



Décision n° 2023 – 851 DC

Loi relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes

Liste des contributions extérieures

Services du Conseil constitutionnel - 2023 Plusieurs auteurs peuvent rédiger une contribution commune

Contributions		
	Date de réception	Auteur(s)
1	25/05/2023	France Nature Environnement



CONTRIBUTION DE FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LE PROJET DE LOI DE RELANCE DU NUCLEAIRE

La présente contribution vise à démontrer que ce projet de loi doit être déclaré inconstitutionnel dans son ensemble et donc ne pas être promulgué.

UN PROJET DE LOI INCONSTITUTIONNEL DANS SON PRINCIPE MEME

L'obligation pour l'Etat d'organiser la participation du public en matière environnementale de façon sincère

L'existence d'une obligation de sincérité de valeur constitutionnelle

Le principe de sincérité est un principe clé en matière budgétaire, qui implique l'exhaustivité, la cohérence et l'**exactitude des informations financières fournies par l'Etat**. Il est dérivé de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui l'a reconnu pour la première fois en 1983, et l'applique avec rigueur depuis fin 2001.

L'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances du 25 juillet 2001 consacre le principe de sincérité et précise ainsi que "les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat". L'article poursuit plus précisément sur l'exigence de sincérité : "Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler". Cette sincérité s'inscrit dans une logique de transparence de la gestion publique.

L'exigence de sincérité implique donc la bonne foi du Gouvernement qui ne doit pas intentionnellement tromper les citoyens ou leurs représentants, en faussant les grandes lignes de l'équilibre budgétaire.

Pareillement, le principe de sincérité des débats parlementaires, qui vise à assurer l'intelligibilité de la Loi et à améliorer la qualité du travail parlementaire, a été reconnu par le Conseil constitutionnel en 2011¹.

Son application en matière de participation du public sur les enjeux environnementaux

¹ Conseil Constitutionnel, 12 mai 2011, Décision n° 2011-629 DC



Il est légitime **de transposer l'argumentation tenue en** matière budgétaire et parlementaire en matière de participation du public **sur les décisions impactant** l'environnement. En effet, les exigences de participation du public telles que prévues par le droit conventionnel et constitutionnel font écho au principe de sincérité dégagé en matière budgétaire.

Ainsi, **l'article 6 de la Convention d'Aarhus** insiste sur le fait que « 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 ».

En outre, il précise que « Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement ».

L'article 6 précise enfin que les parties à la Convention doivent veiller à ce que « au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération », et ce « dans toute la mesure possible ».

De ces notions de « réelle influence », **d'effectivité, de prise en compte de ses résultats, on peut** déduire la volonté claire des signataires à la Convention que la participation du public soit menée avec sincérité, et non de façon purement formelle.

Le guide officiel de mise en pratique de la Convention, rédigé par la Commission Economique pour **l'Europe**, organe **de l'ONU, confirme d'ailleurs** que la participation serait de pure forme si la consultation « a lieu alors que tout a déjà été décidé ».

Sans entrer dans un contrôle de conventionalité, ces éléments sur la convention d'Aarhus apportent un éclairage sur la façon dont **l'Article 7 de la Charte de** l'environnement, qui dispose que « 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. », **doit être mis en œuvre.**

La **Charte de** l'environnement de 2005 a été rédigée postérieurement à **la Convention d'Aarhus, qui n'a pas été** dénoncée suite à son intégration au bloc constitutionnel français. On peut donc supposer que ses dispositions peuvent être lues dans un esprit conforme à celui de la Convention.

De plus, l'Etat s'est lui-même reconnu cette obligation dans les dispositions découlant de l'article 7 de la Charte. En effet, il définit **dans le code de l'environnement (article L. 110-1)** « Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement *dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente ;* ». On voit donc que dans les dispositions législatives traduisant l'article 7 de la Charte, l'Etat reconnaît que ce droit doit être mis en œuvre de façon sincère, avec une réelle prise en compte des résultats de la participation. De même, l'article 2 de la [Charte de la participation du public](#) à laquelle le Ministère de la Transition Ecologique a adhéré, dispose que « Chaque participant se doit d'agir dans un esprit d'écoute, de bienveillance, de respect, d'ouverture, *de sincérité, de loyauté.* ».



On peut donc en conclure que l'article 7 de la Charte doit donc être mis en œuvre avec sincérité, et que cette sincérité implique de ne pas prendre de décision obérant les résultats de la participation du public avant qu'elle ait atteint sa conclusion.

L'obligation pour l'Etat d'organiser une participation du public sur la politique énergétique du pays

Le Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat prévoit que les Etats membres produisent des Plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat. La future stratégie française énergie climat (SFEC) répond à cette obligation.

La SFEC va regrouper la **3eme programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**, la troisième stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le **troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC)** et le futur projet de loi de programmation énergie-climat (LPEC) qui fixera pour 5 ans les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique et climatique de la France. Cette stratégie constituera une feuille de route actualisée de la France pour **atteindre la neutralité carbone en 2050 et assurer l'adaptation de notre société aux impacts du changement climatique**. Ces différents textes devront être adoptés entre fin 2023 et début 2024.

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (dite LEC) prévoit un cadre de révision quinquennale, avec **une loi de programmation pour l'énergie, une PPE et une SNBC actualisées tous les 5 ans**.

La loi prévoit par ailleurs que la commission nationale du débat public (CNDP) est obligatoirement saisie sur les plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale (art L.121-8 du code de l'environnement). [L'article R 121-1-1](#) qui les liste prévoit que « Pour tout nouveau plan ou programme de niveau national créé après le 1er janvier 2017 et qui n'est pas mentionné dans la liste ci-dessus, la Commission nationale du débat public est saisie dans les conditions définies au IV de l'article L. 121-8, sauf dispositions contraires, dès lors que ce plan ou programme s'applique dans au moins trois régions. ». Si la programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie bas-carbone ne le sont pas (la LEC de 2019 a introduit une dérogation : elle précise que ces textes font l'objet d'une concertation préalable adaptée dont les modalités sont définies par voie réglementaire), la SFEC est donc bien concernée.

A noter également, la [recommandation de la CNDP](#) qu'un **débat public de programmation relatif à l'énergie nucléaire ait lieu, avant toute procédure de participation du public sur les projets de création d'une installation nucléaire de base**.

En vertu des dispositions découlant de la **Convention d'Aarhus, de l'article 7 de la Charte de l'environnement** et du code de l'environnement, le Gouvernement était donc **tenu d'organiser une participation du public sur l'avenir énergétique de la France**. Il **s'en est partiellement acquitté**. En effet, **s'il a refusé de saisir la CNDP pour organiser un débat public au sens du code de l'environnement**, il a organisé entre le 20 octobre 2022 et le 18 janvier 2023 [une concertation publique](#) intitulée « Notre avenir énergétique se décide maintenant » pour « mettre au débat les grands choix de société qui nous concernent **et à permettre à chacun de s'exprimer sur les conditions de réussite et les mesures prioritaires à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs**. » « Pour cela, votre avis compte ! » précise le site internet où les Français sont invités à donner leur avis. Les résultats de cette concertation sont censés nourrir



les débats parlementaires lors de l'examen annoncé pour le 2ème semestre 2023 du projet de loi de programmation de l'énergie et du climat.

Par ailleurs, un [débat public a été organisé par la Commission Nationale du Débat Public](#) (CNDP), conformément à la loi, sur la construction de nouveaux réacteurs nucléaires. Une des premières questions posées est « Avons-nous besoin d'un nouveau programme nucléaire ? ».

Et pourtant, avant et pendant ces séquences de participation du public, le Gouvernement a démontré à de fréquentes reprises que sa décision était déjà prise.

La violation de cette obligation de sincérité par ce projet de loi

Un ensemble d'actes et de décisions démontrant une décision du Gouvernement de relancer le nucléaire, quelle que soit l'issue de la concertation

Lors de son [discours du 10 février 2022 à Belfort](#), le Président de la République a annoncé avoir pris, sur la base des travaux de RTE et de l'Agence internationale de l'Energie, « deux décisions fortes » : la première est de prolonger la durée de vie des anciennes centrales ; la seconde - qui nous intéresse plus particulièrement - est de lancer la construction de 6 nouveaux EPR de deuxième génération et l'étude de 8 autres.

Le chef de l'Etat a précisé que « 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. Nous visons le début du chantier à l'horizon 2028, pour une mise en service du premier réacteur à l'horizon 2035 ».

Il est perceptible dans cet extrait que la concertation sur l'énergie n'est vue que comme une formalité, une étape préparatoire à effectuer dans un processus menant à la mise en service du premier réacteur. Elle n'apparaît pas comme susceptible de remettre en cause la décision prise de relancer le nucléaire.

Cette détermination à relancer le nucléaire quelle que soit le résultat de la concertation a été démontrée à de nombreuses autres occasions. Dès mars 2022, un appel à projet "Réacteurs nucléaires innovants" a été lancé dans le cadre du Plan de relance. Il ne mentionne à aucun endroit le résultat de la future concertation comme étant une condition de la relance du nucléaire. Des membres du Gouvernement ont publiquement déclaré l'intention du Gouvernement de relancer le nucléaire à de nombreuses occasions et le Gouvernement a nommé plusieurs fonctionnaires pour travailler à cette relance.

Ces faits sont de nature à faire douter que le Gouvernement a organisé la participation du publique sur la politique énergétique de façon sincère.

C'est dans ce contexte que le projet de loi de relance du nucléaire, objet de la présente contribution, a été examiné et adopté. Il a été présenté en Conseil des Ministres et déposé sur le bureau du Sénat le 2 novembre 2022, soit au



tout début de la période de la concertation nationale. Son examen au Sénat en séance publique a débuté deux jours avant le forum des jeunes, organisé par le Gouvernement, avec 200 jeunes tirés au sort, pour leur demander leur **avis sur l'avenir énergétique de la France**. Certes, le Gouvernement prend soin de préciser dans l'exposé des motifs du projet de loi que « Le présent projet de loi n'emporte pas de décision s'agissant de l'engagement de projets de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires, ni s'agissant des orientations relatives au mix électrique français. Il ne préjuge pas des décisions qui seront prises à l'issue des travaux en cours sur la Stratégie française relative à l'énergie et au climat, qui tiendront compte des concertations et débats publics prévus sur ces sujets. ».

Néanmoins, le fait de l'affirmer ne suffit pas à en faire une vérité. Si la décision du Gouvernement n'était pas déjà prise et qu'il entendait réellement prendre en compte les résultats des concertations et débats publics prévus sur ces sujets, il aurait été logique d'attendre que la loi de programmation ait acté (ou non) la relance du nucléaire pour le mettre à l'ordre du jour du Parlement. Rien n'imposait une telle urgence : selon les chiffres d'EDF, un hypothétique nouvel EPR ne démarrerait pas avant 2037 au mieux. Le cadre législatif n'est pas ce qui freine la relance du nucléaire, c'est plutôt l'absence de compétences techniques et de retour d'expérience. Ce n'est donc pas ce projet de loi qui permettra de les construire plus vite. Il n'y a donc pas de raison rationnelle de bafouer le processus démocratique prévu.

Le fait que le Gouvernement décide de consacrer plusieurs mois de travail parlementaire à ce projet de loi, en priorité sur d'autres réformes, et ce dans un contexte où de multiples décisions montrent qu'il a d'ores et déjà décidé de relancer le nucléaire, est de nature à faire douter qu'il est prêt à prendre sincèrement en compte les résultats de la concertation, si celle-ci venait à conclure que la relance du nucléaire n'est pas la direction souhaitée par le public.

De plus, tout citoyen lisant dans les media qu'un projet de loi favorisant la relance du nucléaire a été adopté au Parlement peut légitimement douter que toutes les options sont encore ouvertes quant à l'avenir énergétique de notre pays. Cela est de nature à décourager toute participation à la concertation, en portant à croire que celle-ci n'a pas d'utilité réelle et n'est que de façade.

Par ailleurs, des dispositions d'ordre programmatique ont été insérées dans ce projet de loi lors de son examen, modifiant les articles du code de l'énergie fixant les objectifs en matière de mix énergétique. Le texte voté ne peut plus être considéré comme un texte purement technique permettant la relance du nucléaire si elle était décidée ultérieurement. Il s'agit bien d'un texte modifiant les objectifs de la politique énergétique du pays, voté pendant que la concertation à ce sujet était en cours.

Par l'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour du Parlement sans attendre la fin de la concertation et du débat public, et dans un contexte où il a clairement fait savoir que sa décision quant à l'avenir énergétique de la France était prise, le Gouvernement dans l'organisation des moments de participation du public a violé son obligation de sincérité dans l'organisation de la participation du public. L'inscription de ce projet de loi à l'ordre du jour du Parlement rend patent que la concertation invitant le public à participer n'est en réalité qu'une formalité déloyale. En effet, cela signifie que les options ouvertes au public ne sont plus envisageables, et que la participation du public n'est pas dument prise en considération.

Le Conseil Constitutionnel, qui contrôle non seulement la conformité à la Constitution des dispositions contenue dans un projet de loi, mais aussi la conformité de sa procédure d'adoption (comme il le fait lorsqu'il censure des dispositions



en tant que cavaliers législatifs, non pas car ces dispositions ne sont pas constitutionnelles en elles-mêmes, mais car la façon dont elles ont été adoptées ne l'est pas), est donc en droit de censurer ce texte en son entier.

En conclusion, en ce qu'il a contribué à créer un climat d'insincérité pour le temps de participation du public autour du mix énergétique du pays et du débat public sur la relance du nucléaire organisé par la CNDP, ce projet de loi viole une obligation de sincérité de valeur constitutionnelle. Il est donc lui-même inconstitutionnel et doit de ce fait ne pas être promulgué.