

Paris, le 9 juin 2023

OBSERVATIONS DU GOUVERNEMENT
sur la 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

Le Conseil constitutionnel a été saisi d'un recours d'au moins soixante députés contre la 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. Ce recours, qui critique les articles 1^{er}, 3, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 20, 24 et 26 de cette loi, appelle, de la part du Gouvernement, les observations suivantes.

I. Sur la procédure d'adoption de la loi

Les députés requérants soutiennent que le Parlement a été privé des informations indispensables lui permettant d'apprécier la portée effective des différentes dérogations prévues par la loi déferée. En particulier, ils font valoir que la discussion du texte a précédé l'adoption du projet de loi de programmation relative à l'énergie et au climat et que les parlementaires n'auraient pas été en mesure de tirer les enseignements du débat organisé par la Commission nationale du débat public (« CNDP ») du 27 octobre 2022 au 27 février 2023 sur le projet de construction d'une paire de réacteurs de type EPR 2 sur le site de Penly (Seine-Maritime) ainsi que de la concertation nationale organisée par le Gouvernement sur le système énergétique de demain, dont les travaux ont fait l'objet d'une restitution par la CNDP le 10 mars 2023. Il en résulterait une méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Ce grief est de toute évidence infondé.

Aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi est l'expression de la volonté générale* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants* ». Ces dispositions imposent le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire (décisions n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, cons. 4 et n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005, cons. 5).

Au cas présent, il convient tout d'abord de rappeler qu'aucune disposition de la Constitution ni aucune disposition de caractère organique ne faisaient obligation au Gouvernement de faire précéder le dépôt du projet de loi de l'adoption d'un projet de loi de programmation destiné à réviser les objectifs de l'action de l'Etat dans le domaine de la politique énergétique, alors au surplus qu'étant dépourvues de portée normative (décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015, cons. 12), les dispositions d'une telle loi de programmation n'auraient pu, en tout état de cause, contraindre le Parlement.

De même, les concertations et consultations du public qui, selon les requérants, auraient dû être réalisées avant le dépôt du projet de loi ne sont prévues ni par la Constitution, ni par une loi organique (décision n° 2005-528 DC du 15 décembre 2005, cons. 9).

En outre, les dispositions de la loi déferée se bornent à simplifier les procédures administratives applicables à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et à aménager les règles relatives au fonctionnement des installations existantes. Elles n'ont pas pour objet ou pour effet d'autoriser la création de nouvelles installations de production d'électricité d'origine nucléaire. Aussi les procédures d'information du public et de participation seront-elles mises en œuvre, dans les conditions de droit commun, lors de l'instruction des demandes qui seront présentées au titre de la création et de l'autorisation d'exploiter de nouveaux réacteurs électronucléaires.

Enfin et en tout état de cause, il résulte des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi déferée que les députés et les sénateurs ont pu débattre de la politique énergétique de la France, plusieurs amendements ayant d'ailleurs été adoptés pour modifier certaines dispositions du code de l'énergie en la matière. Les parlementaires ont aussi débattu des choix susceptibles d'être faits en ce qui concerne la localisation des futurs réacteurs électronucléaires, à l'occasion de l'examen de l'article 1^{er} du projet de loi, devenu l'article 7 de la loi déferée, qui circonscrit le champ d'application des dispositions du titre II de cette loi à la réalisation de réacteurs situés à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante ou à proximité immédiate d'une telle installation, ainsi qu'à l'occasion de l'examen des articles 5 et 6 du projet de loi, devenus les articles 13 et 14 de la loi déferée, relatifs aux règles d'urbanisme applicables aux communes littorales et aux concessions d'utilisation du domaine public maritime, au cours duquel les sites de Gravelines (Nord) et de Penly ont été plus particulièrement évoqués¹.

II. Sur les dispositions contestées

1. Sur l'article 1^{er}

Les députés requérants soutiennent que l'article 1^{er}, issu d'un amendement adopté lors de l'examen du projet de loi par la commission des affaires économiques du Sénat², n'a pas sa place dans la loi déferée, au motif qu'il aurait été introduit en première lecture selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution, du fait de l'absence de lien direct ou indirect avec le texte déposé sur le bureau du Sénat. Ils estiment également que cet article méconnaît le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Ces griefs doivent être écartés.

En premier lieu, aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». Vous jugez qu'il vous appartient de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure. Dans ce cas, votre décision ne préjuge pas de la conformité du contenu de ces dispositions aux autres exigences constitutionnelles (décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019, paragr. 55).

¹ On peut se référer notamment aux séances publiques suivantes : Assemblée nationale, 1^{ère} séance du jeudi 16 mars 2023 (projet d'article 5) ; Sénat, séance du 17 janvier 2023 (projet d'article 6).

² Amendement n° COM-34 du rapporteur du texte, M. Daniel Gremillet.

Le projet de loi déposé le 2 novembre 2022 sur le bureau du Sénat, première assemblée saisie, comportait onze articles répartis en trois titres.

Le titre I^{er} prévoyait diverses mesures destinées à accélérer les procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants pour lesquels une demande d'autorisation de création serait présentée dans les quinze ans suivant la promulgation de la loi. En particulier, l'article 2 avait pour objet de qualifier les projets de réacteurs électronucléaires de projets d'intérêt général et d'instituer une procédure spécifique de mise en compatibilité des documents d'urbanisme. L'article 3 dispensait d'autorisation d'urbanisme les constructions, aménagements, installations et travaux réalisés en vue de la création d'un réacteur électronucléaire et les équipements et installations nécessaires à son exploitation, tout en garantissant le contrôle de leur conformité aux règles d'urbanisme. L'article 4 adaptait les règles applicables en matière d'autorisation environnementale. L'article 5 instituait une dérogation à l'application des dispositions du code de l'urbanisme issues de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (« loi Littoral »), pour permettre l'implantation de réacteurs électronucléaires dans des zones entrant dans le champ d'application de ce texte. L'article 6 aménageait les règles applicables en matière de concession d'utilisation du domaine public maritime pour la construction et l'exploitation d'un réacteur électronucléaire sur ce domaine. L'article 7 accordait enfin aux exploitants de réacteurs électronucléaires reconnus d'utilité publique la possibilité de recourir à la procédure de prise de possession immédiate prévue par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le titre II était relatif au fonctionnement des installations nucléaires de base existantes. Il comportait un article 9 destiné à clarifier la procédure de réexamen des réacteurs électronucléaires, notamment après trente-cinq ans de fonctionnement, et un article 10 ayant pour objet de ne pas rendre automatique l'arrêt définitif d'une installation nucléaire de base lorsque celle-ci a cessé de fonctionner pendant une durée continue supérieure à deux ans, chacun de ces textes faisant intervenir l'Autorité de sûreté nucléaire (« ASN »).

Enfin, le titre III comportait un seul article ratifiant l'ordonnance n° 2016-128 du 10 février 2016 portant diverses dispositions en matière nucléaire.

Ceci étant rappelé, il apparaît tout d'abord que le 2° du I de l'article 1^{er} de la loi déferée, qui prévoit l'abrogation de l'article L. 311-5-5 du code de l'énergie, est étroitement en lien avec les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 6 et 7 du projet de loi initial qui, ainsi qu'il a été dit, avaient pour objet de simplifier plusieurs procédures administratives liées à la construction de nouvelles installations nucléaires et d'accélérer leur implantation à proximité des sites existants. En effet, l'article L. 311-5-5 du code de l'énergie fait obstacle à ce qu'une autorisation administrative d'exploiter une nouvelle installation de production d'électricité soit délivrée, lorsque cette autorisation a pour effet de porter la capacité totale autorisée de production d'électricité d'origine nucléaire au-delà de 63,2 gigawatts. Il s'agit là d'une disposition normative, non d'une disposition programmatique, dont le respect s'impose par conséquent à l'autorité administrative, lorsqu'elle examine une demande d'autorisation d'exploiter une nouvelle installation de production d'électricité. Il résulte de ce qui précède qu'en abrogeant ces dispositions, c'est-à-dire en supprimant la contrainte qu'elles représentent, le législateur a entendu rendre possible, et donc accélérer, l'implantation de nouveaux réacteurs électronucléaires à l'intérieur ou à proximité immédiate des sites existants. C'est dans ce même but que les articles 2, 3 et 5 du projet de loi prévoyaient diverses dérogations aux règles d'urbanisme, que son article 6 aménageait les règles d'utilisation du domaine public maritime

de l'Etat et que son article 7 autorisait une prise de possession immédiate d'immeubles appelés à constituer les terrains d'assiette des nouveaux réacteurs.

Le surplus du I de l'article 1^{er} de la loi déférée abroge le 5^o du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie qui assignait à la politique énergétique nationale l'objectif « *de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50% à l'horizon 2035* » et modifie par coordination le I *bis* du même article, ainsi que l'article L. 311-5-7 du code de l'énergie. Si votre décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015³ a regardé les dispositions de l'article L. 100-4 du code de l'énergie comme ayant le caractère de dispositions programmatiques, au sens de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, il n'en demeure pas moins que les objectifs de la politique énergétique nationale ont une incidence sur les procédures administratives liées à la construction et à l'exploitation d'installations nucléaires de base. De ceci, on peut donner deux exemples. D'une part, l'article L. 311-5-7 du code de l'énergie, que modifie le 3^o du I de l'article 1^{er} de la loi déférée, prévoit que le plan stratégique que tout exploitant produisant plus du tiers de la production nationale d'électricité est tenu d'établir tient compte de ces objectifs de la politique énergétique. D'autre part, l'article L. 311-5 du code de l'énergie prévoit, à son dernier alinéa, que l'autorisation administrative d'exploiter un réacteur doit être compatible avec la programmation pluriannuelle de l'énergie prévue à l'article L. 141-1 du code de l'énergie, laquelle est elle-même fixée par décret « *afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4* ».

Quant au II de l'article 1^{er}, il ressort de ses termes mêmes qu'il s'attache à tirer les conséquences de la loi adoptée en ce qui concerne la programmation pluriannuelle de l'énergie mentionnée à l'article L. 141-1 du code de l'énergie. Il prévoit en effet que cette programmation fait l'objet d'une révision simplifiée « *pour tenir compte des dispositions de la présente loi* ». Or, lorsqu'est insérée dans un projet de loi, par voie d'amendement, une disposition dont le seul objet est de prévoir la mise en œuvre d'une procédure administrative destinée à tirer les conséquences de l'adoption de dispositions qui figuraient dans le projet de loi initial, force est de constater l'existence d'un lien entre ces dispositions adoptées par voie d'amendement et celles qui figuraient dans le projet de loi.

En second lieu, aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle. Il ressort de leurs termes mêmes qu'il n'appartient qu'au législateur de préciser « *les conditions et les limites* » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques. Ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur (décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, cons. 48 et 49).

Au cas présent, les députés requérants ne peuvent utilement se prévaloir de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement, dès lors que les dispositions de l'article 1^{er} de la loi déférée n'affectent pas le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, ni davantage le droit de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement. Il en va notamment ainsi du II de l'article 1^{er} qui se borne à prévoir la mise en œuvre, dans les conditions de droit commun, de la procédure de révision simplifiée de la programmation pluriannuelle de

³ Cons. 12.

l'énergie mentionnée au III de l'article L. 141-4 du code de l'énergie, dont les conditions et modalités sont précisées par décret, ainsi que le prévoit l'article L. 141-6 de ce code.

Enfin, l'article 7 de la Charte de l'environnement ne saurait être regardé comme instituant une obligation de consultation du public en amont du processus législatif, dès lors que le constituant a donné compétence au législateur pour définir lui-même les conditions et les limites des droits garantis par cet article.

2. Sur l'article 3

L'article 3 de la loi déferée, issu d'un amendement adopté lors de l'examen du projet de loi par la commission des affaires économiques du Sénat⁴, supprimé par l'Assemblée nationale et réintroduit, avec modifications, par la commission mixte paritaire, complète d'abord l'article L. 100-2 du code de l'énergie afin de prévoir que, pour atteindre les objectifs de la politique énergétique nationale, l'Etat veille à prolonger un effort de recherche et d'innovation en faveur de l'énergie nucléaire et de l'hydrogène bas-carbone, la poursuite du fonctionnement des réacteurs électronucléaires existants, les petits réacteurs modulaires, les technologies fondées sur la fusion thermonucléaire, la fermeture du cycle du combustible, le couplage entre la production d'énergie nucléaire et celle d'hydrogène bas-carbone et les projets importants d'intérêt européen commun sur l'hydrogène.

Il complète également l'article L. 100-4 du même code afin de préciser que, pour répondre à l'urgence écologique et climatique, la politique énergétique nationale a pour objectif d'installer des capacités de production d'hydrogène par électrolyse à l'horizon 2030 d'au moins 6,5 gigawatts, eu égard à la part prépondérante d'énergies décarbonées dans le mix de production d'électricité.

Sont enfin complétés les articles L. 141-1 et L. 141-4 du même code afin de prévoir que la présentation au Parlement de la programmation pluriannuelle de l'énergie et la synthèse pédagogique accessible au public dont cette programmation doit faire l'objet exposent la politique du Gouvernement en faveur de l'énergie nucléaire et de l'hydrogène bas-carbone.

Les députés requérants soutiennent que l'article 3 n'a pas sa place dans la loi déferée au motif qu'il aurait été introduit en première lecture selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution, du fait de l'absence de lien direct ou indirect avec le texte déposé sur le bureau du Sénat, qui traitait exclusivement du nucléaire civil.

S'il est vrai que le projet de loi ne mentionnait pas l'hydrogène bas-carbone et qu'il ne comportait pas de dispositions déterminant les objectifs de l'action de l'Etat, il convient néanmoins d'observer, d'une part, que les 1^o, 3^o et 4^o de l'article 3 concernent en partie la production d'électricité d'origine nucléaire. En particulier, l'objectif d'effort de recherche et d'innovation concernant la « *poursuite du fonctionnement des réacteurs électronucléaires existants* » mentionné par le nouveau 7^{o bis} de l'article L. 100-2 du code de l'énergie, inséré par le 1^o de l'article 3, est en lien étroit avec l'article 9 du projet de loi qui concernait le réexamen au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement d'un réacteur nucléaire, ainsi qu'avec son article 10 qui tendait à éviter la mise à l'arrêt définitif d'une installation nucléaire de base ayant cessé de fonctionner pendant une durée continue supérieure à deux ans.

D'autre part, il a été rappelé ci-dessus que les objectifs de la politique énergétique sont pris en compte par l'autorité administrative à l'occasion des décisions d'autorisation

⁴ Amendement n° COM-37 du rapporteur du texte, M. Daniel Gremillet.

d'exploiter des installations nucléaires de base, ainsi que par l'exploitant, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 311-5-7 du code de l'énergie.

Enfin, le législateur a précisé que « *l'hydrogène bas-carbone* » s'entendait au sens des dispositions de l'article L. 811-1 du code de l'énergie, qui le distinguent de « *l'hydrogène renouvelable* », c'est-à-dire de l'hydrogène produit en utilisant de l'électricité qui est issue de sources d'énergies renouvelables, et de « *l'hydrogène carboné* », qui est l'hydrogène qui n'est ni renouvelable, ni bas-carbone, ce dont il résulte que l'hydrogène bas-carbone est produit en utilisant de l'électricité d'origine nucléaire.

3. Sur l'article 7

L'article 7 de la loi déferée a pour objet de définir le champ d'application des articles 8 à 18 qui forment, avec cet article 7, le titre II de la loi intitulé « *Mesures destinées à accélérer les procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants* ».

Il prévoit que la réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend l'ensemble des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à sa création ou à sa mise en service, les ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité ainsi que les installations ou les aménagements directement liés à la préparation des travaux en vue de la réalisation de ce réacteur.

Il mentionne que le titre II s'applique à la réalisation de réacteurs électronucléaires, y compris de petits réacteurs modulaires, dont l'implantation est envisagée à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante et pour lesquels la demande d'autorisation de création est déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de la loi.

La notion de proximité immédiate d'une installation nucléaire de base existante sera précisée par décret en Conseil d'Etat, sans pouvoir excéder le périmètre initial du plan particulier d'intervention existant, mentionné à l'article L. 741-6 du code de la sécurité intérieure, lorsque l'installation nucléaire de base existante en dispose.

L'article 7 prévoit par ailleurs la remise de rapports par le Gouvernement au Parlement sur l'application des dispositions des mesures prévues par le titre II de la loi déferée et sur la faisabilité et l'opportunité d'étendre leur application à d'autres types de réacteurs nucléaires, à d'autres conditions d'implantation géographique ainsi qu'aux projets de production d'hydrogène bas-carbone.

Les députés requérants soutiennent d'abord que l'article 7 méconnaît les articles 1^{er} et 6 de la Charte de l'environnement au motif que le champ d'application qu'il définit porterait une atteinte disproportionnée au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. En prévoyant que des procédures dérogatoires pourront s'appliquer aux projets pour lesquels une demande d'autorisation de création aura été déposée dans les vingt années suivant la promulgation de la loi déferée, le législateur aurait notamment fixé une borne temporelle manifestement inadéquate eu égard à l'objectif poursuivi d'accélérer la transition énergétique et de renforcer l'indépendance énergétique de la France. Les requérants reprochent en outre à ces dispositions de ne pas continger le nombre de réacteurs de production d'électricité d'origine nucléaire susceptibles d'être autorisés sur le fondement des dispositions dérogatoires du titre II.

Les mêmes parlementaires soutiennent qu'en renvoyant à un décret en Conseil d'Etat le soin de préciser la notion de « *proximité immédiate* » d'une installation nucléaire de base existante, sans encadrer suffisamment la délégation ainsi consentie au pouvoir réglementaire, le législateur aurait entaché les dispositions qu'il a adoptées d'incompétence négative.

Enfin, ils soutiennent qu'en tant qu'elles prévoient la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur la faisabilité et l'opportunité de permettre aux projets de production d'hydrogène bas-carbone, de manière couplée avec une production d'électricité d'origine nucléaire par des réacteurs électronucléaires existants ou créés en application du titre II de la loi déferée, de bénéficier de tout ou partie des dispositions de ce titre, les dispositions du IV de l'article 7 sont dépourvues de lien direct ou indirect avec le projet de loi, qui traitait exclusivement du nucléaire civil.

Aucune de ces critiques ne saurait être accueillie.

A titre liminaire, le Gouvernement observe qu'elles sont mal dirigées. Il appartient en effet aux requérants de contester les articles du titre II aménageant les règles applicables à la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires, c'est-à-dire les articles 8 à 17 de la loi déferée, à la lumière de l'article 7 qui en définit le champ d'application, et non cet article pris isolément.

Quoi qu'il en soit, en premier lieu, l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Les limitations apportées par le législateur à l'exercice de ce droit doivent être liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi (décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, paragr. 13 et 14 ; décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, paragr. 3 ; décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, paragr. 23).

Aux termes de l'article 6 de cette Charte : « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». Il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre (décision n° 2005-514 DC du 28 avr. 2005, cons. 37 ; décision n° 2013-666 DC du 11 avr. 2013, cons. 39).

En adoptant les dispositions du titre II de la loi déferée, le législateur a entendu permettre, dans des délais resserrés, le développement d'une production d'électricité d'origine nucléaire, qui constitue une énergie décarbonée, en complément des efforts en matière de sobriété et d'efficacité énergétiques et en complément du développement de la production d'électricité à partir de sources renouvelables, que la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 a entendu accélérer, pour faire face aux enjeux de la transition écologique et énergétique, en sortant à terme des énergies fossiles et en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, et pour sécuriser la production nationale d'électricité, afin de répondre aux besoins d'électricité des ménages et des entreprises, qui y iront croissants au cours des prochaines années.

Ces objectifs se rattachent à la poursuite de deux exigences constitutionnelles. D'une part, en tant qu'elles contribuent à la décarbonation de l'économie française, les dispositions de la loi déferée poursuivent l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains (décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020, paragr. 4 ; décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023, paragr. 26). D'autre part, en tant qu'elles ont pour but d'assurer l'indépendance énergétique de la France et de maintenir la

compétitivité de notre économie, ces dispositions mettent en œuvre les exigences constitutionnelles inhérentes à la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, au nombre desquels figurent l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique (décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022, paragr. 11 et 21).

Par ailleurs, il va de soi que les dérogations prévues par les dispositions du titre II de la loi déferée n'ont ni pour objet ni pour effet d'exempter la réalisation de futurs réacteurs électronucléaires dont elles visent à accélérer la construction du respect des prescriptions applicables en matière de sécurité nucléaire. La création de telles installations demeure en effet soumise aux dispositions de la section 2 (« *Création et mise en service* ») du chapitre III (« *Installations nucléaires de base* ») du titre IX (« *La sécurité nucléaire et les installations nucléaires de base* ») du livre V (« *Prévention des pollutions, des risques et des nuisances* ») du code de l'environnement, qui constituent l'un des éléments du « régime légal » applicable aux installations nucléaires de base, ce régime étant institué, ainsi que le prévoit l'article L. 593-1 de ce code, « *en raison des risques ou inconvénients [que ces installations] peuvent présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement* ».

Pour protéger ces intérêts, l'article L. 593-4 du code de l'environnement, qui figure au nombre des « *principes généraux* » de la section 1 du chapitre III, énonce que la conception, la construction, le fonctionnement, la mise à la fermeture et le démantèlement des installations nucléaires de base ainsi que l'arrêt définitif, l'entretien et la surveillance des installations de stockage de déchets radioactifs sont soumis à des règles générales applicables à toutes ces installations ou à certaines catégories d'entre elles, fixées par arrêté du ministre chargé de la sûreté nucléaire.

L'article L. 593-6, qui fait partie de la même section, définit les obligations assignées à l'exploitant en matière de sécurité nucléaire. Celui-ci est en effet responsable de la maîtrise des risques et inconvénients que son installation peut présenter pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1. La loi lui impose d'accorder la priorité à la protection de ces intérêts et à son amélioration permanente, en premier lieu par la prévention des accidents et la limitation de leurs conséquences au titre de la sûreté nucléaire. Il lui revient de formaliser cette politique dans un document affirmant explicitement cette priorité et de disposer des ressources techniques, financières et humaines nécessaires à l'exercice de cette responsabilité. Il est par ailleurs tenu de recenser, dans un rapport de sûreté, les risques auxquels son installation peut exposer, directement ou indirectement, les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1, que la cause soit interne ou externe à l'installation. Il lui revient en outre de mettre en place un système de gestion intégrée permettant d'assurer la prise en compte des exigences relatives à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 dans la gestion de l'installation, ainsi qu'un plan d'urgence interne, une organisation et des moyens destinés à maîtriser les incidents et accidents et à limiter leurs conséquences.

L'article L. 593-7, qui constitue le premier article de la section 2, subordonne à une autorisation la création d'une installation nucléaire de base et prévoit que cette autorisation ne peut être délivrée que si, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, l'exploitant démontre que les dispositions techniques ou d'organisation prises ou envisagées aux stades de la conception, de la construction et de l'exploitation ainsi que les principes généraux proposés pour le démantèlement ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, pour leur entretien et leur surveillance après leur fermeture sont de nature à prévenir ou à limiter de manière suffisante les risques ou inconvénients que l'installation présente pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1. L'autorisation prend en compte les capacités techniques et financières de l'exploitant qui doivent lui permettre de conduire son projet dans

le respect de ces intérêts, en particulier pour couvrir les dépenses de démantèlement de l'installation et de remise en état, de surveillance et d'entretien de son lieu d'implantation ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, pour couvrir les dépenses de fermeture, d'entretien et de surveillance.

L'article L. 593-8 prévoit que l'autorisation de création est délivrée après avis de l'ASN qui constitue, ainsi que l'énonce l'article L. 592-1 du code de l'environnement, une autorité administrative indépendante chargée par la loi de participer au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires, tout en participant à l'information du public et à la transparence dans ses domaines de compétence. L'autorisation de création est délivrée, en outre, après l'accomplissement d'une enquête publique. Cette décision fixe les éléments essentiels que requiert la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1.

L'article L. 593-10 prévoit que, pour l'application de l'autorisation, l'ASN définit les prescriptions relatives à la conception, à la construction et à l'exploitation de l'installation qu'elle estime nécessaires à la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1. Ces prescriptions peuvent notamment porter sur des moyens de suivi, de surveillance, d'analyse et de mesure.

L'article L. 593-11 donne par ailleurs compétence à l'ASN pour autoriser la mise en service, qui peut n'être que partielle, de l'installation nucléaire de base. A défaut de mise en service dans le délai fixé par l'autorisation de création, il peut par ailleurs être mis fin à l'autorisation, ainsi que le prévoit l'article L. 593-13.

En vertu de l'article L. 593-14, toute modification substantielle d'une installation nucléaire de base, de ses modalités d'exploitation autorisées ou des éléments ayant conduit à son autorisation requiert la délivrance d'une nouvelle autorisation. Les modifications notables mentionnées à l'article L. 593-15 sont quant à elles soumises, selon le cas, à déclaration auprès de l'ASN ou à autorisation de cette autorité.

Par ailleurs, la loi déferée ne supprime pas l'exigence d'une autorisation environnementale, lorsqu'une telle autorisation doit être délivrée. L'article 11 précise seulement que l'autorisation environnementale requise en application de l'article L. 181-1 du code de l'environnement pour la réalisation d'un réacteur électronucléaire est délivrée par décret, au regard de l'étude d'impact mentionnée à l'article L. 122-1 du même code qui porte sur l'ensemble du projet.

En outre, l'article 9 de la loi déferée impose que la réalisation d'un réacteur électronucléaire soit conforme aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords. S'agissant des règles d'urbanisme, il est seulement dérogé aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme, ainsi que le prévoit l'article 13 de la loi déferée.

Par ailleurs, en prévoyant que le régime dérogatoire prévu par le titre II de la loi déferée s'appliquera à la réalisation de réacteurs électronucléaires pour lesquels la demande d'autorisation de création sera déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de la loi, le législateur n'a pas retenu un délai manifestement inapproprié, eu égard au temps nécessaire à la réalisation des études et recherches nécessaires au développement de petits réacteurs modulaires industrialisables. Si le projet de loi avait retenu un délai de quinze ans, le législateur a finalement décidé de porter ce délai à vingt ans pour donner à l'ensemble des acteurs intéressés l'assurance que l'ensemble du programme de nouveaux réacteurs envisagés

sera couvert par les dispositions du titre II, les derniers réacteurs du programme étant susceptibles de faire l'objet de demandes d'autorisation présentées un peu au-delà de la quinzième année.

Les députés requérants ne sauraient davantage reprocher aux dispositions qu'ils contestent de ne pas « *déterminer le nombre maximal de réacteurs de production d'électricité d'origine nucléaire susceptible d'être autorisé sur [leur] fondement* ». Raisonner en termes de nombre de réacteurs, plutôt qu'en termes de puissance autorisée, n'a tout d'abord guère de sens. Du reste, indépendamment des limitations induites, en pratique, par le coût de nouveaux réacteurs et le défi industriel que représentent le développement et la réalisation d'un programme de construction de nouveaux réacteurs, le législateur a lui-même limité techniquement le nombre de réacteurs susceptibles d'être construits dans le cadre procédural défini par le titre II de la loi déferée, en circonscrivant le champ d'application aux réacteurs implantés « *à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante* ».

En deuxième lieu et contrairement à ce qui est soutenu, le législateur n'a pas entaché ces dernières dispositions d'incompétence négative.

Il a en effet fixé lui-même un critère clair : les articles formant le titre II s'appliqueront, sous réserve du respect des autres dispositions de l'article 7 définissant leur champ d'application, à la réalisation de réacteurs qui seront implantés soit à l'intérieur du périmètre d'une installation nucléaire de base existante, soit à proximité immédiate d'une telle installation.

Il a en outre eu le soin d'apporter deux précisions complémentaires. D'une part, il a indiqué que les installations nucléaires de base existantes s'entendent seulement de celles qui sont mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement, c'est-à-dire « *1° Les réacteurs nucléaires ; / 2° Les installations (...) de préparation, d'enrichissement, de fabrication, de traitement ou d'entreposage de combustibles nucléaires ou de traitement, d'entreposage ou de stockage de déchets radioactifs ; / 3° Les installations contenant des substances radioactives ou fissiles (...)* ». Ce faisant, il a notamment exclu les centres de stockage en couche géologique profonde de déchets radioactifs que mentionne le 5° de l'article L. 593-2. D'autre part, il a précisé, au VI de l'article 7, que la zone de proximité immédiate ne pourrait excéder le périmètre initial du plan particulier d'intervention existant, mentionné à l'article L. 741-6 du code de la sécurité intérieure, lorsque l'installation nucléaire de base existante en dispose, ce qui est presque systématiquement le cas.

Il est indiqué, sur ce dernier point, que les plans particuliers d'interventions sont prévus par l'article L. 741-6 du code de la sécurité intérieure pour faire face à des risques de nature particulière ou liés à l'existence et au fonctionnement d'installations ou d'ouvrages déterminés. Ils constituent un élément du plan Orsec, relatif à l'organisation des secours revêtant une ampleur ou une nature particulière à l'échelle du département. L'article R. 741-18 du même code prévoit que les sites comportant au moins une installation nucléaire de base sont au nombre des installations ou ouvrages présentant des risques pour lesquels un plan particulier d'intervention doit être défini et l'article R. 741-22 prévoit que le plan particulier d'intervention concernant une installation nucléaire de base définit, notamment, « *2° La zone d'application et le périmètre du plan (...)* ». Ainsi, le législateur a exclu que les nouveaux réacteurs électronucléaires soient implantés à l'extérieur du périmètre « *initial* » de ces plans particuliers d'intervention, lequel s'entend du périmètre du plan tel qu'il est défini avant l'implantation du ou des nouveaux réacteurs. Ayant posé ces règles, il lui était loisible de déléguer à un décret en

Conseil d'Etat la détermination des modalités de leur application, en ce qui concerne en particulier la notion de « *proximité immédiate* » et sa traduction kilométrique.

En dernier lieu, c'est vainement que les députés requérants soutiennent que le IV de l'article 7 aurait été adopté selon une procédure méconnaissant les exigences de l'article 45 de la Constitution. Ce paragraphe prévoit en effet la remise par le Gouvernement au Parlement d'un premier rapport ayant pour objet d'étudier la faisabilité et l'opportunité « *d'étendre l'application des mesures prévues au (...) titre [II] à d'autres types de réacteurs nucléaires et à d'autres conditions d'implantation géographique* » et d'un second rapport évaluant « *la faisabilité et l'opportunité de permettre aux projets de production d'hydrogène bas-carbone (...), de manière couplée avec une production d'électricité d'origine nucléaire par des réacteurs électronucléaires existants ou mentionnés au II [de l'article 7], de bénéficier (...) de tout ou partie des dispositions du (...) titre [II]* ». Le lien de ces dispositions avec le projet de loi initial n'apparaît pas contestable, s'agissant, pour les premières, de dispositions qui tendent à évaluer l'utilité d'étendre le champ de dispositifs qui figuraient dans le projet de loi initial et, pour les secondes, de dispositions qui tendent à évaluer l'intérêt d'étendre les dispositifs qui figuraient dans le projet de loi initial à un autre type d'énergie.

4. Sur l'article 8

L'article 8 a pour objet de permettre à l'Etat d'assurer la mise en compatibilité des documents d'urbanisme locaux afin de permettre la réalisation d'un nouveau réacteur électronucléaire à proximité d'une installation nucléaire de base existante. À cette fin, il prévoit que la qualification de projet d'intérêt général de la réalisation d'un réacteur électronucléaire est décidée par décret en Conseil d'Etat et que la déclaration d'utilité publique d'un tel projet emporte également la qualification de projet d'intérêt général. La procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme est engagée par l'autorité administrative compétente de l'Etat et aboutit à l'adoption par décret du projet de mise en compatibilité, après une phase associant les communes et groupements intéressés.

Les députés requérants soutiennent qu'en donnant compétence à l'Etat pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, sans permettre aux collectivités et groupements concernés de prendre eux-mêmes l'initiative de cette procédure et d'être décisionnaires en la matière, les dispositions de l'article 8 méconnaissent le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Ce grief ne peut qu'être écarté.

Selon le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus « *dans les conditions prévues par la loi* ». L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux « *de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources* ».

Ces dispositions impliquent notamment que toute collectivité territoriale doit disposer d'une assemblée délibérante élue (décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982, cons. 6) et qu'elle doit être dotée par la loi d'attributions effectives (décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, cons. 10 ; décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, paragr. 4).

Par ailleurs, le législateur peut, sans méconnaître l'article 72 de la Constitution, porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, lorsqu'il poursuit un but d'intérêt général et que l'atteinte en question n'est pas manifestement disproportionnée

(décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007, cons. 15 ; décision n° 2016-588 QPC du 21 octobre 2016, paragr. 7 à 9).

En l'espèce, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 72 de la Constitution n'est pas opérant en tant que l'article 8 prévoit la mise en compatibilité des documents d'urbanisme dont l'élaboration incombe aux établissements publics de coopération intercommunale. Vous jugez en effet que les établissements publics de coopération intercommunale ne constituent pas des collectivités territoriales au sens de ce texte (décision n° 2022-1013 QPC du 14 octobre 2022, paragr. 14).

Si, en revanche, le grief est opérant dans la mesure où l'article 8 définit des règles de mise en compatibilité des documents d'urbanisme dont l'élaboration incombe aux communes, il n'est toutefois pas fondé.

En effet, d'une part, les dispositions contestées s'appliquent par hypothèse, ainsi qu'il ressort de leurs termes mêmes, à une opération ayant reçu la « *qualification de projet d'intérêt général* », cette qualification résultant soit d'un décret en Conseil d'Etat, soit de la déclaration d'utilité publique du projet de réalisation d'un réacteur électronucléaire. Ainsi, ces dispositions sont instituées dans un but d'intérêt général, lequel se rattache à la poursuite des deux exigences constitutionnelles qui ont été mentionnées ci-dessus.

D'autre part, si l'article 8 est de nature à porter atteinte aux attributions des communes en matière d'urbanisme, en ce qu'il donne compétence au représentant de l'Etat pour engager la procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme communaux et au Premier ministre pour décider par décret cette mise en compatibilité, une telle atteinte n'est pas manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi.

Il est tout d'abord observé que de telles règles n'ont rien d'exceptionnel. Ainsi, le code de l'urbanisme prévoit déjà plusieurs procédures permettant à l'Etat d'arrêter la mise en compatibilité de documents d'urbanisme communaux ou intercommunaux lorsque, postérieurement à leur approbation, la commune ou le groupement concerné ne procède pas de sa propre initiative à des changements rendus nécessaires pour permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général au sens de l'article L. 102-1 de ce code ou lorsqu'il est impératif d'assurer leur mise en compatibilité avec une opération d'utilité publique ou d'intérêt général⁵. D'autres dispositions du code de l'urbanisme permettent à l'Etat, dans le cadre d'une déclaration de projet⁶ ou de la mise en œuvre d'une procédure intégrée⁷, de mettre en compatibilité des documents d'urbanisme, y compris le schéma directeur de la région d'Île-de-France, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, un schéma d'aménagement régional, la charte d'un parc naturel régional ou d'un parc national, un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ou une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

Il résulte ensuite des termes mêmes des dispositions contestées que la mise en compatibilité initiée puis décidée par l'Etat n'est opérée que dans la stricte mesure où les documents d'urbanisme communaux doivent évoluer pour permettre la construction d'un nouveau réacteur nucléaire sur le site ou à proximité immédiate d'une installation nucléaire de base existante. Il en résulte que la mise en compatibilité ne peut affecter les règles d'urbanisme définies par la commune à l'extérieur de la zone de proximité immédiate d'une telle installation.

⁵ Cf. les articles L. 143-40 à L. 143-50 pour la mise en compatibilité du schéma de cohérence territoriale et les articles L. 153-49 à L. 153-59 pour la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme

⁶ Article L. 300-6 du code de l'urbanisme.

⁷ Article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.

Le législateur a ensuite prévu que le conseil municipal serait étroitement associé à la procédure de mise en compatibilité, tout au long du processus. Il revient ainsi à l'autorité administrative compétente de l'Etat, c'est-à-dire, en pratique, au préfet, de transmettre à la commune un dossier « *qui indique la nécessité de la mise en compatibilité et ses motifs ainsi que les modifications jugées nécessaires pour y parvenir* ». Le conseil municipal dispose alors d'un délai d'un mois pour faire parvenir ses observations sur les modifications envisagées. L'avis de l'autorité environnementale ou la décision de ne pas soumettre le projet à évaluation environnementale est par ailleurs transmis à la commune. Le projet de mise en compatibilité fait l'objet d'un examen conjoint par l'Etat et par la commune, l'avis du conseil municipal faisant partie du dossier mis à la disposition du public, s'il n'y a pas d'autorisation environnementale. Le représentant de l'Etat présente le bilan de la procédure de mise en compatibilité devant le conseil municipal qui peut alors, dans le délai d'un mois, émettre un avis sur le projet de mise en compatibilité, dont l'adoption par décret intervient après la transmission de cet avis.

Enfin, il va de soi que le décret de mise en compatibilité a la nature d'un acte susceptible d'un recours en annulation devant le juge administratif de l'excès de pouvoir, en l'occurrence devant le Conseil d'Etat, compétent pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les décrets, en vertu des dispositions du 1^o de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, et que les communes seront recevables à exercer un tel recours.

Compte tenu de ce qui précède, le législateur pouvait donc, sans méconnaître le principe de libre administration des collectivités territoriales, donner compétence aux autorités de l'Etat pour décider la mise en compatibilité des documents d'urbanisme applicables à l'intérieur du périmètre étroitement défini par la loi déferée, aux seules fins de permettre la réalisation d'un réacteur électronucléaire.

Le Gouvernement observe enfin que, pour des motifs analogues, le Conseil d'Etat statuant au contentieux a estimé non sérieuse et a refusé de vous transmettre une question prioritaire de constitutionnalité dirigée contre les dispositions des anciens articles L. 11-2 et L. 11-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui renvoyaient aux dispositions de l'article L. 123-16 du code de l'urbanisme et prévoyaient qu'une déclaration d'utilité publique, acte pris par une autorité de l'Etat, qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un plan local d'urbanisme arrêté par une commune ou un établissement public de coopération intercommunale, emportait mise en compatibilité de ce plan (CE, 15 septembre 2010, n^o 330734, T. pp. 809-951-1013).

5. Sur le I de l'article 9

Le I de l'article 9 de la loi déferée prévoit, à son premier alinéa, que la réalisation d'un réacteur électronucléaire est conforme aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords.

Le deuxième alinéa du même paragraphe précise qu'il appartient à l'autorité administrative de vérifier cette conformité, pour l'ensemble du projet, dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale ou d'autorisation de création du réacteur, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Enfin, le troisième alinéa prévoit que les constructions, les aménagements, les installations et les travaux liés à la réalisation d'un réacteur électronucléaire sont dispensés de

toute formalité au titre du code de l'urbanisme et que le titre VIII du livre IV de ce code leur est applicable dans les mêmes conditions que celles applicables aux constructions, aux aménagements, aux installations et aux travaux qui sont dispensés de toute formalité en matière d'urbanisme en application dudit code.

Les députés requérants soutiennent qu'en renvoyant au pouvoir réglementaire la fixation des conditions dans lesquelles l'autorité administrative vérifie la conformité de la réalisation d'un réacteur électronucléaire aux règles d'urbanisme, le législateur a entaché les dispositions contestées d'incompétence négative. Ils considèrent également que le troisième alinéa du I de l'article 9 méconnaît les articles 1^{er}, 3 et 6 de la Charte de l'environnement ainsi que l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement en dispensant de toute formalité au titre du code de l'urbanisme les constructions, les aménagements, les installations et les travaux liés à la réalisation d'un réacteur électronucléaire. Par voie de conséquence, en l'absence d'autorisation d'urbanisme susceptible d'être contestée devant le juge, ces dispositions porteraient atteinte au droit d'exercer un recours juridictionnel effectif.

Le Gouvernement ne partage en rien cette analyse.

En premier lieu, aux termes de l'article 34 de la Constitution : « (...) *La loi détermine les principes fondamentaux : / (...) - de la préservation de l'environnement ; - du régime de la propriété (...)* ».

Contrairement à ce que soutiennent les députés requérants, la détermination des conditions dans lesquelles l'autorité administrative chargée d'instruire la demande d'autorisation environnementale ou la demande d'autorisation de création d'un réacteur électronucléaire vérifie la conformité du projet aux règles d'urbanisme ne relève pas des principes fondamentaux du régime de la propriété ni, en tout état de cause, des principes fondamentaux de la préservation de l'environnement.

Le législateur a lui-même énoncé une règle claire, qui a la nature d'un principe fondamental : la réalisation d'un réacteur « *est conforme aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords* ». L'emploi du présent de l'indicatif ayant valeur impérative (décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, cons. 17), ces dispositions signifient donc que tout projet de réacteur électronucléaire devra respecter les règles d'urbanisme applicables⁸.

Afin de simplifier les procédures administratives et de limiter les contentieux, le législateur a par ailleurs prévu que la conformité aux règles d'urbanisme ne serait pas appréciée dans le cadre de l'instruction d'autorisations d'urbanisme *ad hoc* mais, selon le cas, dans le cadre de la demande d'autorisation environnementale ou de la demande d'autorisation de création d'un réacteur électronucléaire, ce dont il résulte que la légalité de ces autorisations sera subordonnée au respect des règles d'urbanisme applicables.

Ayant posé ces principes, le législateur pouvait renvoyer à un décret en Conseil d'Etat le détail de la procédure selon laquelle l'autorité administrative vérifie cette conformité, pour l'ensemble du projet, dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation environnementale ou d'autorisation de création d'un réacteur.

⁸ Sont en effet réservées les dispositions relatives aux communes littorales auxquelles la loi déferée déroge expressément.

Ainsi et contrairement à ce que laissent entendre les députés requérants, ce ne sont pas des règles de fond, et encore moins des « *principes fondamentaux* » au sens de l'article 34 de la Constitution, qui ont été délégués au pouvoir réglementaire.

Ces mêmes parlementaires se méprennent, en outre, sur l'objet des règles du droit de l'urbanisme, lorsqu'ils font valoir que la dangerosité d'une installation nucléaire de base commandait que le législateur définisse lui-même les conditions dans lesquelles l'autorité administrative apprécie la conformité du projet à ces règles. En effet, celles-ci intéressent seulement l'utilisation des sols, l'implantation des constructions, leur hauteur, leur destination, leur architecture, leurs dimensions ou leur raccordement à la voirie et aux réseaux divers. Les règles intéressant la sûreté nucléaire relèvent, de toute évidence, d'une autre législation, indépendante des règles d'urbanisme.

Enfin, aucune atteinte aux exigences constitutionnelles liées à la protection de l'environnement ne saurait résulter de la première phrase du troisième alinéa du I de l'article 9 qui énonce que les constructions, les aménagements, les installations et les travaux liés à la réalisation d'un réacteur électronucléaire « *sont dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme* ». En effet, les dispositions de la loi déferée ont seulement pour objet de dispenser le porteur d'un projet de construction d'un réacteur électronucléaire de solliciter et d'obtenir la délivrance des autorisations d'urbanisme que sont, notamment, les déclarations préalables, les permis de démolir et les permis de construire. En revanche, l'intéressé n'est nullement dispensé de déposer une demande d'autorisation environnementale ou d'autorisation de création d'un réacteur électronucléaire conforme aux règles de l'urbanisme, dont le respect sera apprécié, ainsi qu'il a été dit, par l'autorité administrative compétente chargée de délivrer ces autorisations⁹.

Enfin, il résulte de ce qui précède que les autorisations environnementales et les autorisations de création d'un réacteur pourront être contestées devant le juge administratif par le moyen qu'elles méconnaissent les règles d'urbanisme applicables, de sorte qu'aucune méconnaissance du droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration de 1789 ne saurait être identifiée.

6. Sur l'article 12

Le paragraphe I de l'article L. 411-1 du code de l'environnement dresse une liste d'interdictions instituées dans l'intérêt de la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, lorsqu'un intérêt scientifique particulier, leur rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel le justifient. Selon ce texte, sont en particulier interdits : « *1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ; / 2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou*

⁹ Un tel dispositif n'est pas inconnu de notre législation. A titre d'illustration, l'article R. 425-29-2 du code de l'urbanisme dispose que les projets d'éoliennes terrestres soumis à autorisation environnementale sont dispensés du permis de construire. Dans un arrêt du 14 juin 2018, le Conseil d'Etat a jugé que cette dispense n'avait « *ni pour objet ni pour effet de dispenser de tels projets du respect des règles d'urbanisme qui leur sont applicables* » (CE, 14 juin 2018, n° 409227, aux Tables).

leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ; / 3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ; (...) ».

Le 4° du paragraphe I de l'article L. 411-2 du même code, qui assure la transposition en droit interne de l'article 16 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat définit les cas dans lesquels des dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° du paragraphe I de l'article L. 411-1 peuvent être délivrées.

Il résulte de la jurisprudence des formations contentieuses du Conseil d'Etat¹⁰ que de telles dérogations ne peuvent être accordées que si trois conditions distinctes et cumulatives sont réunies :

- i) il ne doit pas exister de solution alternative satisfaisante ;
- ii) les dérogations ne doivent pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;
- iii) ces dérogations doivent répondre à l'un quelconque des motifs limitativement énumérés par les dispositions des a) à e) du 4° du paragraphe I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, dont ceux énoncés au c) qui mentionne « *l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques* », « *d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique* » et les « *motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* », cet alinéa devant lui-même être regardé comme énumérant une liste de motifs de dérogation alternatifs.

L'article 12 de la loi déferée prévoit que la réalisation d'un réacteur électronucléaire répondant aux conditions, notamment de puissance et de type de technologie, définies par décret en Conseil d'Etat, est constitutive d'une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions, en tant qu'elles présument, de manière irréfragable, que la réalisation d'un réacteur électronucléaire répond à une raison impérative d'intérêt public majeur, méconnaissent le droit à un recours juridictionnel effectif et le droit à un procès équitable, en privant d'éventuels opposants à ces projets de la faculté de renverser la présomption et d'apporter la démonstration que les inconvénients du projet seraient supérieurs aux avantages qu'il comporte. Ils soutiennent également que l'article 12, dont les dispositions ne sont pas bornées dans le temps, méconnaît les exigences découlant des articles 1^{er}, 2, 5 et 6 de la Charte de l'environnement, compte tenu de l'impact de la construction et du fonctionnement de nouvelles centrales nucléaires sur les sols, la flore, la faune et les cours d'eau.

Aucun de ces griefs n'est fondé, pour des motifs qui ne diffèrent pas de ceux qui figurent aux points 20 à 31 de votre décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023.

Il n'est certes pas contesté que l'article 12 de la loi déferée instaure une présomption, qui ne pourra être renversée devant le juge par les opposants à la création d'un réacteur électronucléaire entrant dans le champ d'application défini à l'article 7 de cette loi, selon laquelle la réalisation ce projet est constitutive d'une raison impérative d'intérêt public majeur

¹⁰ CE, 24 juillet 2019, *Société PCE et autres*, n° 414353, T. pp. 854-958-961 ; Section, 9 décembre 2022, *Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres*, n° 463563, à publier au recueil.

au sens du c) du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, justifiant qu'il soit dérogé aux interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 du même code. Le but est en effet de parer toute contestation sur ce point à l'occasion d'un recours juridictionnel.

Toutefois, les deux autres conditions prévues par l'article L. 411-2 du code de l'environnement que sont l'absence de solution alternative satisfaisante et l'absence d'atteinte portée au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle, dont la réunion sera appréciée par l'autorité administrative sous le contrôle du juge, suffisent à écarter les griefs tirés de la méconnaissance des articles 2, 5 et 6 de la Charte de l'environnement et de l'atteinte portée au droit à un procès équitable et, en tout état de cause, au droit à un recours juridictionnel effectif

7. Sur l'article 13

Le I de l'article 13 dispose que la réalisation d'un réacteur électronucléaire ainsi que les constructions, les aménagements, les équipements, les installations et les travaux liés à son exploitation ne sont pas soumis au chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du code de l'urbanisme intitulé « *Aménagement et protection du littoral* ».

Les députés requérants critiquent l'ampleur de la dérogation aux règles issues de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relatives à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite « loi Littoral ». Il en résulterait une méconnaissance des articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement.

Alors même qu'il concerne des dispositions du code de l'urbanisme, le grief n'est pas inopérant (décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, paragr. 6 à 12), dès lors que les dispositions issues de la loi Littoral tendent à assurer la protection du milieu naturel marin.

Cependant, il n'est pas fondé.

A titre liminaire, il est observé que le code de l'urbanisme prévoit déjà certaines dérogations aux dispositions de la loi Littoral, qu'il s'agisse des routes, des ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile ou au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires¹¹, des stations d'épuration des eaux usées¹² ou des ouvrages du réseau public de transport d'électricité d'origine renouvelable¹³.

La dérogation ne s'appliquera, conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi déferée, qu'aux réacteurs électronucléaires qui seront implantés à proximité des installations nucléaires de base existantes. Or, les seules installations entrant dans le champ d'application de la loi déferée implantées sur le territoire de communes soumises à la Loi littoral sont les centrales de Gravelines et Penly, qui ont déjà été mentionnées, ainsi que celles de Paluel (Seine-Maritime), Flamanville (Manche) et du Blayais (Gironde). Entrent également dans le champ de ces dispositions l'usine Orano de La Hague (Manche), un site d'entreposage de résidus radioactifs à Narbonne (Aude) et un irradiateur industriel à Marseille (Bouches-du-Rhône). Ainsi, au total, seules huit communes littorales sont susceptibles d'être concernées.

¹¹ Article L. 121-4 du code de l'urbanisme.

¹² Article L. 121-5 du code de l'urbanisme.

¹³ Article L. 121-5-2 du code de l'urbanisme.

Le champ matériel de la dérogation est, par ailleurs, clairement délimité : il résulte des termes mêmes du I de l'article 13 que celle-ci ne porte que sur le chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme, qui comprend les articles L. 121-1 à L. 121-51. Ainsi que cela a été rappelé à propos de l'article 9 de la loi déferée, tout projet de création d'un réacteur électronucléaire devra être conforme, pour le reste, aux dispositions législatives et réglementaires en matière relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, à la destination, à la nature, à l'architecture, aux dimensions et à l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords.

S'il est exact que le chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme inclut les dispositions relatives à l'exposition au recul du trait de côte qui forment le paragraphe 3 de la sous-section 3 de la section 1 de ce chapitre¹⁴, il convient de souligner, d'une part, que ces dispositions, issues de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, n'ont pas été conçues pour traiter le cas d'installations nucléaires de base qui seraient implantées sur le littoral et, d'autre part, que la question du recul du trait de côte et les risques d'érosion marine et de submersion sont pris en compte dans le cadre de l'instruction de la demande d'autorisation de création prévue à l'article L. 593-7 du code de l'environnement.

Ainsi qu'il a été dit, cette autorisation ne peut en effet être délivrée que si l'exploitant démontre que toutes les dispositions ont été prises ou envisagées aux stades de la conception, de la construction, de l'exploitation et du démantèlement pour prévenir ou limiter de manière suffisante les risques ou inconvénients que l'installation présente pour les intérêts mentionnés à l'article L. 593-1, lesquels inclut la santé, la sécurité, la salubrité publique et la protection de la nature et de l'environnement. Il va de soi que les autorisations qui seront délivrées à l'avenir intégreront les effets du changement climatique à long terme dès lors qu'ils sont susceptibles d'avoir une influence sur la sûreté nucléaire, compte tenu de la localisation des installations en bord de mer.

Sur ce point, il est précisé que tout projet de création d'une installation nucléaire de base fait l'objet d'une étude d'impact, laquelle doit présenter, en vertu de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, une analyse des effets, négatifs et positifs, directs et indirects, temporaires, permanents, à court, moyen et long terme, du projet sur l'environnement, notamment au regard de la santé, de la sécurité et de la salubrité publique. Les aspects géologiques et géotechniques constituent un volet important des règles fondamentales de sûreté applicables aux installations nucléaires de base, les études produites sur ce point faisant l'objet d'un contrôle attentif de l'ASN lors de la phase d'instruction du dossier de demande de création d'un réacteur électronucléaire. A titre d'illustration, le projet d'étude d'impact des EPR 2 susceptibles d'être implantés à Penly aborde à plusieurs reprises la question du recul du trait de côte en s'appuyant sur des modélisations et des études de courantologie, de morphosédimentologie et des phénomènes hydrosédimentaires, compte tenu des ouvrages de défense existants et de ceux qui pourraient être créés.

8. Sur l'article 14

L'article 14 de la loi déferée prévoit que, par dérogation à l'article L. 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques, la concession d'utilisation du domaine public maritime nécessaire à la réalisation d'un réacteur électronucléaire est délivrée sans que ne soit mise en œuvre la procédure de déclaration d'utilité publique. Il prévoit également que cette

¹⁴ Articles L. 121-22-1 à L. 121-22-12 du code de l'urbanisme.

concession est approuvée par décret en Conseil d'État, sous réserve de l'engagement pris par l'exploitant de respecter un cahier des charges.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions, en tant qu'elles suppriment l'obligation de recourir à la procédure de déclaration d'utilité publique pour autoriser une atteinte portée à l'état naturel du rivage de la mer, méconnaissent l'article 7 de la Charte de l'environnement qui garantit le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques. Ils soutiennent également qu'en ne déterminant pas lui-même les clauses du cahier des charges que le concessionnaire prend l'engagement de respecter, le législateur a entaché les dispositions contestées d'incompétence négative. Enfin, ils estiment que l'article 14 méconnaît le principe de précaution énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement ainsi que, par voie de conséquence, son préambule et ses articles 1^{er}, 2 et 3.

Le Gouvernement n'est pas de cet avis.

En premier lieu, le grief tiré de ce que la suppression de la déclaration d'utilité publique préalablement à la délivrance d'une concession d'utilisation du domaine public maritime méconnaîtrait le principe de participation du public garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement manque en fait, le législateur ayant expressément prévu que « *la concession (...) est délivrée à l'issue de l'enquête publique prévue au dernier alinéa de l'article L. 2124-1 du [code général de la propriété des personnes publiques]* », lequel renvoie aux enquêtes publiques réalisées conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement, intitulé « *Participation du public aux décisions ayant une incidence sur l'environnement* ».

En deuxième lieu, le premier alinéa de l'article 14 de la loi déférée ne fait que déroger à l'obligation, mentionnée au premier alinéa de l'article L. 2124-2 du code général de la propriété des personnes publiques, de faire précéder la concession d'utilisation du domaine public maritime d'une déclaration d'utilité publique. Il ne fait pas disparaître la condition, mentionnée au même alinéa, tenant à ce que, en dehors des zones portuaires et industrialoportuaires, toute atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, soit exclusivement justifiée pour des raisons topographiques ou techniques impératives. Cette condition ne constitue d'ailleurs pas un obstacle à l'implantation de nouveaux réacteurs à proximité d'installations nucléaires de base existantes situées sur le littoral, dès lors que des raisons techniques impératives, notamment le fait d'assurer une très étroite proximité avec l'emprise industrielle existante, imposent une localisation en bord de mer et, dans cette mesure, une potentielle atteinte à l'état naturel du rivage de la mer.

En troisième lieu et dès lors que le constituant n'a placé dans le domaine de la loi que la détermination des « *principes fondamentaux* » de la préservation de l'environnement, il n'appartenait pas au législateur de définir lui-même le contenu du cahier des charges de la concession d'utilisation du domaine public maritime. A cet égard, il est rappelé que ce sont des articles de la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques qui définissent aujourd'hui le contenu de ces conventions domaniales¹⁵.

En dernier lieu, le grief tiré de ce que les dispositions contestées porteraient atteinte au principe de précaution énoncé à l'article 5 de la Charte de l'environnement n'est pas assorti

¹⁵ Cf. la sous-section 1 « *Concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports* » de la section 1, du chapitre IV du titre II du livre Ier de la deuxième partie de la partie réglementaire du code.

des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé. Il est seulement observé qu'un certain nombre d'installations nucléaires de base françaises sont implantées en bord de mer et que, pour le parc existant, aucune déclaration d'utilité publique au titre du code général de la propriété des personnes publiques n'avait été effectuée.

9. Sur l'article 15

Le I de l'article 15 de la loi déferée prévoit que la procédure prévue aux articles L. 522-1 à L. 522-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, qui implique l'adoption préalable d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat, peut être appliquée en vue de la prise de possession immédiate par le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique, c'est-à-dire sans attendre l'ordonnance du juge de l'expropriation prononçant le transfert de propriété, de tous les immeubles bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire à la réalisation d'un réacteur électronucléaire.

Le II de l'article 15 prévoit que le décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat autorisant la prise de possession est publié dans un délai de six ans à compter de la publication du décret en Conseil d'Etat déclarant d'utilité publique le projet de réacteur électronucléaire.

Ces procédures ne seront mises en œuvre, par définition, qu'en l'absence d'accord amiable avec les propriétaires concernés.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions, qui s'analysent en une privation du droit de propriété, violent les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789, en l'absence notamment d'une juste et préalable indemnité.

Cet unique grief n'est pas fondé.

Aux termes de l'article 17 de la Déclaration de 1789 : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». Vous jugez qu'afin de se conformer à ces exigences constitutionnelles, le législateur ne peut autoriser l'expropriation d'immeubles ou de droits réels immobiliers que pour la réalisation d'une opération dont l'utilité publique est légalement constatée. La prise de possession par l'expropriant doit être subordonnée au versement préalable d'une indemnité. Pour être juste, l'indemnisation doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain, causé par l'expropriation. Enfin, en cas de désaccord sur la fixation du montant de l'indemnisation, l'exproprié doit disposer d'une voie de recours appropriée (décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989 ; décision n° 2012-226 QPC du 6 avril 2012, cons. 3).

En l'espèce, l'article 15 satisfait à chacune de ces exigences.

Il est observé, à titre liminaire, que l'article 15 renvoie à des dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui reprennent les termes de l'ancien article L. 15-9 de ce code que, par votre décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, vous avez déclarées conformes à la Constitution, à l'occasion de l'examen d'une loi étendant le dispositif de prise de possession immédiate à l'exécution de travaux de construction de voies de chemin de fer. Vous aviez considéré qu'en raison tant de son champ d'application étroitement circonscrit que de l'ensemble des garanties prévues au profit des propriétaires intéressés, l'article L. 15-9 du code de l'expropriation n'était pas contraire à l'article 17 de la Déclaration de 1789.

Il n'en va pas différemment ici.

Eu égard au champ d'application défini à l'article 7 de la loi déferée, le dispositif de prise de possession immédiate applicable est soigneusement circonscrit. Seuls sont susceptibles d'être concernés les propriétaires de terrains bâtis ou non bâtis situés à proximité immédiate des installations nucléaires de base existantes. En pratique, ces terrains sont essentiellement en nature de terres agricoles ou de carrières. En outre, le législateur a adopté une mesure temporaire, alors que les dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique concernant la défense nationale et les grands ouvrages d'intérêt national sont des dispositions pérennes.

Dans tous les cas, la prise de possession immédiate sera justifiée par une nécessité publique légalement constatée. Cette nécessité publique, postulée par la loi déferée, sera systématiquement vérifiée par le Conseil d'Etat dans l'avis conforme qu'il sera appelé à rendre avant l'adoption du décret autorisant la prise de possession.

La prise de possession donnera lieu, par ailleurs, à l'allocation d'une juste et préalable indemnité. L'article L. 522-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, auquel renvoie le I de l'article 15 de la loi déferée, dispose que la prise de possession ne peut avoir lieu qu'après le paiement provisionnel d'une somme égale à l'évaluation de l'autorité administrative compétente pour l'effectuer ou à l'offre de l'autorité expropriante, si celle-ci est supérieure. C'est seulement en cas d'obstacle au paiement que le versement est remplacé par l'obligation de consigner la somme correspondante. Vous jugez sur ce point que l'octroi par la collectivité expropriante d'une provision représentative de l'indemnité due n'est pas incompatible avec le respect des exigences constitutionnelles si un tel mécanisme répond à des motifs impérieux d'intérêt général et est assorti de la garantie des droits des propriétaires intéressés (décision n° 89-256 DC précitée, cons. 20), ce qui est bien le cas en l'espèce.

Enfin, le législateur a institué différentes garanties au profit des propriétaires susceptibles de faire l'objet de la mesure. La première et plus importante tient à ce que la prise de possession ne peut légalement intervenir qu'après adoption d'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'Etat, lequel sera susceptible d'un recours en annulation devant le juge de l'excès de pouvoir ainsi que de demandes de suspension sur le fondement des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de justice administrative. L'article 15 renvoie en outre à l'article L. 522-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique qui renvoie lui-même au chapitre Ier du titre II du livre V de ce code, lequel comporte différents renvois à des textes de procédure, notamment à plusieurs articles de la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution de travaux publics. Il en résulte en particulier que le propriétaire intéressé sera informé par le maire de la commune où les biens sont situés du déroulement de la procédure et des décisions administratives qui seront prises et qu'un délai de préavis est respecté avant la prise de possession effective des lieux. Enfin, l'exproprié conserve la possibilité de s'opposer, devant le juge judiciaire, à la demande d'expropriation. En cas d'annulation de la déclaration d'utilité publique, il peut obtenir l'annulation de l'ordonnance de transfert de propriété, si cette décision n'est pas définitive et se voir restituer son bien, sauf impossibilité ou sauf à ce que les exigences de l'intérêt général s'y opposent, ce qui lui ouvre alors droit à l'allocation de dommages-intérêts. Dans le cas où l'ordonnance de transfert de propriété est devenue définitive, il a droit à un complément d'indemnisation.

10. Sur l'article 20

L'article L. 593-18 du code de l'environnement impose à l'exploitant d'une installation nucléaire de base de procéder périodiquement au réexamen de son installation en prenant en compte les meilleures pratiques internationales. L'article L. 593-19 de ce code concerne la mise en œuvre de cette procédure de réexamen périodique.

L'article 20 de la loi déferée modifie l'article L. 593-19 en ce qui concerne notamment le réexamen au-delà de la trente-cinquième année des installations nucléaires de base, en redéfinissant une procédure qui fait intervenir l'exploitant, l'ASN et le ministre chargé de la sûreté nucléaire.

Les députés se prévalent de la jurisprudence *Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie* (décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985, cons. 10) pour contester, à l'occasion de l'adoption de l'article 20, la conformité à la Constitution du I de l'article L. 593-7 du code de l'environnement qui, ainsi qu'il a été dit, prévoit que la création d'une installation nucléaire de base est soumise à une autorisation et définit les conditions auxquelles cette autorisation peut être délivrée.

Leur critique n'est pas recevable, dès lors que les conditions d'application de la jurisprudence *Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie* ne sont pas réunies.

En effet, l'article 20 ne modifie pas le I de l'article L. 593-7 du code de l'environnement.

Il ne le complète pas davantage.

Enfin, il n'affecte pas son domaine.

Il est observé, sur ce point, que l'article L. 593-7 fait partie d'une section consacrée à l'autorisation de création initiale et à la mise en service d'une installation nucléaire de base, tandis que l'article L. 593-19, que modifie l'article 20 de la loi déferée, est relatif au fonctionnement d'une telle installation, de sorte que, par hypothèse, il concerne une phase postérieure à celle de la délivrance de l'autorisation de création. Enfin, si les dispositions de l'article L. 593-19 prévoient qu'à l'issue du réexamen périodique, les dispositions projetées par l'exploitant font l'objet, en fonction de leur degré d'importance, d'autorisations en cas de modifications substantielles ou de déclarations ou d'autorisations en cas de modifications notables, il est renvoyé dans ces cas aux dispositions des articles L. 593-14 et L. 593-15, et non aux dispositions de l'article L. 593-7.

11. Sur l'article 24

Dans sa version en vigueur, l'article L. 592-12 du code de l'environnement permet à l'ASN de bénéficier de la mise à disposition, avec leur accord, d'agents d'établissements publics.

L'article 24 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction de ces dispositions afin de prévoir que l'ASN peut employer des fonctionnaires placés auprès d'elle dans une position conforme à leur statut ainsi que des agents d'établissements publics mis à disposition auprès d'elle, avec leur accord, conformément aux dispositions qui les régissent, et recruter des agents contractuels de droit public ainsi que des agents contractuels de droit privé.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions ont été adoptées en méconnaissance des exigences résultant de l'article 45 de la Constitution, du fait de l'absence de lien direct ou indirect avec l'une quelconque des dispositions du projet de loi.

Le législateur a cependant considéré que ces dispositions intéressant les ressources humaines de l'ASN étaient susceptibles de se rattacher aux articles 9 et 10 du projet de loi initial qui traitaient des missions de cette autorité en matière de réexamen périodique et de mise à l'arrêt des centrales nucléaires.

12. Sur l'article 26

L'article 26 de la loi déferée aggrave les peines prévues par certaines dispositions du code de la défense qui sanctionnent des atteintes aux règles instituées dans l'intérêt de la protection des installations nucléaires.

Les peines d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende prévues par l'article L. 1333-13-12 de ce code qui punissent le fait de s'introduire, sans autorisation, à l'intérieur des locaux et des terrains clos délimités pour assurer la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion ou des établissements ou des installations abritant des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation sont portées à deux ans d'emprisonnement et 30 000 € d'amende.

Les peines de six mois d'emprisonnement et de 7 500 € d'amende prévues par l'article L. 1333-13-13 du même code qui punissent le fait de provoquer, d'encourager ou d'inciter quiconque, de quelque manière que ce soit, à commettre l'infraction définie à l'article L. 1333-13-12, lorsque ce fait a été suivi d'effet, sont portées à un an d'emprisonnement et 15 000 € d'amende.

Les peines de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende prévues par le premier alinéa de l'article L. 1333-13-14 du même code qui punissent l'infraction définie à l'article L. 1333-13-12, lorsque celle-ci est commise en réunion, lorsqu'elle est commise par une personne prenant indûment la qualité d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou lorsqu'elle est précédée, accompagnée ou suivie d'un acte de destruction, de dégradation ou de détérioration, sont portées à cinq ans d'emprisonnement et 90 000 € d'amende. Lorsque deux circonstances aggravantes sont constatées cumulativement, les peines sont portées de cinq ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende à sept ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende.

Enfin, les peines de sept ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende prévues par l'article L. 1333-13-15 du même code lorsque l'infraction prévue à l'article L. 1333-13-12 est commise soit avec usage ou menace d'une arme, soit par une personne porteuse d'une arme soumise à autorisation, à déclaration ou à enregistrement ou dont le port est prohibé ou lorsqu'elle est commise en bande organisée sont portées à dix ans d'emprisonnement et 200 000 € d'amende.

Les députés requérants soutiennent que ces dispositions ont été adoptées en méconnaissance des exigences résultant de l'article 45 de la Constitution, du fait de l'absence de lien direct ou indirect avec l'une quelconque des dispositions du projet de loi. Ils invoquent également la méconnaissance du principe de nécessité des peines en faisant valoir que les peines attachées aux faits qu'elles répriment sont manifestement disproportionnées.

En premier lieu, ces dispositions sont indirectement en lien avec les articles 9 et 10 du projet de loi initial qui intéressaient le fonctionnement des installations nucléaires de base existantes, dès lors qu'elles tendent à dissuader les intrusions sur des sites nucléaires qui, de toute évidence, sont de nature à perturber, le cas échéant gravement, le fonctionnement des installations nucléaires de base.

En second lieu, l'article 8 de la Déclaration de 1789 dispose : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires (...)* ».

Vous retenez sur ce point que l'article 61 de la Constitution ne vous confère pas un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement. Ainsi, la nécessité des peines attachées aux infractions relève du pouvoir d'appréciation du législateur et vous limitez votre contrôle à l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue.

En l'espèce, les peines d'emprisonnement et d'amende retenues par le législateur n'apparaissent pas manifestement disproportionnées par rapport à la gravité du délit consistant à s'introduire, sans autorisation, à l'intérieur des locaux et des terrains clos délimités pour assurer la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion ou des établissements ou des installations abritant des matières nucléaires dont la détention est soumise à autorisation, qu'il s'agisse du délit « simple », du délit aggravé par les différentes circonstances mentionnées ci-dessus ou de la provocation à la commission d'une telle infraction.

III. Sur d'autres dispositions de la loi déferée

1. Sur le respect de l'article 45 de la Constitution

Aux termes de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution : « *Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* ». En complément des griefs soulevés par les députés requérants, le Conseil constitutionnel a souhaité recueillir les observations du Gouvernement sur le respect par le législateur de ces dispositions en ce qui concerne les articles 7, 12, 27 et 28 de la loi déferée.

1.1. Sur l'article 4

L'article L. 100-1 A du code de l'énergie dispose, au 4° de son I, qu'avant le 1^{er} juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique, chacune de ces lois devant préciser « *les objectifs de diversification du mix de production d'électricité, pour deux périodes successives de cinq ans* ».

Le I de l'article 4 complète ces dispositions pour, d'une part, faire référence aux objectifs de diversification « *et de décarbonation* » du mix de production d'électricité et, d'autre part, prévoir que, pour l'électricité d'origine nucléaire, l'objectif de décarbonation porte notamment sur la construction de réacteurs électronucléaires et de petits réacteurs modulaires.

Par ailleurs, le II de l'article 4 complète le premier alinéa de l'article L. 311-5-7 du code de l'énergie pour préciser que le plan stratégique que tout exploitant produisant plus tiers de la production nationale d'électricité est tenu d'établir présente les actions que cet exploitant s'engage à mettre en œuvre pour respecter les objectifs de sécurité d'approvisionnement, de

diversification mais aussi de « *décarbonation* » de la production d'électricité fixés dans la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Ceci étant rappelé, les dispositions du II de l'article 4 paraissent en lien avec les articles 9 et 10 du projet de loi initial qui concernaient le fonctionnement des installations nucléaires de base existantes. En effet, le plan stratégique dont l'article L. 311-5-7 du code de l'énergie prévoit l'élaboration constitue un élément qui se rattache au fonctionnement de ces installations.

Il est renvoyé, pour ce qui concerne le I, à ce qui a été indiqué plus haut en ce qui concerne les liens entre les objectifs de la politique énergétique et les autorisations délivrées au titre du code de l'énergie et du code de l'environnement.

1.2. Sur les paragraphes III et IV de l'article 9

Selon l'article 191 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets : « *Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. / Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi* ».

Le paragraphe III de l'article 9 de la loi adoptée prévoit qu'avant le 1^{er} janvier 2024, une loi détermine les modalités dérogatoires de la prise en compte, au sein des documents de planification et d'urbanisme, au titre des obligations prévues à l'article 191 de la loi du 22 août 2021, de l'artificialisation des sols et de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers résultant des grands projets d'envergure nationale.

Le paragraphe IV de l'article 9 énonce que l'artificialisation des sols ou la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers résultant de la réalisation d'un réacteur électronucléaire n'est pas comptabilisée pour évaluer l'atteinte des objectifs locaux et régionaux de réduction du rythme de l'artificialisation des sols ou de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers intégrés aux documents de planification et d'urbanisme en application de l'article 194 de la loi du 22 août 2021.

Ces deux paragraphes, centrés sur les projets de réalisation de réacteurs électronucléaires et qui concernent le droit d'utiliser les sols, ne sont pas dépourvus de lien avec les dispositions du titre I^{er} du projet de loi qui prévoyaient des dérogations aux règles du droit de l'urbanisme dans le cadre de la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires, notamment avec les articles 3 et 5 de ce projet de loi. Ils constituent également des mesures de simplification des procédures administratives applicables en la matière.

1.3. Sur l'article 19

L'article 19 de la loi déferée prévoit que, dans un délai de six mois suivant sa promulgation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport recensant les besoins prévisionnels humains et financiers pour assurer les missions de contrôle, d'expertise et de recherche de l'ASN, de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire et du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives en matière de sûreté nucléaire et de

radioprotection, dans le contexte de relance de la production d'électricité d'origine nucléaire, en garantissant un niveau de ressources suffisant.

Le législateur a considéré que ces dispositions intéressant le fonctionnement de l'ASN étaient susceptibles de se rattacher aux articles 9 et 10 du projet de loi initial qui traitaient des missions de cette autorité en matière de réexamen périodique et de mise à l'arrêt des centrales nucléaires.

1.4. Sur l'article 21

Le 1° du I de l'article 21 complète l'article L. 593-7 du code de l'environnement afin de prévoir que l'autorisation de création d'une installation nucléaire de base tient compte des connaissances scientifiques et techniques du moment, *« dont celles sur le changement climatique et ses effets »* et qu'elle ne peut être délivrée que si l'exploitant démontre que les dispositions techniques ou d'organisation prises ou envisagées aux stades de la conception, de la construction et de l'exploitation ainsi que les principes généraux proposés pour le démantèlement ou, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, pour leur entretien et leur surveillance après leur fermeture sont de nature à prévenir ou à limiter de manière suffisante les risques ou inconvénients que l'installation présente pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques, ainsi que la protection de la nature et de l'environnement, en tenant compte *« des conséquences du changement climatique sur les agressions externes à prendre en considération »*.

Le 2° I complète, dans les mêmes termes, le deuxième alinéa de l'article L. 593-18 du même code pour prévoir que le réexamen périodique auquel l'exploitant d'une installation nucléaire de base doit procéder tient compte, notamment, de l'évolution des connaissances, *« dont celles sur le changement climatique et ses effets »*, et que l'appréciation des risques de l'installation *« tient compte des conséquences du changement climatique sur les agressions externes à prendre en considération »*.

Le II de l'article 21 complète le premier alinéa de l'article L. 1333-3 du code de la défense afin de prévoir que l'autorisation ou la déclaration à laquelle sont soumises l'importation et l'exportation de matières nucléaires, l'élaboration, la détention, le transfert, l'utilisation et le transport des mêmes matières, ainsi que, pour ce qui concerne la protection contre les actes de malveillance, les activités nucléaires mettant en œuvre les sources de rayonnements ionisants, peut être assortie de spécifications relatives notamment aux mesures à prendre *« en matière de sécurité des systèmes d'information »* pour en connaître la localisation et en assurer la protection *« contre tout acte de malveillance, y compris informatique, dans le but d'éviter la prolifération nucléaire et de prévenir tout risque ou tout inconvénient pour la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1 du code de l'environnement pouvant en découler »*.

Il ne fait guère de doute que le 1° du I de l'article 21, en tant qu'il modifie l'article L. 593-7 du code de l'environnement, est en lien avec l'article 4 du projet de loi qui concernait également la procédure d'autorisation de création d'un réacteur électronucléaire et mentionnait d'ailleurs l'article L. 593-7. De même, le 2° du I de l'article 21, en tant qu'il se rapporte à l'obligation de réexamen périodique prévue à l'article L. 593-18 du code de l'environnement, est en lien étroit avec l'article 9 du projet de loi qui modifiait l'article L. 593-19 de ce code en vue d'aménager la procédure de réexamen périodique.

Quant au II de l'article 21, qui intéresse la sécurité, le législateur a considéré que de telles dispositions n'étaient pas sans lien avec les articles 9 et 10 du projet de loi qui intéressaient le fonctionnement des installations nucléaires de base.

1.5. Sur l'article 25

L'article L. 592-2 du code de l'environnement est relatif à la composition de l'ASN.

Le premier alinéa de cet article dispose que l'ASN est constituée d'un collège de cinq membres nommés par décret du Président de la République en raison de leur compétence dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection.

Le deuxième alinéa précise que trois des membres, dont le président, sont désignés par le Président de la République, les deux autres membres étant désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat.

L'article 25 de la loi déferée donne une nouvelle rédaction du troisième alinéa de l'article L. 592-2 afin de prévoir que, pour le renouvellement des membres désignés par le président du Sénat et par le président de l'Assemblée nationale, le membre succédant à une femme est un homme et celui succédant à un homme est une femme et que le Président de la République désigne les membres de telle sorte que, parmi les membres du collège autres que le président, il y ait le même nombre de femmes que d'hommes.

Le législateur a estimé que ces dispositions intéressant la composition du collège de l'ASN étaient susceptibles de se rattacher aux articles 9 et 10 du projet de loi initial qui traitaient des missions de cette autorité en matière de réexamen périodique et de mise à l'arrêt des centrales nucléaires.

1.6. Sur l'article 27

L'article L. 592-31 du code de l'environnement est relatif au rapport annuel d'activité établi par l'ASN et transmis à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.

L'article 27 de la loi déferée prévoit que ce rapport comporte un compte-rendu de l'activité de la commission des sanctions de l'ASN.

Là encore, le législateur a considéré que ces dispositions intéressant les missions de l'ASN étaient susceptibles de se rattacher aux articles 9 et 10 du projet de loi initial qui traitaient également des missions de cette autorité en matière de réexamen périodique et de mise à l'arrêt des centrales nucléaires.

1.7. Sur l'article 29

L'article 29 de la loi déferée prévoit qu'avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2025, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les recettes fiscales liées aux réacteurs électronucléaires qui sont perçues par les collectivités territoriales.

Ces dispositions ont un lien indirect avec les dispositions du II de l'article 3 du projet de loi qui concernaient la fiscalité applicable à l'exploitant d'un réacteur électronucléaire.

2. Sur l'article 17

L'article 17 de la loi déferée prévoit qu'avant le dépôt du projet de loi prévu en application du I de l'article L. 100-1 A du code de l'énergie, le Gouvernement établit une carte et une liste des sites potentiels d'installation de petits réacteurs modulaires d'une puissance installée supérieure à 150 mégawatts. Il lui revient, à cette occasion, de présenter un bilan des avantages et des inconvénients de chacun des sites concernés. Il s'appuie, pour ce faire, sur une consultation des collectivités territoriales et de leurs groupements volontaires.

Il résulte des travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de ces dispositions que le Gouvernement a analysé l'amendement dont elles sont issues comme une demande de rapport au Parlement et non comme une injonction qui lui serait faite.

Pour ces raisons, le Gouvernement est d'avis qu'aucun des griefs articulés par les auteurs du recours n'est de nature à conduire à la censure des articles 1^{er}, 3, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 15, 20, 24 et 26 de la 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. Aussi estime-t-il que le Conseil constitutionnel devra rejeter le recours dont il est saisi.