du juge administratif en matière de construction de centrales nucléaires : approche critique » et F. Benech, « L'utilité publique des centrales nucléaires : un contrôle impossible ? » in *Droit public et nucléaire*, Bruylant, 2013, p. 247 et 261.

⁸⁴ Etude d'impact du projet de loi, p. 79.

- le projet de loi ferait désormais reposer l'enquête publique sur le rapport issu du réexamen de sûreté et les prescriptions complémentaires de l'ASN, ce qui signifie que le public serait seulement sollicité dans le cadre de la procédure de prescriptions complémentaires de l'ASN qui, comme son nom l'indique, vient simplement pour apporter des compléments aux modifications proposées par l'exploitant, et non sur les modifications en tant que telles, dont certaines seront soumises uniquement à déclaration ou autorisation⁸⁵.

Il en résulte que les travaux issus de ces modifications à l'initiative de l'exploitant pourront être exécutés avant que l'enquête publique n'ait lieu et que la procédure de réexamen de sûreté au-delà de la 35^{ème} année se trouve, en quelque sorte, banalisée.

Cette modification, qui est présentée comme une simple mise au point par le Gouvernement, apparaît problématique au regard du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement garantis par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

46. - Cette nouvelle procédure part, en effet, du principe que la poursuite de l'exploitation d'une centrale nucléaire au-delà de sa 35^{ème} année de fonctionnement est un véritable droit acquis pour l'exploitant, sous réserve des modifications qui devront être apportées à l'installation pour garantir sa sûreté sous le contrôle de l'ASN et qui pourront être réalisées sans être soumises à enquête publique, selon la procédure de droit commun.

La participation du public interviendra ainsi en aval, une fois que les travaux de modification auront été réalisés en tout ou partie et pour permettre à l'ASN d'édicter éventuellement des prescriptions complémentaires.

Dès lors, l'article 8 du le projet de loi sous examen conduit à priver de garanties légales le principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Sur l'article 9 : la suppression de la mise à l'arrêt définitif d'une centrale à l'arrêt depuis plus de deux ans

47. - L'article 9 du projet de loi modifie l'article L. 593-24 du code de l'environnement afin de rendre facultative la mise à l'arrêt définitif d'une centrale à l'arrêt depuis plus de deux ans.

⁸⁵ C. env., art. L. 593-14 et L. 593-15.

En l'état actuel du droit, l'article L. 593-24 du code de l'environnement dispose, en son premier alinéa, que « si une INB cesse de fonctionner pendant une durée continue supérieure à deux ans, son arrêt est réputé définitif. Le ministre chargé de la sûreté nucléaire peut, à la demande de l'exploitant et par arrêté motivé pris après avis de l'ASN, proroger de trois ans au plus cette durée de deux ans ».

Face à l'état de déliquescence du parc nucléaire français - 31 réacteurs à l'arrêt sur 52 -, le Gouvernement entend supprimer le caractère automatique de l'arrêt définitif d'une centrale nucléaire à l'arrêt depuis plus de deux ans. Le premier alinéa de l'article L. 593-24 du code de l'environnement disposerait ainsi, dans sa rédaction issue de l'article 9 du projet de loi soumis pour avis au Conseil d'Etat, qu' « un décret, pris après avis de l'ASN et après que l'exploitant a été mis à même de présenter ses observations, peut ordonner la mise à l'arrêt définitif d'une INB ayant cessé de fonctionner pendant une durée continue supérieure à deux ans ».

Cette modification, qui remet en cause la déchéance de l'autorisation d'exploitation d'une INB, est contraire au principe de prévention des risques d'atteinte à l'environnement garanti par l'article 3 de la Charte de l'environnement.

48. - La déchéance de l'autorisation d'exploitation d'une installation - ICPE ou INB - à l'arrêt depuis plus de deux ans, est une règle que l'on retrouve dans toutes les polices environnementales.

L'article 16 de la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes disposait ainsi que « l'arrêté autorisant l'ouverture d'un établissement classé cessera de produire effet quand l'établissement (...) n'aura pas été exploité pendant deux années consécutives, sauf cas de force majeure »⁸⁶. Cette règle a été reprise sous l'empire de la loi du 19 juillet 1976 relative aux ICPE⁸⁷.

Sa justification est assez simple : l'arrêt prolongé du fonctionnement d'une installation révèle soit la volonté de l'exploitant de cesser définitivement son activité, soit son incapacité technique et/ou financière à poursuivre cette activité dans des conditions de sécurité qui permettent d'assurer la protection de la santé humaine et de l'environnement.

En d'autres termes et pour en revenir au sujet qui nous intéresse, l'arrêt prolongé d'un INB pendant plus de deux ans est de nature à remettre en cause la capacité de l'exploitant à assurer son redémarrage et son exploitation dans des conditions normales de sécurité.

⁸⁶ C. Gabolde, *Etablissements dangereux, incommodes et insalubres*, Sirey, 2^e éd., 1962, p. 85.

⁸⁷ J-P. Boivin, *Les Installations classées*, Le Moniteur, 2^e éd., 2003, p. 279.

Remettre en cause le principe de la mise à l'arrêt définitif d'une INB qui est à l'arrêt depuis plus de deux ans, comme le prévoit l'article L. 593-24 du code de l'environnement en aménageant au surplus une possibilité de prorogation de ce délai de déchéance, c'est porter une atteinte disproportionnée au principe de prévention des risques garanti par l'article 3 de la Charte de l'environnement.

Si EDF n'est pas capable d'assurer des travaux de maintenance, de réparation ou d'amélioration de ses centrales nucléaires sans interrompre leur fonctionnement pendant une durée inférieure à deux ou cinq ans, c'est qu'il y a manifestement un problème de compétences qui fait craindre pour la sécurité des personnes et la protection de l'environnement et qui conduit à considérer que les conditions posées à la délivrance de l'autorisation initiale - qui n'est pas limitée dans le temps comme le rappelle l'étude d'impact du projet de loi - ne sont plus satisfaites.

En l'état, le projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants ne pourra donc pas être validé par le Conseil d'Etat.

*

CONCLUSION

A tous égards, le Conseil d'Etat ne peut que rendre un avis négatif sur le projet de loi qui lui est soumis.

SAS HANNOTIN AVOCATS
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation