

Lettre de transmission au Conseil constitutionnel 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

Paris, le 22 mai 2022

Conformément à l'article 1^{er} du Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les déclarations de conformité à la Constitution, la présente lettre vise à transmettre au Conseil constitutionnel 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* déférée en application de l'article 61 de la Constitution par les députées et députés suivants :

Mme Christine Arrighi, Mme Delphine Batho, M. Julien Bayou, Mme Lisa Belluco, M. Karim Ben Cheikh, Mme Cyrielle Chatelain, M. Charles Fournier, Mme Marie-Charlotte Garin, M. Jérémie Iordanoff, M. Hubert Julien-Laferrière, Mme Julie Laernoës, M. Benjamin Lucas, Mme Francesca Pasquini, M. Sébastien Peytavie, Mme Marie Pochon, M. Jean-Claude Raux, Mme Sandra Regol, Mme Sandrine Rousseau, Mme Eva Sas, Mme Sabrina Sebaihi, M. Aurélien Taché, Mme Sophie Taillé-Polian, M. Nicolas Thierry, Mme Nadège Abomangoli, M. Laurent Alexandre, M. Gabriel Amard, Mme Ségolène Amiot, Mme Farida Amrani, M. Rodrigo Arenas, Mme Clémentine Autain, M. Ugo Bernalicis, M. Christophe Bex, M. Carlos Martens Bilongo, M. Manuel Bompard, M. Idir Boumertit, M. Louis Boyard, M. Aymeric Caron, M. Sylvain Carrière, M. Florian Chauche, Mme Sophia Chikirou, M. Hadrien Clouet, M. Éric Coquerel, M. Alexis Corbière, M. Jean-François Coulomme, Mme Catherine Couturier, M. Hendrik Davi, M. Sébastien Delogu, Mme Alma Dufour, Mme Karen Erodi, Mme Martine Etienne, M. Emmanuel Fernandes, Mme Sylvie Ferrer, Mme Caroline Fiat, M. Perceval Gaillard, Mme Raquel Garrido, Mme Clémence Guetté, M. David Guiraud, Mme Mathilde Hignet, Mme Rachel Keke, M. Andy Kerbrat, M. Bastien Lachaud, M. Maxime Laisney, M. Arnaud Le Gall, M. Antoine Léaument, Mme Élise Leboucher, Mme Charlotte Leduc, M. Jérôme Legavre, Mme Sarah Legrain, Mme Murielle Lepvraud, Mme Pascale Martin, Mme Élisabeth Martin, M. William Martinet, M. Frédéric Mathieu, M. Damien Maudet, Mme Marianne Maximi, Mme Manon Meunier, M. Jean-Philippe Nilor, Mme Danièle Obono, Mme Nathalie Oziol, Mme Mathilde Panot, M. René Pilato, M. François Piquemal, M. Thomas Portes, M. Loïc Prud'homme, M. Adrien Quatennens, M. Jean-Hugues Ratenon, M. Sébastien Rome, M. François Ruffin, M. Aurélien Saintoul, M. Michel Sala, Mme Danielle Simonnet, Mme Ersilia Soudais, Mme Anne Stambach-Terrenoir, Mme Andrée Taurinya, M. Matthias Tavel, Mme Aurélie Trouvé, M. Paul Vannier, M. Léo Walter.

Mme Cyrielle Chatelain et Mme Mathilde Panot sont désignées pour recevoir les communications de la procédure.

Les signatures et la saisine comprenant les griefs figurent en annexe de la présente lettre.

Fait pour valoir ce que de droit

Paris, le 19 mai 2023

Recours au Conseil constitutionnel 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

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, nous avons l'honneur de vous déférer, en application du second alinéa de l'article 61 de la Constitution, l'ensemble 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 tel qu'adopté le 09 mai 2023 par le Sénat et le 16 mai 2023 par l'Assemblée nationale. Les députées et députés, auteures et auteurs de la présente saisine, estiment que ce texte a manifestement été adopté en méconnaissance de plusieurs normes de valeur constitutionnelle, c'est-à-dire plusieurs normes incluses dans le bloc de constitutionnalité. Il en va notamment ainsi de la méconnaissance des exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats lors du vote de la loi déferée, de la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution, des nombreuses méconnaissances de l'article 45 de la Constitution, de la méconnaissance du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution, de la méconnaissance des articles 1, 2, 3, 5, 6 et 7 de la Charte de l'environnement ainsi que de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement ou encore de la méconnaissance des articles 8, 16 et 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

A titre liminaire, sur la méconnaissance de l'exigence constitutionnelle de clarté et de sincérité des débats lors de la procédure ayant abouti au vote de la loi déferée

De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel contrôle le respect de « *la clarté et la sincérité du débat parlementaire, sans lesquelles ne seraient garanties ni la règle énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel : "La loi est l'expression de la volonté générale..." , ni celle résultant du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution, en vertu duquel : "La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants..."* » (Décision n° 2005-526 DC du 13 octobre 2005). Il s'agit d'exigences constitutionnelles que le législateur ne peut méconnaître et le Conseil constitutionnel opère un contrôle entier du respect de ces exigences, n'hésitant pas, si nécessaire, à procéder à des mesures d'instruction (Décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023).

Comme le relève un auteur, « *à la lumière de ce fondement, on est conduit à voir dans cette exigence une valeur démocratique fondamentale* » dès lors que « *la clarté et sincérité des débats garantissent la formation de la volonté générale en offrant des conditions favorables à la délibération* » et « *offrent un cadre pour garantir les conditions nécessaires à la délibération ; elles doivent permettre que la volonté des représentants du peuple soit la plus loyale possible* » (B. Brunessen, « L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Étude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la Ve République », *RDP* 2011, p. 431).

En l'espèce, il est patent que le découplage entre l'élaboration de la loi de Programmation relative à l'Énergie et au Climat (LPEC) et l'adoption de la loi déferée n'a pas permis au législateur de disposer de l'ensemble des informations nécessaires à l'appréciation de la portée réelle des dérogations introduites par la loi déferée. En effet, parallèlement à la discussion parlementaire relative à la loi portant accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes, l'instruction juridique préalable à la mise en œuvre du projet de construction des EPR 2 s'est poursuivie sans que les parlementaires n'aient pu s'en saisir dans le cadre de leurs travaux législatifs. De plus, la Ministre a d'ores et déjà exprimé le fait que la loi de Programmation relative à l'Énergie et au Climat ne serait pas déposée avant le 1er juillet 2023 devant le Parlement en violation des délais légaux, affaiblissant d'autant plus la programmation pluriannuelle de l'énergie.

Après sa saisine conjointe d'EDF et RTE, la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a décidé d'organiser un débat public visant à mettre en œuvre un programme de construction de six nouveaux réacteurs nucléaires de type « EPR 2 », à proximité d'installations existantes. Plus spécifiquement, le débat public portait sur l'implantation à Penly – une commune de bord de mer située à 17 kilomètres de Dieppe – de deux nouveaux réacteurs de type EPR2 sur un site comportant déjà deux réacteurs de puissance nucléaire de 1300 MW mis en service dans les années quatre-vingt-dix. Ce débat, qui s'est déroulé sur une période de quatre mois, s'est clôturé le 27 février 2023, un calendrier privant le Parlement de la possibilité de prendre connaissance de ses enseignements dans le cadre de l'élaboration de la présente loi. De même, le Gouvernement a lancé une vaste concertation nationale sur « Le système énergétique de demain ». Cette concertation, démarrée le 20 octobre 2022, s'est clôturée avec un forum des jeunes, en janvier 2023. Le 10 mars 2023, ses résultats ont donné lieu à un bilan des garants de la CNDP, lequel n'a pas non plus pu être pris en considération par le Parlement dans le cadre de l'élaboration de la présente loi.

En somme, bien qu'indiscutablement lié à la mise en œuvre d'un projet de redéploiement de l'énergie nucléaire via la construction d'EPR 2, l'examen de la loi a été conduit comme si ce projet était décidé, alors même que son instruction n'était pas achevée.

Or, ce calendrier a eu de nombreuses incidences sur la discussion parlementaire. D'une part, le Parlement n'a pu nourrir son examen des observations, travaux réalisés dans le cadre de l'instruction publique de ces projets. Pourtant, cette instruction a produit de l'expertise sur les alternatives, les coûts ou encore les incidences environnementales des projets de déploiement des EPR 2, dont la loi déferée entend accélérer la mise en œuvre. D'autre part, alors que le gouvernement a affirmé que le projet de loi qu'il déposait n'entendait pas obérer la définition des objectifs programmatiques en matière d'énergie ou la prise de décision sur l'implantation de ces nouveaux réacteurs, cette question s'est trouvée au cœur des discussions parlementaires. La loi soumise à votre examen en comporte d'ailleurs les traces. Elle s'est enrichie de nouvelles dispositions contenues dans un Titre premier additionnel, qui débordent l'objet initial du projet de loi déposé au Sénat.

Ainsi, la discussion sur l'accélération de l'implantation des EPR 2 s'est tenue alors que les incidences – environnementales et financières – de ce projet ne pouvaient être totalement connues par le Parlement puisqu'elles demeurent frappées de nombreuses incertitudes.

Eu égard aux impacts – environnementaux et financiers – prévisibles de la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires, ce contexte – juridique et politique – atteste que le Parlement n'a pas disposé des informations lui permettant de délibérer dans le respect des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Enfin, la Ministre chargée de défendre le texte, Mme Agnès Pannier-Runacher, a manifestement nuit à la clarté et à la sincérité des débats en répétant à de très multiples reprises, en commission et en séance, que l'article 1 A n'introduisait aucun changement à caractère programmatique (par exemple, le lundi 13 mars en séance "*Je le répète, ce texte ne contient aucun objectif programmatique sur le nucléaire. Nous entendons supprimer les dispositions qui ont été introduites en ce sens, et rejeter celles qui sont proposées, sous prétexte de revenir à la PPE. Ce dont nous discutons aujourd'hui, en 2023, n'a pas la même valeur qu'en 2019, mais l'objectif de 50 %, qu'il s'agisse d'un plancher ou d'un plafond, reste de nature programmatique. L'introduire dans la PPE de façon accélérée serait, par ailleurs, une façon de confisquer le débat*"). La Ministre a tenu ces propos alors même que le projet de loi induit une révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie (dans les 12 mois), et qu'il introduit dès lors sans la moindre ambiguïté un changement à caractère programmatique, ce que la Ministre ne pouvait raisonnablement ignorer. Elle ne pouvait non plus raisonnablement ignorer, contrairement à la teneur de ses propos, que le changement programmatique s'apprécie par rapport aux dispositions législatives en vigueur au moment de l'examen de la loi, et non par rapport aux dispositions introduites par le Sénat en 1^{ère} lecture.

En conséquence, la loi déferée a méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité du débat parlementaire.

Article 1 A

Sur la violation de l'article 7 de la Charte de l'environnement

L'article 7 de la charte de l'environnement précise que « *toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Ces dispositions ont, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, valeur constitutionnelle et le Conseil constitutionnel s'assure que le législateur ne méconnaît pas les droits garantis par ces dispositions (Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008).

Il y a lieu de relever que les exigences de participation du public telles que prévues par l'article 7 de la Charte de l'environnement font écho au principe de sincérité dégagé en matière de débat parlementaire ou en matière budgétaire. Dans ce cadre, l'article 7 de la Charte doit être mis en œuvre avec sincérité, et que cette sincérité implique de ne pas prendre de décision obérant les résultats de la participation du public avant qu'elle ait atteint sa conclusion.

Ainsi, le Gouvernement était donc tenu d'organiser une participation du public sur l'avenir énergétique de la France. Il s'en est partiellement acquitté. En effet, s'il a refusé de saisir la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) pour organiser un débat public au sens du code de l'environnement, il a organisé entre le 20 octobre 2022 et le 18 janvier 2023 une concertation publique intitulée « *Notre avenir énergétique se décide maintenant* » pour « *mettre au débat les grands choix de société qui nous concernent et à permettre à chacun de s'exprimer sur les conditions de réussite et les mesures prioritaires à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs* » « *Pour cela, votre avis compte !* » précise le site internet où les Français sont invités à donner leur avis. Les résultats de cette concertation sont censés nourrir les débats parlementaires lors de l'examen annoncé pour le 2eme semestre 2023 du projet de loi de programmation de l'énergie et du climat. Par ailleurs, un débat public a été organisé par la CNDP, conformément à la loi sur la construction de nouveaux réacteurs nucléaires. Une des premières questions posées est « *Avons-nous besoin d'un nouveau programme nucléaire ?* ». Et pourtant, avant et pendant ces séquences de participation du public, le Gouvernement a démontré à de fréquentes reprises que sa décision était déjà prise.

Lors de son discours du 10 février 2022 à Belfort, le président de la République a annoncé avoir pris, sur la base des travaux de RTE et de l'Agence internationale de l'Énergie, « *deux décisions fortes* » : la première est de prolonger la durée de vie des anciennes centrales ; la seconde - qui intéresse plus particulièrement la présente saisine - est de lancer la construction de 6 nouveaux EPR de deuxième génération et l'étude de 8 autres. Le président de la République a précisé que « *concrètement, nous allons engager dès les semaines à venir les chantiers préparatoires : finalisation des études de conception, saisine de la commission nationale du débat public, définition des lieux d'implantation des trois paires, montée en charge de la filière. Une large concertation du public aura lieu au second semestre 2022 sur l'énergie, puis des discussions parlementaires se tiendront en 2023 pour réviser la programmation pluriannuelle de l'énergie. Nous visons le début du chantier à l'horizon 2028, pour une mise en service du premier réacteur à l'horizon 2035* ».

Il est perceptible dans cet extrait que la concertation sur l'énergie n'est vue que comme une formalité, une étape préparatoire à effectuer dans un processus menant à la mise en service du premier réacteur. Elle n'apparaît pas comme susceptible de remettre en cause la décision prise de relancer le nucléaire. Cette détermination à relancer le nucléaire quelle que soit le résultat de la concertation a été démontrée à de nombreuses autres occasions. Dès mars 2022, un appel à projet "Réacteurs nucléaires innovants" a été lancé dans le cadre du Plan de relance. Il ne mentionne à aucun endroit le résultat de la future concertation comme étant une condition de la relance du nucléaire. Des membres du Gouvernement ont publiquement déclaré l'intention du Gouvernement de relancer le nucléaire à de nombreuses occasions et le Gouvernement a nommé plusieurs fonctionnaires pour travailler à cette relance.

Ces faits sont de nature à faire douter que le Gouvernement a organisé la participation du public sur la politique énergétique de façon sincère. C'est dans ce contexte que la loi déferée a été examinée et adoptée. Le projet de loi initial a été présenté en Conseil des Ministres et déposé sur le bureau du Sénat le 2 novembre 2022, soit au tout début de la période de la concertation nationale. Son examen au Sénat en séance publique a débuté deux jours avant le forum des jeunes, organisé par le Gouvernement, avec 200 jeunes tirés au sort, pour leur demander leur avis sur l'avenir énergétique de la France.

Certes, le Gouvernement a pris soin de préciser dans l'exposé des motifs du projet de loi que « *Le présent projet de loi n'emporte pas de décision s'agissant de l'engagement de projets de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires, ni s'agissant des orientations relatives au mix électrique français. Il ne préjuge pas des décisions qui seront prises à l'issue des travaux en cours sur la Stratégie française relative à l'énergie et au climat, qui tiendront compte des concertations et débats publics prévus sur ces sujets* ». Néanmoins, le fait de l'affirmer ne suffit pas à en faire une vérité. Si la décision du Gouvernement n'était pas déjà prise et qu'il entendait réellement prendre en compte les résultats des concertations et débats publics prévus sur ces sujets, il aurait été logique d'attendre que la loi de programmation ait acté (ou non) la relance du nucléaire pour le mettre à l'ordre du jour du Parlement. Rien n'imposait une telle urgence : selon les chiffres d'EDF, un hypothétique nouvel EPR ne démarrerait pas avant 2037 au mieux. Le cadre législatif n'est pas ce qui freine la relance du nucléaire, c'est plutôt l'absence de compétences techniques et de retour d'expérience. Ce n'est donc pas ce projet de loi qui permettra de les construire plus vite. Il n'y a donc pas de raison rationnelle de bafouer le processus démocratique prévu.

Le fait que le Gouvernement décide de consacrer plusieurs mois de travail parlementaire à ce projet de loi, en priorité sur d'autres réformes, et ce dans un contexte où de multiples décisions montrent qu'il a d'ores et déjà décidé de relancer le nucléaire, est de nature à faire douter qu'il était prêt à prendre sincèrement en compte les résultats de la concertation, si celle-ci venait à conclure que la relance du nucléaire n'est pas la direction souhaitée par le public. De plus, tout citoyen lisant dans les médias qu'un projet de loi favorisant la relance du nucléaire a été adopté au Parlement peut légitimement douter que toutes les options sont encore ouvertes quant à l'avenir énergétique de notre pays. Cela est de nature à décourager toute participation à la concertation, en portant à croire que celle-ci n'a pas d'utilité réelle et n'est que de façade.

Bien plus grave, des dispositions programmatiques engageant la politique énergétique de la nation ont été insérés dans la loi en séance. Ainsi, l'article 1 A prévoit d'abroger le 5° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, c'est-à-dire l'objectif « *de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2035* ».

La loi déferée est ainsi à l'origine d'un changement fondamental de la politique énergétique nationale et de la trajectoire qui était celle de l'Etat depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, laquelle était fondée sur une réduction de la part du nucléaire et une augmentation, d'une part des économies d'énergie, d'autre part de la production d'énergies renouvelables qui a été accentuée par la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Le Conseil constitutionnel avait d'ailleurs jugé qu'« *en plafonnant la somme des puissances autorisées par des autorisations d'exploiter une installation nucléaire de base, le législateur a entendu promouvoir la diversification des sources d'énergie et la réduction de la part de l'électricité d'origine nucléaire ; qu'il a ainsi poursuivi des objectifs d'intérêt général* » (Décision 2015-718 DC du 13 août 2015).

Ce faisant, le législateur a pris une décision d'ordre programmatique majeure en matière de politique énergétique qui a des incidences essentielles sur l'environnement, puisqu'il s'agit non moins que de permettre un accroissement de la part de l'énergie nucléaire dans la production nationale d'électricité, sans aucune consultation publique préalable.

Comme le notait la commission nationale du débat public au moment de l'examen de la loi déferée, « un débat public est en cours, depuis le 27 octobre 2022 et jusqu'au 27 février 2023. Il porte sur l'opportunité d'un programme présenté par EDF et portant sur six nouveaux réacteurs, dont les deux premiers seraient construits à Penly en Normandie (...) Dans le cadre de l'examen d'un projet de loi ne portant que sur les procédures de construction de nouvelles installations nucléaires et non sur les choix de politique énergétique, la levée des objectifs de limitation de la production nucléaire à 63,2 GW et à 50% de la production électrique totale est actuellement débattue, par amendements au projet de loi initial. Une telle mesure, anticipant de quelques mois un débat relevant du projet de loi de programmation énergétique, ne change rien aux délais de réalisation éventuelle d'un programme de relance du nucléaire: les enjeux d'ingénierie, de formation et d'emploi ou de mise en place du financement, sans aucun doute les plus déterminants sur le calendrier de réalisation, ne relèvent en rien de cette anticipation mineure. Elle revient en revanche à considérer comme sans intérêt pour définir la stratégie énergétique les interrogations, les remarques et les propositions faites lors du débat public en cours » (CNDP Communiqué : "Le nucléaire, la loi et la Constitution" publié le 18 janvier 2023).

Au regard de l'importance pour l'avenir de la politique énergétique du pays, la loi déferée ne pouvait sans consultation publique préalable décider d'un tel changement ayant des incidences fondamentales sur l'environnement pour des dizaines d'années. Ce faisant, le législateur a méconnu les dispositions précitées de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Sur la méconnaissance 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 ». De jurisprudence constante, il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure (Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023).

Ce contrôle procédural s'opère en deux temps : le Conseil rappelle d'abord le périmètre initial du texte, tel qu'il a été déposé devant la première assemblée saisie, puis, il confronte le contenu des amendements déposés devant les assemblées à ce périmètre. Dans ce cadre, le Conseil a pu juger que la modification des conditions de stockage des déchets nucléaires en couche géologique profonde était dépourvue de tout lien avec les dispositions du projet de loi pour la croissance et l'activité et l'égalité des chances économiques (Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015).

Ainsi que le relève Jean Maïa, tel qu'interprété par le Conseil, l'article 45 vise à donc censurer « les cas où l'amendement est dépourvu de tout lien avec le texte initial » et ce « contrôle s'exerce au regard du contenu du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie – l'exposé des motifs, le titre du projet ou l'intitulé de ses parties ne venant éventuellement que conforter ce contenu sans être décisifs pour son appréciation ». (J. Maïa, « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations », *Titre VII*, n°4, Avril 2020).

En l'espèce, la loi déferée a pour origine le projet de loi relatif 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. L'exposé des motifs affirmait que « *le présent projet de loi a pour objectif de simplifier et d'accélérer la mise en œuvre de projets de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires en France, en précisant l'articulation entre les différentes procédures (urbanisme, autorisation de création des réacteurs électronucléaires, et autorisation environnementale) (...) et à clarifier les procédures de réexamen périodique des réacteurs électronucléaire de plus de 35 ans* ». Par conséquent, l'objet du projet de loi déposé au Sénat en première lecture était exclusivement de modifier les conditions procédurales d'implantation de nouveaux réacteurs électronucléaires. À cette fin, il introduit des dérogations et des modifications aux dispositions de droit commun applicables à la création des réacteurs électronucléaires pour une catégorie circonscrite de réacteurs, ceux qui seraient construits à proximité immédiate ou à l'intérieur de sites nucléaires préexistants.

Il convient donc d'apprécier la constitutionnalité des amendements déposés en première lecture au regard de cet objet. Au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour être conformes à l'article 45, ces amendements doivent présenter un lien, même indirect, avec ces dispositions dont l'objet est de déroger ou de modifier les conditions procédurales d'implantation des réacteurs électronucléaires.

Le titre premier du projet de loi était intitulé « *mesures destinées à accélérer les procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants* » et comprenait huit articles portant mesures destinées à accélérer les procédures en matière de construction d'installations nucléaires de base.

Néanmoins, en séance, le texte a été tellement défiguré par l'ajout de dispositions programmatiques qu'il a fallu opérer une nouvelle division au sein du titre I par la création d'un titre I A intitulé « *mesures liées à la production d'électricité à partir d'énergie nucléaire* » truffé de dispositions ne présentant pas de lien, même indirect, avec les dispositions qui figuraient initialement dans le titre I.

C'est le cas à l'article I A de l'abrogation du 5° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, c'est-à-dire l'objectif « *de réduire la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2035* » mais aussi de l'abrogation de l'article L. 311-5-5 du Code de l'énergie aux termes duquel « *l'autorisation mentionnée à l'article L. 311-1 ne peut être délivrée lorsqu'elle aurait pour effet de porter la capacité totale autorisée de production d'électricité d'origine nucléaire au-delà de 63,2 gigawatts. L'autorité administrative, pour apprécier la capacité totale autorisée, prend en compte les abrogations prononcées par décret à la demande du titulaire d'une autorisation, y compris si celle-ci résulte de l'application du second alinéa de l'article L. 311-6* ».

Ces deux dispositions de la loi déferée sont sans lien avec des mesures facilitant la procédure de construction d'installations nucléaires de base mais ont un caractère purement programmatique.

Il en va de même de la disposition selon laquelle « *dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, la programmation pluriannuelle de l'énergie, mentionnée à l'article L. 141-1 du code de l'énergie, fait l'objet d'une révision simplifiée pour tenir compte des dispositions de la présente loi* ». Là encore on vise la programmation de la politique énergétique et non à des mesures procédurales d'accélération de la construction d'installations nucléaires.

Ces dispositions de l'article 1 A sont ainsi manifestement contraires à l'article 45 de la Constitution.

Article 1 B

Sur la méconnaissance de l'article 45 de la Constitution

La dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose que « *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* ».

L'article 1er B comprend une série de mesures portant sur « *l'hydrogène bas-carbone* », alors que le projet de loi visait uniquement le nucléaire. L'exposé des motifs affirmait que « *le présent projet de loi a pour objectif de simplifier et d'accélérer la mise en œuvre de projets de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires en France, en précisant l'articulation entre les différentes procédures (urbanisme, autorisation de création des réacteurs électronucléaires, et autorisation environnementale) (...) et à clarifier les procédures de réexamen périodique des réacteurs électronucléaire de plus de 35 ans* ».

L'hydrogène bas-carbone est défini à l'article L811-1 du code de l'énergie, comme « *l'hydrogène dont le procédé de production engendre des émissions inférieures ou égales au seuil retenu pour la qualification d'hydrogène renouvelable, sans pouvoir, pour autant, recevoir cette dernière qualification, faute d'en remplir les autres critères* », l'hydrogène renouvelable étant défini comme « *l'hydrogène produit soit par électrolyse en utilisant de l'électricité issue de sources d'énergies renouvelables telles que définies à l'article L. 211-2, soit par toute une autre technologie utilisant exclusivement une ou plusieurs de ces mêmes sources d'énergies renouvelables et n'entrant pas en conflit avec d'autres usages permettant leur valorisation directe* ».

L'article 1^{er} B mentionne en effet, aux alinéas 3, 7, 8 et 9, l'hydrogène bas-carbone :

- L'alinéa 3 de l'article 1er B introduit un 7ème bis à l'article L100-2 du code de l'énergie – qui décrit les actions que l'État doit mener, en cohérence avec les collectivités territoriales et leurs groupements, en mobilisant les entreprises, les associations et les citoyens, afin d'atteindre les objectifs de la politique énergétique stipulés à l'article L100-1 du même code – pour « *prolonger un effort de recherche et d'innovation en faveur de l'énergie nucléaire et de l'hydrogène bas-carbone* ».
- L'alinéa 7 fixe un nouvel objectif pour la politique énergétique nationale, à savoir d'« *installer des capacités de production d'hydrogène par électrolyse à l'horizon 2030 d'au moins 6,5 gigawatts* ».

- L'alinéa 8 précise que la synthèse pédagogique, accessible au public, sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) doit exposer la politique du Gouvernement en faveur de l'énergie nucléaire mais aussi de l'hydrogène bas-carbone, tandis que l'alinéa 9 de cet article 1^{er} B précise que la présentation de la PPE, qui doit se faire au Parlement comme cela est prévu à l'article L141-1 du code de l'énergie, devra avec cet alinéa, exposer la politique du Gouvernement en faveur de l'énergie nucléaire mais aussi de l'hydrogène bas-carbone.

La loi déférée est issue d'un projet de loi « *relatif 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* ». Il ne faisait aucunement mention, dans son exposé des motifs, des nouveaux objectifs programmatiques de la politique énergétique de la France ni des efforts de recherche à déployer, que ce soit pour installer de nouveaux réacteurs ou pour développer l'hydrogène bas-carbone. L'exposé des motifs précisait d'ailleurs clairement que le présent projet de loi se bornait à des mesures visant à accélérer les procédures en cas de décision de construire de nouveaux réacteurs électronucléaires et venait « *en complément des actions déjà engagées par le Gouvernement* » puisque « *plus globalement, le Gouvernement prend progressivement un ensemble de mesures pour assurer la réussite de la relance d'une politique ambitieuse en matière de nucléaire civil* ». L'exposé des motifs bornait donc le contenu du projet de loi qui venait en complément d'autres mesures, ce qui signifiait implicitement que ce projet de loi ne constituait pas un véhicule approprié pour opérer des changements programmatiques ou encore développer l'hydrogène bas-carbone.

En conséquence, l'article 1er B méconnaît manifestement les dispositions de l'article 45 de la Constitution.

Article 1er

Sur la méconnaissance des articles 1 et 6 de la Charte de l'environnement

L'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Aux termes de son article 6, « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Le Conseil constitutionnel a reconnu une pleine valeur constitutionnelle à la Charte de l'environnement laquelle bénéficie par voie de conséquence à l'ensemble de ses dispositions. En effet, « *l'ensemble des droits et des devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle (...) [et] s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* » (Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008). Récemment, par deux décisions, le Conseil constitutionnel a précisé la nature de son contrôle de la conformité de la loi au regard des articles 1er et 6 de la Charte de l'environnement.

Tout d'abord, le Conseil constitutionnel a affirmé que lorsque le législateur modifie des textes relatifs à la protection de l'environnement, « *il ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement* ». Par suite, il a ajouté que « *les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que 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). Ensuite, il a livré une lecture combinée de l'article 1er et du préambule de la Charte pour approfondir l'obligation qui s'impose aux politiques publiques dans la conciliation des intérêts environnementaux et économiques. En effet, il a relevé que « *qu'il résulte (...) du préambule de la Charte de l'environnement que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation et que les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* ». Dans cette décision, il a d'ailleurs relevé que la nécessité « *de ne pas compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins* » s'impose y compris lorsque la loi est justifiée par la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, à l'instar de la protection de son indépendance énergétique ou de la préservation de son potentiel économique (Décision n° 2022-843 DC du 12 août 2022).

En synthèse, le respect des articles 1er et 6 de la Charte impose donc trois obligations au législateur.

- D'abord, il ne doit pas priver de garanties légales les exigences constitutionnelles dérivant de l'article 1^{er} ;
- Ensuite, il ne peut apporter à ce droit que des limitations nécessaires et proportionnées aux motifs qui justifient de le restreindre ;
- Enfin, il doit s'assurer que les restrictions qu'il impose à ce droit n'obèrent pas la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Dès lors, la qualité de l'environnement laissé aux générations futures est un critère au regard duquel il convient d'apprécier la conciliation opérée par le législateur entre les intérêts environnementaux, économiques et sociaux concurrents dont il a la charge.

En outre, le Conseil constitutionnel a déjà jugé qu'« *en plafonnant la somme des puissances autorisées par des autorisations d'exploiter une installation nucléaire de base, le législateur a entendu promouvoir la diversification des sources d'énergie et la réduction de la part de l'électricité d'origine nucléaire ; qu'il a ainsi poursuivi des objectifs d'intérêt général* » (Décision 2015-718 DC du 13 août 2015). De même le Conseil constitutionnel a déjà jugé que le législateur poursuivait l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement en adoptant des dispositions qui « *visent à favoriser la production d'énergies renouvelables et le développement des capacités de stockage d'énergie* » (Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023).

La protection des générations futures, d'abord apparue en droit international de l'environnement, suppose de reconnaître que les conditions d'existence des générations à venir dépendent en partie des décisions adoptées par les générations actuelles.

Dès lors, il incombe aux générations actuelles de ne pas priver celles qui suivent de la possibilité de bénéficier des conditions matérielles d'existence propre à réaliser leur humanité. Ce raisonnement se justifie par la spécificité de l'environnement parmi les objets dont la protection est assurée par les énoncés formant le bloc de constitutionnalité. Si la loi n'établit pas les conditions propres à la lutte contre les dégradations de l'environnement liées à l'érosion de la biodiversité ou au changement climatique notamment, l'ensemble du système juridique risque d'être fragilisé. En effet, il n'en va pas du droit de vivre dans un environnement comme des autres droits : les atteintes qui lui sont conférées fragilisent la possibilité même pour l'humanité de se réaliser dans des conditions maîtrisables, et partant, celle pour les individus de bénéficier de marges d'autonomie propres à réaliser la liberté qui leur est garantie. Une partie de la doctrine soutient que la protection des générations futures « relève d'un intérêt général et constitue un intérêt supérieur. A ce titre, elle doit bénéficier d'une protection plus importante qui doit dépasser les limites séparant les générations » (Jean Lefebvre, « La protection des générations futures : entre intérêt général, responsabilité et fraternité », *Revue des Droits de l'Homme*, 2022, n°22 en ligne).

Dans le même sens, Jean-Bernard Auby relève, à propos de la lutte contre le changement climatique que : « *le problème climatique s'aggrave constamment, une attitude simplement défensive est la garantie de ne pas approcher l'objectif d'en réduire les conséquences. Cette idée peut se combiner avec une autre, consistant à admettre que l'obligation de lutter contre le changement climatique est dotée d'une impérativité particulière. Elle relève de ce que, depuis Kant, on a admis d'appeler un impératif catégorique, un principe absolu qui s'impose indépendamment de toute finalité instrumentale, de toute donnée contextuelle, parce qu'il prescrit quelque chose que nous devons à l'humanité (...)* Dans les termes du droit public, cela peut se traduire par quelque chose qui concerne le pouvoir discrétionnaire. Face à la crise climatique, le pouvoir discrétionnaire du législateur comme celui des administrations ne peut que se trouver amputer. (...) Le pouvoir discrétionnaire n'en disparaît pas pour autant. Il lui reste le registre des moyens » sous le contrôle des juridictions qui en vérifient l'adéquation (Jean-Bernard Auby, « La lutte contre le changement climatique comme impératif catégorique », *Chemins Publics*, 2021, en ligne).

Ainsi, la protection des générations futures nécessite une évolution de l'office du juge. Il s'agit de renouveler les modalités d'encadrement du pouvoir discrétionnaire des autorités normatives en veillant à ce que les protections qu'elles accordent à l'environnement soient de nature à préserver les intérêts des générations à venir. En effet, les choix du législateur peuvent avoir pour effet de priver les générations à venir de la possibilité de jouir, elles aussi, de leurs droits et libertés. Tel serait évidemment le cas s'il résultait de la loi des dégradations environnementales excessives ou irréversibles. Mais, tel le serait également s'il résultait de la loi des altérations durables de l'environnement qui procéderaient, par exemple, de la construction de biens communs négatifs.

Cette analyse suppose l'adoption de raisonnements de type conséquentialiste. Or, ces derniers ne sont pas étrangers à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Au contraire, le conséquentialisme, c'est-à-dire l'évaluation d'une décision en raison de ses effets – économiques, moraux, juridiques, politiques ou encore institutionnels –, a pu être jugé omniprésent dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

Tel est le sens de la thèse soutenue par Sylvie Salles et primée par le Conseil constitutionnel tout comme de la version condensée qu'elle en délivre dans la revue du Conseil constitutionnel : « *la relecture de la jurisprudence révèle que l'examen de constitutionnalité ne peut rester "pur" de toute considération extra-juridique. En effet, il existe un écart entre la représentation théorique du contrôle et son exercice réel, le Conseil constitutionnel ne pouvant rester indifférent aux effets potentiellement graves de ses solutions. Une décision juridiquement "vraie" mais qui emporte des conséquences intolérables, notamment au regard de la garantie des droits et libertés, ne peut être vue, quoi qu'il arrive, comme une "bonne" solution* ». Plus encore, l'auteur identifie la diversité des « catégories de conséquences » déjà prises en compte par le Conseil : « *Les conseillers évoquent différentes catégories de conséquences. De cette dernière observation découle la construction d'une typologie de conséquences relatives à leur nature [champ de l'effet examiné], à leur valeur [gravité de l'effet], et enfin à leur fonction, en particulier pour la protection de l'institution. L'application de cette grille de lecture aux décisions fait ressortir notamment l'approfondissement de la prise en compte des conséquences économiques et, en écho au renforcement de la circulation des solutions juridiques, l'essor des conséquences juridictionnelles* » (S. Salles, « Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 53, 2016).

Pour protéger les intérêts des générations futures, il incombe ainsi d'apprécier les effets non seulement immédiats, mais aussi futurs, des décisions prises par le législateur. A tout le moins, à défaut d'apprécier lui-même les effets – économiques, environnementaux, sociaux, politiques ou encore démocratiques – à long terme des choix opérés par le législateur, le Conseil constitutionnel devrait s'assurer que le législateur a suffisamment pris en considération ces effets dans le cadre de l'élaboration de la loi.

En l'espèce, tel n'est pas le cas de l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi déférée qui dispose que : « *le présent titre 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 mentionnée aux 1° à 3° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement et pour lesquels la demande d'autorisation de création mentionnée à l'article L. 593-7 du même code est déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de la présente loi* ». Il définit ainsi la portée des dérogations apportées aux dispositions du code de l'urbanisme, du code de l'environnement, du code général de la propriété des personnes publiques dans le premier titre de la loi. Il forme donc un ensemble indivisible avec ces dernières. Ces dispositions législatives, en tant qu'elles déterminent les conditions dans lesquelles les autorisations nécessaires à l'implantation de nouveaux réacteurs électronucléaires peuvent être légalement délivrées, ont une incidence manifeste sur l'environnement, nécessairement affecté par l'implantation de nouveaux réacteurs de production d'énergie électronucléaire.

L'exposé des motifs, tout comme les travaux parlementaires, identifient clairement les objectifs poursuivis par le législateur. Aux termes de son exposé des motifs, la loi vise tout à la fois à satisfaire « *les besoins de réduction massive de nos émissions de gaz à effet de serre et notre besoin impératif et souverain d'indépendance énergétique (...) permettant à la France d'être [rapidement] une puissance industrielle souveraine et décarbonée* ».

La loi déferée prétend ainsi poursuivre un motif d'intérêt général – accélérer la transition énergétique – et une exigence constitutionnelle – assurer la protection de l'indépendance énergétique de la France, laquelle figure parmi les intérêts fondamentaux de la Nation. La proportionnalité du champ d'application ratione materiae et temporis du dispositif doit donc être appréciée à la lumière de ces objectifs étant rappelé que, par la loi déferée, qui vise, d'une part, à dé plafonner la somme des puissances autorisées par des autorisations d'exploiter une installation nucléaire, d'autre part, à favoriser l'énergie nucléaire dans le temps long au détriment des énergies renouvelables, le législateur ne poursuit aucun intérêt général véritable et revient même sur l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement.

Il résulte du champ d'application temporel et matériel du dispositif une atteinte disproportionnée au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé pour les générations futures.

D'abord, d'un point de vue ratione temporis, le dispositif dérogatoire a été introduit pour « *les vingt ans qui suivent la promulgation de la loi* ». Ce délai, particulièrement long, apparaît manifestement disproportionné au regard de l'objectif d'accélération de la transition énergétique. En effet, dans sa version initiale, la loi établissait à quinze ans la durée de validité de ses dérogations. Ainsi, l'étude d'impact rappelait que : « *la mesure vise également à limiter dans le temps l'application des dispositifs prévus par les articles 2 à 7, qui se justifient par l'urgence d'accélérer le développement des énergies électronucléaires et des projets industriels nécessaires à la transition énergétique, à la fois pour réduire nos émissions de gaz à effet de serre et pour renforcer notre indépendance énergétique La durée de quinze ans accordée pour déposer les dossiers de demande d'autorisation de création à partir de la promulgation de la loi est cohérente avec les annonces du Président de la République à Belfort le 10 février 2022, tout en gardant une durée d'application limitée dans le temps* ». De même, dans son avis du 27 octobre 2022, le Conseil d'Etat relevait explicitement que « *la durée de quinze ans est adaptée à l'objectif poursuivi. Il admet le choix du Gouvernement de ne pas codifier ces dispositions, conçues comme temporaires, même si leur durée d'application aurait permis cette codification* ». D'ailleurs, cette durée initiale de quinze ans semblait relativement cohérente avec l'objectif poursuivi, au regard des délais de construction de tels ouvrages (entre sept, dix et quinze ans selon les acteurs).

Un tel délai aurait porté la mise en service d'un réacteur au plus tard à 2053, une date relativement cohérente avec l'ambition d'accélérer la réduction des émissions pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050. A contrario, un délai de 20 ans n'apparaît plus manifestement adapté à l'objectif poursuivi. Aux termes de la loi déferée, le dernier réacteur qui pourrait être autorisé pourrait l'être en 2043. Or, eu égard aux délais prévisibles de construction desdits réacteurs, sa mise en service pourrait intervenir au plus tard en 2058, soit huit années trop tard par rapport à l'objectif d'accélération de la transition énergétique de l'État français.

Par conséquent, en établissant à vingt ans le délai de validité de la procédure dérogatoire, le législateur a fixé un délai manifestement inadéquat pour atteindre l'objectif d'accélération de la transition énergétique dont l'échéance est fixée à 2050. Il en résulte une atteinte disproportionnée au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Ensuite, le champ d'application matériel de la loi apparaît également disproportionné au regard de l'objectif de protection de l'indépendance énergétique de la Nation. En effet, un tel délai obère les chances pour les générations futures de définir un mix énergétique qui diminue ou qui abandonne la production d'électricité à base d'énergie nucléaire avant 2125 au profit d'énergies capables de protéger cette indépendance, tout en présentant un bilan environnemental moins lourd. Et pour cause : établie pour une durée manifestement excessive, la loi ne détermine pas non plus le nombre maximal de réacteurs de production d'électricité d'origine nucléaire susceptible d'être autorisé sur son fondement.

Ce silence est d'autant plus troublant que la loi a été immédiatement pensée pour concrétiser un programme de construction de trois paires d'EPR 2 et, éventuellement, permettre la construction de huit autres réacteurs. Le but de la loi, longuement détaillé dans l'étude d'impact est de maîtriser des enjeux de court terme : ceux des délais d'instruction du programme de construction de nouveaux ouvrages de production d'électricité nucléaire. Mais ce souci du court terme aura des conséquences sur le très long terme, lesquelles ne sont pas suffisamment limitées par le législateur. Ces conséquences s'apprécient au regard de l'incertitude des coûts d'amortissement et d'investissements réalisés, mais aussi des conditions de gestion matérielle et financière des déchets générés par un nombre incertain d'ouvrages « autorisables » par les générations actuelles.

La nécessité de prendre en considération ces exigences de long terme est pourtant parfaitement identifiée, notamment par la Cour de Comptes. En 2021, cette dernière relevait ainsi que : *« il conviendra pour la période 2022-27 de faire et d'assumer des choix structurels au moins pour la période 2040-2070. En effet, le parc de production électrique renouvelé engagerait notre pays pour 60 ans en cas de nouveaux réacteurs nucléaires, de 25 à 35 ans pour les énergies renouvelables (...) Pour le nucléaire, le dérive des délais de construction de l'EPR de Flamanville qui aura duré au moins onze ans de plus que prévu et son coût initialement chiffré à 3 milliards d'euros mais estimé par la Cour, en juillet 2020 à plus de 19 milliards d'euros (les écarts sont du même ordre pour l'EPR d'Olkiluoto en Finlande) (...) reflète la complexité accrue des réacteurs intégrant des contraintes de renforcement de la sûreté à la suite des accidents de Tchernobyl puis Fukushima. Il s'ensuit une incertitude en termes de capacité à construire un nouveau parc de réacteurs dans des délais et à des coûts raisonnables ».* (Cour des comptes, *Les choix de production électrique : anticiper et maîtriser les risques technologiques, techniques et financiers, Les enjeux structurels pour la France*, Note, novembre 2021).

Les incertitudes qui frappent les conditions de mise en service des réacteurs électronucléaires, leurs coûts massifs mais incertains et leurs impacts environnementaux conduisent à envisager l'accélération de leur implantation de manière plus limitée dans le temps et en nombre, sous peine d'obérer la possibilité pour les générations futures de modifier, eu égard au coût des investissements réalisés, les conditions de production de l'électricité décarbonée.

Aucun des documents remis par le Gouvernement au Parlement dans le cadre de la discussion parlementaire n'a permis au législateur d'évaluer la pertinence de ce champ d'application au regard de son coût. Et pour une bonne raison : ce coût est pour l'heure encore incertain. En effet, plusieurs évaluations des coûts ont été commandées par le Gouvernement à des cabinets d'audits. Pour l'heure, un scénario médian évalue le coût de trois paires d'EPR de deuxième génération à 51,7 milliards d'euros ; un scénario majoré le porte à 56,3 milliards d'euros. Pourtant, le Gouvernement relève que si la méthodologie d'évaluation de ces coûts est robuste, elle demeure à date insuffisante en raison de l'innovation que constitue la construction de ces nouveaux EPR. Or, à ce jour, ce calendrier et cette vision actualisée des coûts et des risques n'a pas pu être remis au Parlement puisque ce projet – tout en justifiant la présente loi déferée – n'a justement pas encore été adopté.

Partant, les effets économiques potentiellement induits par une délimitation extensive du champ d'application de la loi pourraient priver les générations à venir de la possibilité de définir un autre mix énergétique. Car un mix énergétique totalement renouvelable n'est pas une chimère. Tel est le point de vue partagé par l'opérateur de réseau Réseau de Transport d'Electricité (RTE) et l'Agence de maîtrise de l'énergie, l'ADEME (ADEME, Mix électrique 100% renouvelable ?). Il ne s'agit d'ailleurs pas de leur seul point d'accord. Tous deux relèvent également l'influence de ces choix sur la nature des investissements à réaliser dans les prochaines années. Déjà en 2016, à la l'issue de l'adoption de la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte, l'Observatoire Français des Conjonctures Économiques (OFCE) relevait que : *« la poursuite d'un tel objectif modifierait en profondeur la trajectoire de nos investissements énergétiques d'ici 2050 (...). La production d'une électricité 100% renouvelable en France, comparable aux objectifs de l'EnrgieWende allemande, est réalisable sans impacts récessifs. Mieux, l'augmentation du taux de pénétration des énergies renouvelables dans notre mix électrique aurait un effet macroéconomique positif plus important encore que l'application [des orientations] de la LTECV »* (A. Saussay et al., « Changer de mix : une urgence et opportunité de la transition énergétique en France », *Policy brief*, n° 8, 1er décembre 2016, p. 7 not.)

Pourtant, le Parlement n'a pas étudié les effets dans le temps du champ d'application particulièrement étendu qu'il assignait à la loi, alors que la loi n'est envisagée que pour mettre en œuvre un programme limité de redéploiement des réacteurs électronucléaires.

Ce faisant, en ne limitant pas suffisamment le champ d'application temporel de la loi, le législateur ne préserve pas la faculté des générations de définir un autre mix énergétique décarboné.

Par suite, l'article 1er de la loi doit être déclaré contraire aux articles 1er et 6 de la Charte de l'environnement en tant qu'il autorise le recours à ce droit dérogatoire pendant 20 ans et pour un nombre illimité d'ouvrages de production d'énergie nucléaire.

Sur la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution

L'article 34 de la Constitution fixe les domaines de compétence de la loi et de jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel veille à ce que le législateur respecte la compétence qui lui est donnée par la Constitution. Il estime que la Constitution lui a confié le soin de fixer des règles ou les principes essentiels et qu'il ne peut, en dehors de la mise en œuvre de la procédure des ordonnances, se décharger de cette tâche sur le pouvoir réglementaire. Dans ce cadre, les dispositions législatives doivent être suffisamment précises, en particulier lorsqu'elles limitent l'exercice d'une liberté ou d'un droit, a fortiori lorsque plusieurs droits et libertés sont concernés (Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986).

En l'espèce, l'article 1 précise que le titre 1 de la loi déferé « *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 mentionnée aux 1° à 3° de l'article L. 593-2 du code de l'environnement et pour lesquels la demande d'autorisation de création mentionnée à l'article L. 593-7 du même code est déposée au cours des vingt ans qui suivent la promulgation de la présente loi* ».

La notion de proximité immédiate est une notion juridique floue qui devrait pourtant être parfaitement définie dès lors qu'elle est susceptible d'affecter les garanties fondamentales apportées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, en l'occurrence le droit de vivre dans un environnement sain et équilibré qui constitue une liberté fondamentale (CE, 20 septembre 2022, M. et Mme Panchaud, n° 451129). Ainsi, la notion de proximité immédiate aurait dû être définie précisément par la loi compte tenu des dangers associés à l'énergie nucléaire.

Pourtant le VI de l'article 1er prévoit que « *le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 8 de la présente loi précise la notion de proximité immédiate mentionnée au I du présent article. Cette notion ne peut 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 faisant, le législateur a insuffisamment encadré la définition de cette notion à laquelle il aurait dû procéder. Il ne pouvait pas renvoyer à l'édition d'un décret pour ce faire.

L'article 1 est donc entaché d'incompétence négative, et se trouve par là même en contrariété avec l'article 34 de la Constitution.

Sur la méconnaissance 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* ». De jurisprudence constante, il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure (Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023).

Ce contrôle procédural s'opère en deux temps : le Conseil rappelle d'abord le périmètre initial du texte, tel qu'il a été déposé devant la première assemblée saisie, puis, il confronte le contenu des amendements déposés devant les assemblées à ce périmètre. Dans ce cadre, le Conseil a pu juger que la modification des conditions de stockage des déchets nucléaires en couche géologique profonde était dépourvue de tout lien avec les dispositions du projet de loi pour la croissance et l'activité et l'égalité des chances économiques (Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015).

Ainsi que le relève Jean Maïa, tel qu'interprété par le Conseil, l'article 45 vise à donc censurer « *les cas où l'amendement est dépourvu de tout lien avec le texte initial* » et ce « *contrôle s'exerce au regard du contenu du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie – l'exposé des motifs, le titre du projet ou l'intitulé de ses parties ne venant éventuellement que conforter ce contenu sans être décisifs pour son appréciation* ». (J. Maïa, « *Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations* », *Titre VII*, n°4, Avril 2020).

En l'espèce, la loi déferée a pour origine le projet de loi relatif 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. L'exposé des motifs affirmait que « *le présent projet de loi a pour objectif de simplifier et d'accélérer la mise en œuvre de projets de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires en France, en précisant l'articulation entre les différentes procédures (urbanisme, autorisation de création des réacteurs électronucléaires, et autorisation environnementale) (...) et à clarifier les procédures de réexamen périodique des réacteurs électronucléaire de plus de 35 ans* ». Par conséquent, l'objet du projet de loi déposé au Sénat en première lecture était exclusivement de modifier les conditions procédurales d'implantation de nouveaux réacteurs électronucléaires. À cette fin, il introduit des dérogations et des modifications aux dispositions de droit commun applicables à la création des réacteurs électronucléaires pour une catégorie circonscrite de réacteurs, ceux qui seraient construits à proximité immédiate ou à l'intérieur de sites nucléaires préexistants.

Il convient donc d'apprécier la constitutionnalité des amendements déposés en première lecture au regard de cet objet. Au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour être conformes à l'article 45, ces amendements doivent présenter un lien, même indirect, avec ces dispositions dont l'objet est de déroger ou de modifier les conditions procédurales d'implantation des réacteurs électronucléaires.

À cette fin, il introduit des dérogations et des modifications aux dispositions de droit commun applicables à la création des réacteurs électronucléaires pour une catégorie circonscrite de réacteurs, ceux qui seraient construits à proximité immédiate ou à l'intérieur de sites nucléaires préexistants.

Il convient donc d'apprécier la constitutionnalité des amendements déposés en première lecture au regard de cet objet. Au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour être conformes à l'article 45, ces amendements doivent présenter un lien, même indirect, avec ces dispositions dont l'objet est de déroger ou de modifier les conditions procédurales d'implantation des réacteurs électronucléaires.

Force est de constater que le IV de l'article I est manifestement sans aucun lien avec le projet de loi initiale en ce qu'il prévoit la remise d'un rapport devant notamment évaluer « *l'opportunité et la faisabilité de permettre aux projets de production d'hydrogène bas-carbone, mentionné à l'article L. 811-1 du code de l'énergie, de manière couplée avec une production d'électricité d'origine nucléaire par des réacteurs électronucléaires existants ou mentionnés au même I, de bénéficier; à la demande du porteur de projet, de tout ou partie des dispositions prévues au présent titre* ».

Un tel rapport sur une énergie sans lien avec l'énergie nucléaire est manifestement sans lien avec le projet de loi initial.

Ces dispositions de l'article 1 sont ainsi manifestement contraires à l'article 45 de la Constitution.

Article 2

Sur la méconnaissance de l'article 72 de la Constitution

L'article 72 de la Constitution dispose que "*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon.*" et que "*Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.*"

L'article 2 du texte adopté introduit une procédure de mise en compatibilité des documents d'urbanisme et dispose dans ce cadre que "*Lorsque l'autorité administrative compétente de l'État considère que le schéma de cohérence territoriale, le plan local d'urbanisme ou la carte communale ne permet pas la réalisation du projet*", après une très brève phase de dialogue, "*L'autorité administrative compétente de l'État engage sans délai la procédure de mise en compatibilité*". Cette procédure donne pleinement la main à l'Etat pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, et ne prévoit pas même la possibilité aux collectivités territoriales de prendre elles-même l'initiative et la charge de cette mise en compatibilité.

En conséquence l'article 2 méconnaît manifestement les dispositions relatives à la libre administration des collectivités territoriales inscrites à l'article 72 de la Constitution.

Article 3

Sur la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution

L'article 34 de la Constitution fixe les domaines de compétence de la loi et de jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel veille à ce que le législateur respecte la compétence qui lui est donnée par la Constitution. Il estime que la Constitution lui a confié le soin de fixer des règles ou les principes essentiels et qu'il ne peut, en dehors de la mise en œuvre de la procédure des ordonnances, se décharger de cette tâche sur le pouvoir réglementaire. Dans ce cadre, les dispositions législatives doivent être suffisamment précises, en particulier lorsqu'elles limitent l'exercice d'une liberté ou d'un droit, a fortiori lorsque plusieurs droits et libertés sont concernés (Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986).

En l'espèce, le I de l'article 3 de la loi déférée dispose 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. 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 du réacteur, dans des conditions fixées par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 8. Elle détermine, le cas échéant, les prescriptions nécessaires pour assurer le respect des dispositions législatives et réglementaires mentionnées au premier alinéa du présent I* ».

Le renvoi à un décret pour définir les conditions dans lesquelles l'administration vérifie la conformité d'un réacteur électronucléaire 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 porte manifestement atteinte aux prérogatives du législateur à qui il revenait de définir lui-même les conditions de cette vérification eu égard d'une part à la dangerosité de l'installation dont il est question pour la santé et la biodiversité, d'autre part à l'ensemble des exigences pour lesquelles il est renvoyé au décret. Il est patent que le législateur ne pouvait se délester à ce point de sa compétence sur le pouvoir réglementaire s'agissant de mesures aussi graves.

L'article 3 est donc entaché d'incompétence négative, et se trouve par là même en contrariété avec l'article 34 de la Constitution.

Sur la disproportion manifeste dans l'atteinte à plusieurs exigences constitutionnelles et la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

Aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Selon l'article 3 de la même Charte « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Selon l'article 6 de la même Charte « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ». En outre, selon l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen « *toute société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Selon le Conseil constitutionnel « *il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* » (Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996). On ajoutera que selon le Conseil constitutionnel « *la protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains, constitue un objectif de valeur constitutionnelle* » (Décision n° 2019-823 QPC du 31 janvier 2020).

En l'espèce, l'article 3 alinéa 3 de la loi déférée dispose que « *les constructions, aménagements, installations et travaux liés à la réalisation d'un réacteur électronucléaire sont dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme. Le titre VIII du livre IV du même code leur est applicable dans les mêmes conditions que celles applicables aux constructions, aménagements, installations et travaux qui sont dispensés de toute formalité en matière d'urbanisme en application dudit code* ».

Une telle dérogation, qui a des conséquences sur les droits des citoyens à faire certains recours devant la justice, qui est d'une ampleur importante et qui s'applique à des installations dangereuses pour la santé, la biodiversité et plus généralement l'environnement, devrait théoriquement être limitée dans le temps et être réservée à des situations précises répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable.

Le Conseil constitutionnel a déjà jugé qu'« *en plafonnant la somme des puissances autorisées par des autorisations d'exploiter une installation nucléaire de base, le législateur a entendu promouvoir la diversification des sources d'énergie et la réduction de la part de l'électricité d'origine nucléaire ; qu'il a ainsi poursuivi des objectifs d'intérêt général* » (Décision 2015-718 DC du 13 août 2015). De même le Conseil constitutionnel a déjà jugé que le législateur poursuivait l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement en adoptant des dispositions qui « *visent à favoriser la production d'énergies renouvelables et le développement des capacités de stockage d'énergie* » (Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023). Il en résulte qu'en prenant une trajectoire inverse par la loi déferée qui vise, d'une part, à déplafonner la somme des puissances autorisées par des autorisations d'exploiter une installation nucléaire, d'autre part, à favoriser l'énergie nucléaire dans le temps long au détriment des énergies renouvelables, le législateur ne poursuit aucun intérêt général et revient même sur l'objectif constitutionnel de protection de l'environnement.

Au regard de ces éléments, il apparaît clairement que, par la dérogation prévue à l'article 3, le législateur a procédé à une atteinte manifestement disproportionnée à l'ensemble des exigences constitutionnelles susmentionnées alors même qu'elle n'est pas clairement justifiée par une exigence d'intérêt général et qu'elle est contraire à l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement.

L'article 3 est ainsi contraire à la Constitution.

Article 4 Bis

L'article 4 Bis vise à reconnaître systématiquement la 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, pour la construction d'un réacteur électronucléaire répondant aux conditions notamment de puissance et de type de technologique définies par décret en Conseil d'État.

L'article L. 411-1 du code de l'environnement interdit les atteintes aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi que la destruction, l'altération ou la dégradation d'habitats naturels ou des habitats de ces espèces, lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient leur conservation.

D'après le c du 4° du I de l'article L.411-2 du même code, des dérogations aux interdictions peuvent être délivrées, « *dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* ». En plus de cette reconnaissance d'intérêt public majeur, ces dérogations ne peuvent être délivrées que si les deux autres conditions suivantes sont également réunies :

- Qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire
- Que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle.

Sur la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen

L'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen stipule que « *toute société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Selon le Conseil constitutionnel, « *il résulte de cette disposition qu'en principe il ne doit pas être porté d'atteintes substantielles au droit des personnes intéressées d'exercer un recours effectif devant une juridiction* » (Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996).

En l'espèce, l'article 4 bis prévoit une reconnaissance systématique de la raison impérative d'intérêt public majeur. Ce type de reconnaissance pourrait constituer une présomption irréfragable. Une présomption est irréfragable quand il y a une absence de disposition permettant d'apporter la preuve ou les preuves contraire(s) à une mesure.

En l'espèce, la reconnaissance automatique de la raison impérative d'intérêt public majeur prévue à l'article 4 bis prive les citoyens et les citoyennes d'apporter des preuves sur les inconvénients d'un projet de construction d'un réacteur électronucléaire, inconvénients qui ne pourront pas être présentés devant un juge, à qui revient pourtant la compétence pour apprécier les preuves fournies. Les débats de fond devant un juge seront donc systématiquement écartés. Ainsi, l'article 4 bis porte atteinte à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, en privant d'un recours effectif devant un juge indépendant et impartial.

En effet, une telle dérogation, qui a des conséquences sur les droits des citoyens à faire certains recours devant la justice, qui est d'une ampleur importante et qui s'applique à des installations dangereuses pour la santé, la biodiversité et plus généralement l'environnement, devrait théoriquement être limitée dans le temps et être réservée à des situations précises répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable.

Sur la méconnaissance des articles 1^{er}, 2, 5 et 6 de Charte de l'environnement

L'article 1er de la Charte de l'environnement dispose que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». L'article 2 de la Charte de l'environnement dispose que « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* » tandis que l'article 6 de la Charte de l'environnement « *les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

Au regard de ces trois articles, le Conseil constitutionnel a jugé que « *s'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement* ».

En l'espèce, l'article 4 bis de la loi déferée prévoit la reconnaissance systématique de la raison impérative d'intérêt public majeur pour la construction de réacteur nucléaire, et ce sans limite de temps. Toutefois, la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires a de nombreuses conséquences sur la santé et l'environnement : extraction et importation de l'uranium, rayonnements ionisants en particulier pour les travailleurs du secteur et a fortiori les sous-traitants ; impacts sur la faune et la flore avoisinante en particulier celles présentes dans les cours d'eau ; déchets nucléaires ; construction des centrales et tonnes de béton ; réchauffement de l'eau à proximité, etc. etc. Faciliter la construction de réacteurs électronucléaires en reconnaissant automatiquement la raison impérative d'intérêt public majeur va donc conduire à endommager l'environnement et ainsi priver les citoyens et citoyennes du droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Il faut ajouter que le Conseil d'Etat a prouvé qu'il avait adopté une lecture stricte de la notion de raison impérative d'intérêt public majeur en approuvant une cour administrative d'appel ayant jugé qu'une dérogation n'était pas justifiée par une raison impérative d'intérêt public majeure alors « *qu'il ne ressortait pas des pièces des dossiers qui lui étaient soumis, d'une part, qu'il n'existerait pas, notamment dans les autres départements normands, d'autres gisements de sable de nature et de qualité comparables et en quantité suffisante pour répondre à la demande dans le département de la Manche ni que l'existence et la vitalité de la filière locale d'extraction et de transformation de granulats serait "mise en péril du seul fait d'être contrainte de s'approvisionner en dehors du département"* à la date de l'arrêté attaqué » que « *l'acheminement du sable jusqu'aux centrales à béton du département entraînerait nécessairement un accroissement significatif des rejets de dioxyde de carbone et de particules polluantes* » et qu'enfin « *s'il était soutenu que l'extension en cause conduirait au maintien de 3,5 emplois directs et à la création alléguée de 6 emplois indirects, il ne ressortait pas davantage des pièces des dossiers qui lui étaient soumis que la société ne pourrait poursuivre l'exploitation de la carrière jusqu'au terme de l'autorisation qui lui avait été délivrée en 2005 si l'autorisation en cause n'était pas accordée* » (CE, 30 décembre 2021, Société Sablière de Millières, n° 439766). Ainsi, comme l'a relevé Julie Burguburu « *l'intérêt ne doit pas seulement être théoriquement incontestable mais concrètement indispensable* » (Conclusions sur CE, 25 mai 2018, Société PCE et autre, n° 413267). On voit bien que la loi déferée va à l'encontre de la tendance majoritaire de la jurisprudence administrative à lire strictement la notion de raison impérative d'intérêt public majeur.

Par ailleurs, l'article 6 de la Charte de l'environnement précise qu'il doit y avoir une conciliation entre l'environnement, le développement économique et le progrès social. En l'espèce, l'article 4 bis de ce texte favorise le développement économique et l'industrie nucléaire au détriment de l'environnement, des énergies renouvelables et de la santé de la population.

L'article 5 de la Charte de l'environnement dispose que « *lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Selon le principe de précaution, introduit par la loi Barnier du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable* ».

L'article 4 bis méconnaît ce principe de précaution puisque la construction de réacteurs électronucléaires est favorisée alors même qu'il y a une absence d'incertitude concernant l'absence de risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable. Le risque de dommages porte sur différents points :

- La survenue d'un accident nucléaire qui pourrait avoir des conséquences irréversibles sur l'environnement mais aussi sur la santé humaine.
- L'absence de solution pérenne et de long-terme pour le stockage des déchets nucléaires sans qu'il n'y ait de conséquences en particulier sur la ressource en eau.
- Les conséquences du changement climatique. Les événements extrêmes sont amenés à se multiplier du fait des conséquences du changement climatique dont les inondations et la montée des eaux. Par ailleurs, les épisodes de sécheresse réduisant le débit des cours tout comme la hausse des températures risquent très fortement de mettre à mal le refroidissement des centrales. En outre, les réacteurs électronucléaires vont contribuer à accélérer le réchauffement des cours d'eau à proximité des centrales afin de les refroidir.

En conséquence, l'article 4 bis méconnaît manifestement les dispositions de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ainsi que les articles 1^{er}, 2, 5 et 6 de la Charte de l'environnement.

Article 5

Sur la méconnaissance des articles 1er et 2 de la Charte de l'environnement

Aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement, « *toute personne a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Ce droit est complété par l'obligation, prévue à l'article 2 de la même Charte, selon laquelle « *toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». L'interprétation combinée de ces dispositions conduit le Conseil constitutionnel à encadrer la compétence du législateur lorsqu'il modifie ou abroge des dispositions protectrices de l'environnement.

En effet le Conseil constitutionnel a jugé que : *« s'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment le devoir de prendre part à la préservation et d'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1er de la Charte de l'environnement »* (Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020).

Ainsi, lorsque la loi diminue les garanties législatives accordées à la protection de l'environnement, la constitutionnalité de telles dérogations doit être appréciée au regard du devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. Ce faisant, le Conseil a nécessairement admis la possibilité de poser une limite au caractère moins-disant d'une loi nouvelle, indépendamment de la vérification du maintien de garanties légales au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, protégé à l'article 1er de la Charte.

En l'espèce l'alinéa 1 de l'article 5 de la loi déferée soustrait la construction de nouveaux réacteurs électronucléaires sur le littoral français à l'ensemble des dispositions du code de l'urbanisme relatives à la protection du littoral, qui résultent de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relatives à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Aux termes de son premier alinéa, l'article 5 énonce que : *« la réalisation et l'exploitation d'un réacteur électronucléaire ainsi que les constructions, aménagements, équipements, installations et travaux liés à la construction, ne sont pas soumises au chapitre 1er du titre II du livre 1er du code de l'urbanisme »*.

La dérogation ainsi introduite frappe par son ampleur.

Tout d'abord, elle soustrait l'implantation de ces constructions, aménagements, équipements, installations et travaux à l'ensemble des dispositions du code de l'urbanisme qui encadrent l'aménagement et la protection du littoral, qu'il s'agisse des dispositions générales (article L. 121-1 à L. 121-30), ou des servitudes de passage sur le littoral (article L. 121-31 à 37). Pourtant, ces dispositions entendent notamment assurer la préservation de certains milieux et espaces (article L. 121-23 à 30 du code) ou encore la gestion du risque d'exposition au recul du trait de côte (article L.121-22-12 du code).

Ensuite, la dérogation vaut pour l'ensemble des constructions, aménagements, équipements, installations et travaux entrant dans le périmètre de l'article 1er, à la condition de leur implantation à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre d'un réacteur électronucléaire existant, et ce indépendamment des risques environnementaux auxquels sont effectivement exposés ces territoires.

Il ressort des travaux parlementaires que cette dérogation tirerait les conséquences de la construction antérieure à l'entrée en vigueur de la loi « littoral » des ouvrages de production d'électricité nucléaire. Néanmoins, pour la construction de nouveaux ouvrages, cet article introduit bien une dérogation aux règles de protection des paysages et des personnes, qui mérite d'être appréciée au regard de l'obligation faite à toute personne de prendre part à la préservation de l'environnement.

L'étude d'impact du Gouvernement semble écarter cet argument d'un revers de main. S'appuyant sur la décision n° 2018-772 DC du 12 novembre 2018 rendue par le Conseil constitutionnel, le gouvernement affirme que le Conseil constitutionnel a déjà admis la possibilité de déroger aux dispositions protectrices du littoral résultant spécifiquement des articles L. 121-8 et L. 121-10 du Code de l'urbanisme. Il en déduit la possibilité de déroger, dans leur ensemble, aux autres dispositions du code de l'urbanisme.

Toutefois, ce raisonnement ne convainc pas.

L'article L. 121-8 du code de l'urbanisme détermine les conditions préalables à l'autorisation de nouvelles constructions en général et interdit, dans la bande littorale des cent mètres, les espaces proches du rivage et des rives des plans d'eaux mentionnés à l'article L. 121-13 du code, toute forme de construction. L'objet de cette disposition législative est donc d'organiser des limitations à l'urbanisation de l'espace littoral en raison de sa sensibilité mais aussi des vulnérabilités particulières auxquelles il est exposé (risques de submersion et d'érosion notamment).

Dans la décision précitée du 12 novembre 2018, le Conseil constitutionnel avait effectivement été saisi de nouvelles dérogations apportées à ces dispositions. Toutefois, s'il avait relevé que ces dérogations n'avaient pas méconnu les articles 2 et 5 de la Charte de l'environnement, il ne l'avait fait qu'au regard d'une analyse du champ d'application limité de la dérogation, de ses conditions strictes de mise en œuvre sous le contrôle de l'autorité administrative en situation de compétence liée avec la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de l'existence de contraintes pesant sur la destination du bien dont la construction était autorisée. Surtout, cette décision a été rendue avant la décision 2020-809 DC, laquelle a précisé l'interprétation des articles 1er et 2 par le Conseil.

Il ressort des travaux parlementaires que le législateur n'a pas pris en compte les effets de cette dérogation sur la protection de l'environnement. En particulier, l'état des connaissances scientifiques sur l'érosion du littoral et les incertitudes relatives à l'évolution des risques de submersion marine en raison de l'intensité elle-même incertaine du réchauffement climatique ne conditionnent d'aucune manière la dérogation générale introduite par le législateur. Ce constat ressort de l'examen des justifications apportées, en cours de discussion, à l'introduction de cette dérogation : il s'agit d'accélérer l'implantation de ces ouvrages et diminuer leur coût de construction. Ainsi que le relève le gouvernement dans l'étude d'impact : *« se donner les moyens de faciliter la construction de réacteurs électronucléaires en bord de mer permet d'optimiser le coût d'un programme de nouveau nucléaire français de manière significative et permet d'accélérer sa mise en œuvre. A l'inverse, s'interdire cette possibilité se traduirait par un retard de plusieurs années de la mise en service commerciale des réacteurs électronucléaires concernés, entraînant des effets sur le niveau de décarbonation et la souveraineté énergétique de la France et de l'Union Européenne »* (Étude d'impact, op. cit. p. 64).

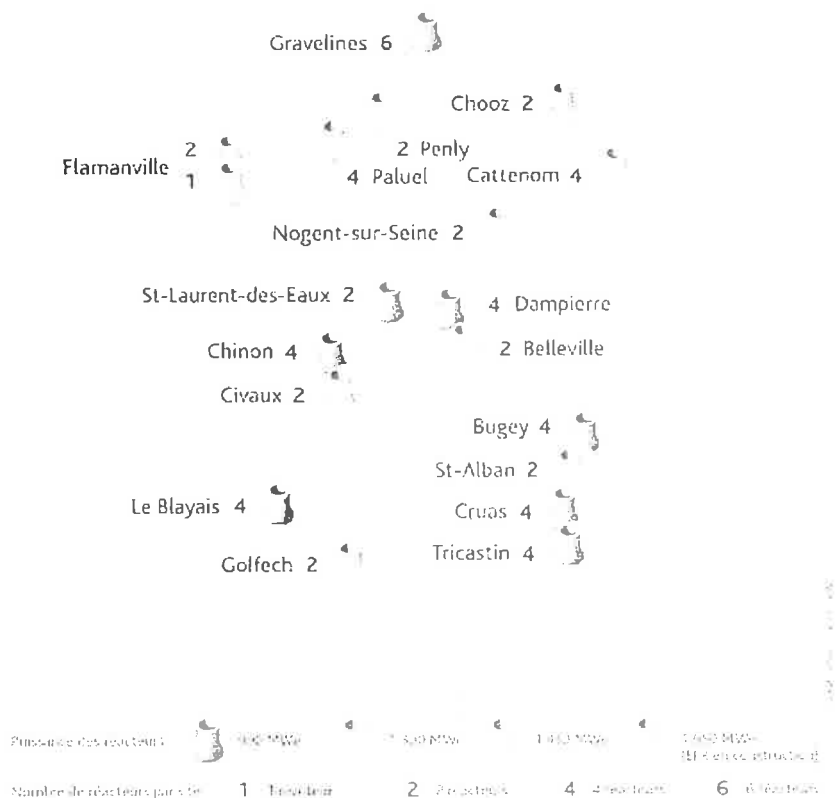
En revanche, les coûts et les risques qui en résultent pour la nature, les paysages, les sites, leurs habitants ou les risques cumulés qui naîtront de la présence de plusieurs réacteurs électronucléaires sur des sites soumis à des aléas météorologiques, des risques naturels ou au recul du trait de côte ne sont pas appréciés par le législateur, ni ne conditionnent le champ d'application de la dérogation.

Certes, la mise en service d'une installation nucléaire de base nécessitera l'organisation d'une étude d'impact au titre des autorisations qu'elle requiert et d'une enquête publique. Mais les dispositions du code de l'urbanisme, ainsi que le rappelle le Conseil d'Etat, ne poursuivent pas les mêmes objectifs, ni ne présentent les mêmes garanties que les législations du code de l'environnement.

Ensuite, il ressort des termes de la loi que cette dérogation générale dispose d'une portée conséquente. Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'Etat semblait pourtant déduire la constitutionnalité de la dérogation de son champ d'application quantitativement limité. Il relevait ainsi que : « deux des sites jugés les plus propices au nouveau programme de construction de réacteurs électronucléaires (Penly et Gravelines) sont situés sur le littoral, que la proximité de la mer est nécessaire au fonctionnement de ces réacteurs, que le nombre de lieux susceptibles d'être concernés, le cas échéant, est limité à cinq au total, que des réacteurs y sont déjà implantés, et que les nouveaux réacteurs seront installés à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre des anciens réacteurs » (Conseil d'Etat, avis précité, p. 18). Mais ce raisonnement ne saurait prospérer.

En effet, le nombre de sites concernés n'apparaît pas comme le critère le plus pertinent pour apprécier la proportionnalité de la dérogation introduite par le législateur. Au contraire, le nombre de réacteurs présents sur chaque site apparaît comme un critère pertinent pour mesurer la proportionnalité de l'atteinte portée aux règles visant à protéger la vulnérabilité des sites et des populations en zone littorale.

En effet, les cinquante-six réacteurs actuellement en service en France sont implantés sur dix-huit sites. Chaque site comporte plusieurs réacteurs dits « tranches ». On compte en moyenne entre 2 et 6 tranches par site.



Source : IRSN, *Le parc des réacteurs nucléaires français*, février 2022

Effectivement, seuls 5 de ces 18 sites sont situés à proximité immédiate du littoral. Il s'agit des sites de Penly, Gravelines, Le Blayais, Paluel et Flamanville. Toutefois, ces cinq sites représentent déjà au total 18 tranches, soit un tiers du parc nucléaire existant. Avec la mise en œuvre du programme de construction de six tranches d'EPR 2, ces sites porteraient déjà près de la moitié du parc nucléaire existant. Surtout, du fait de l'augmentation potentiellement illimitée du nombre de tranches autorisées sur le fondement de la loi, ces sites littoraux pourraient à terme concentrer la majorité du parc nucléaire français. Par conséquent, le nombre de sites concernés n'apparaît pas comme un critère déterminant de la proportionnalité de la dérogation introduite par le législateur. Au contraire, le nombre de réacteurs présents sur chaque site apparaît comme un critère pertinent pour mesurer la proportionnalité de l'atteinte portée aux règles visant à protéger la vulnérabilité des populations en zone littorale.

Eu égard à sa portée et à ses effets, l'article 5 alinéa 1 déroge aux règles encadrant la protection du littoral sans prendre en considération l'obligation de prendre part à la préservation de l'environnement.

Ces dispositions sont ainsi contraires aux articles 1er et 2 de la Charte de l'environnement.

Article 6

Sur la méconnaissance des exigences découlant de l'article 7 de la Charte de l'environnement

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.*"

L'article 6 permet, à titre dérogatoire d'accorder la concession d'utilisation du domaine public maritime nécessaire à la réalisation d'un réacteur électronucléaire à l'issue de l'enquête publique et sans déclaration d'utilité publique préalable.

En conséquence l'article 6 méconnaît les dispositions relatives aux exigences de participation du public en matière d'environnement inscrites à l'article 7 de la Charte de l'environnement

Sur la méconnaissance des exigences découlant des articles 5, 1, 2 et 3, du préambule de la Charte de l'environnement et de l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement

Aux termes du préambule de la Charte de l'environnement "les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité... l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel... l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains... l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution... la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles... la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation... afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins".

Aux termes de l'article 1er de la Charte de l'environnement, "Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.". Puis de l'article 2 "Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement." L'article 3 prévoit quant à lui "Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences". Enfin, l'article 5 énonce "Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage."

En l'espèce, l'article 6 dispose de façon sommaire que "La concession d'utilisation du domaine public maritime est approuvée par décret en Conseil d'État, sous réserve de l'engagement pris par l'exploitant de respecter un cahier des charges comportant des conditions générales et, le cas échéant, des conditions spécifiques."

Il est manifeste que la délivrance d'une concession d'utilisation du domaine public maritime pour la construction et l'exploitation d'un réacteur électronucléaire est susceptible d'occasionner la réalisation d'un dommage qui pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement et que les simples dispositions prévues à l'article 6, en particulier le simple "engagement pris par l'exploitant de respecter un cahier des charges comportant des conditions générales et le cas échéant des conditions spécifiques" ne suffisent pas à caractériser que les autorités publiques ont veillé, à l'occasion de l'approbation de la concession d'utilisation du domaine public maritime, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attribution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Dès lors l'article 6 méconnaît manifestement les exigences découlant de l'article 5 de la Charte de l'environnement, et par conséquent, du préambule, des articles 1, 2 et 3 de la Charte de l'environnement et l'objectif à valeur constitutionnelle de préservation de l'environnement.

Sur la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution

Il découle des raisons susmentionnées que l'article 6, et notamment son deuxième alinéa méconnaît aussi manifestement, par son imprécision, l'article 34 de la Constitution.

En effet, l'article 34 de la Constitution fixe les domaines de compétence de la loi et dispose notamment que *« La loi détermine les principes fondamentaux de la préservation de l'environnement »*. De jurisprudence constante, le Conseil constitutionnel veille à ce que le législateur respecte la compétence qui lui est donnée par la Constitution. Il estime que la Constitution lui a confié le soin de fixer des règles ou les principes essentiels et qu'il ne peut, en dehors de la mise en œuvre de la procédure des ordonnances, se décharger de cette tâche sur le pouvoir réglementaire. Dans ce cadre, les dispositions législatives doivent être suffisamment précises, en particulier lorsqu'elles limitent l'exercice d'une liberté ou d'un droit, a fortiori lorsque plusieurs droits et libertés sont concernés (Décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986).

Article 7

L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame que *« le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression »* ; l'article 17 de la même Déclaration proclame également que *« 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 »*.

Le I de l'article 7 de la loi déférée précise que *« la procédure prévue aux articles L. 522-1 à L. 522-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique peut être appliquée, dans les conditions prévues par le même code, en vue de la prise de possession immédiate, par le bénéficiaire de la déclaration d'utilité publique, de tous les immeubles bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire à la réalisation d'un réacteur électronucléaire »*.

Ce faisant, en prévoyant une prise de possession immédiate de tous les immeubles bâtis ou non bâtis dont l'acquisition est nécessaire à la réalisation d'un réacteur électronucléaire, ces dispositions méconnaissent manifestement le droit de propriété garanti par les dispositions susmentionnées de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Elles s'analysent en effet non en une limitation du droit de propriété mais en une privation de celui-ci. Elles ont ainsi pour effet de vider le droit de propriété de son contenu selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Décision n° 2015-518 QPC du 2 février 2016) sans juste et préalable indemnité. Or le Conseil constitutionnel contrôle bien le caractère préalable de l'indemnisation dans ce type de cas (Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982).

Il s'ensuit que les dispositions susmentionnées de l'article 7 sont contraires aux articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Article 9

Sur la méconnaissance des articles 1,2, et 3 de la Charte de l'environnement par l'article L. 593-7 alinéa 1 du code de l'environnement

Le Conseil constitutionnel déduit de l'article 1er de la Charte un ensemble d'obligations pesant sur le législateur. A ces obligations, s'ajoutent celles découlant du principe de prévention et de l'obligation de vigilance. En effet, aux termes de l'article 3 de la Charte de l'environnement, « *toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». Ce principe de prévention mérite d'être combiné aux articles 1er et 2ème de la Charte dont se dégage une obligation générale de vigilance à l'égard des atteintes portées à l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a déjà relevé « *que les articles 1er et 2 de la Charte de l'environnement disposent : « Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. - Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement » ; que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes ; qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* » (Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011).

La concrétisation de ces normes suppose plusieurs obligations qui pèsent sur le législateur.

- D'une part, le législateur doit imposer aux autorités administratives d'intégrer les motifs environnementaux dans l'ensemble des décisions ayant une incidence sur l'environnement.
- D'autre part, le législateur doit identifier les moyens de limiter les atteintes environnementales résultant des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Or, l'article L. 593-7 alinéa 1 du code de l'environnement ne respecte pas la seconde de ces obligations.

Selon une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, une loi déjà promulguée peut faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine. En effet « *si la régularité au regard de la Constitution des termes d'une loi promulguée peut être utilement contestée à l'occasion de l'examen de dispositions législatives qui la modifient, la complètent ou affectent son domaine, il ne saurait en être de même lorsqu'il s'agit de la simple mise en application d'une telle loi* » (Décision n° 85-187 DC du 25 janvier 1985). Ainsi que le relève la doctrine, la jurisprudence *État d'urgence en Nouvelle-Calédonie* permet au Conseil de contrôler la constitutionnalité d'une loi déjà promulguée lorsque le texte dont il est saisi y fait référence. Il en va ainsi de l'article 9 de la loi déferée, en tant qu'en modifiant l'article L. 593-19, il tire les conséquences nécessaires du régime de l'autorisation de création des installations nucléaires de base résultant du I de l'article L.593-7 du code de l'environnement.

L'article 9 de la loi déferée modifie le II de l'article L. 593-19 du code de l'environnement. Il dispose que : « *pour les réexamens au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement d'un réacteur électronucléaire, le rapport mentionné au dernier alinéa du présent article fait l'objet d'une enquête publique. L'Autorité de sûreté nucléaire analyse le rapport mentionné au premier alinéa. A l'issue de cette analyse, elle peut imposer à l'exploitant de nouvelles prescriptions mentionnées à l'article L. 593-10. Lors de réexamens mentionnés au deuxième alinéa du présent article, l'autorité de sûreté nucléaire tient compte des conclusions de l'enquête publique dans son analyse du rapport de l'exploitant et dans les prescriptions qu'elle prend. L'Autorité de sûreté nucléaire communique son analyse du rapport, les prescriptions qu'elle prend au ministre chargé de la sûreté nucléaire. A l'exception des informations susceptibles de porter atteinte aux intérêts mentionnés du I de l'article L. 124-4, cette analyse et ces prescriptions sont rendues publiques* ».

Par leur objet, ces dispositions modifient le régime applicable aux installations nucléaires de base, légalement autorisées, au-delà de leur trente-cinquième année. Ce régime est la conséquence nécessaire de l'absence de terme assigné aux autorisations de création des installations nucléaires de base. En effet, alors que les installations nucléaires de production d'électricité ont un terme technique – de quarante ans – les autorisations administratives qui conditionnent leur création en sont dépourvus. A cet égard, le premier alinéa de l'article L. 593-7 du code de l'environnement dispose que : « *I. La création d'une installation nucléaire de base est soumise à une autorisation. Cette autorisation ne peut être délivrée que si, compte tenu des circonstances scientifiques et techniques du moment, l'exploitant démontre que les dispositions techniques ou d'organisation prise 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* ».

Les dispositions introduites au II de l'article L. 593-19 par l'article 9 de la loi sont donc indissociables du premier alinéa de l'article L. 593-7 dont elles tirent les conséquences juridiques dans le temps. Or, le I de l'article L.593-7 est contraire aux articles 1er, 2 et 3 de la Charte.

En effet, en ne prévoyant pas de terme à l'autorisation de création des installations nucléaires de base, le législateur porte une atteinte manifeste à l'obligation de prévention des atteintes environnementales résultant des décisions publiques et à l'obligation de vigilance en matière environnementale vis-à-vis des générations futures.

D'abord, en l'absence de terme fixé à l'autorisation administrative, le législateur ne contraint par les autorités administratives à prendre en considération l'ensemble des incidences environnementales résultant du fonctionnement, au-delà de leur durée de vie technique, des installations autorisées. Cette situation résulte de la combinaison des articles L. 593-7 et L. 593-15 du Code de l'environnement. En effet, la création d'une installation nucléaire de base est indéniablement une décision qui emporte des atteintes environnementales, normales et anormales. Pourtant, ces atteintes environnementales font l'objet d'une évaluation systématique au seul stade de la délivrance de l'autorisation.

Aux termes de l'article L. 593- 8 du Code de l'environnement, l'instruction de la demande d'autorisation de création d'une installation nucléaire de base donne systématiquement lieu à une étude d'impact en vue de permettre à l'autorité administrative d'identifier les mesures propres à prévenir de manière suffisante les risques ou inconvénients de l'installation pour les protections des intérêts environnementaux énumérés par le Code. Cette exigence, conforme aux articles 1er, 2 et 3 de la Charte, résulte de la mise en œuvre de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 *concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement*. La décision de création d'une installation nucléaire de base constitue un projet, au sens de la directive eu égard à son objet et ses effets. D'un côté, elle emporte tout à la fois la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages qui modifient considérablement le site dans lequel ils sont réalisés. D'un autre, ces constructions, installations ou ouvrages ont un impact significatif sur les milieux naturels en raison de leur nature, de leur dimension et de leur localisation. Plus spécialement, l'autorisation d'une installation nucléaire de base relève du point 2 sous b de l'annexe I de la directive qui soumet automatiquement à une évaluation environnementale la création mais aussi le démantèlement ou le déclassement des réacteurs nucléaires.

Mais, dans une décision du 29 juillet 2019, la Cour de Justice de l'Union Européenne a étendu cette exigence aux travaux de « *rénovation* » des réacteurs visant à prolonger, au-delà de la durée de vie technique des centrales, leur usage. Ainsi a-t-elle jugé que :« *les mesures en cause au principal, qui ont pour effet de prolonger, pour une période significative de dix ans, la durée, antérieurement limitée à quarante ans par la loi du 31 janvier 2003, de l'autorisation de production par les deux centrales concernées d'électricité à des fins industrielles, doivent, combinées aux importants travaux de rénovation rendus nécessaires par la vétusté de ces centrales et l'obligation de les mettre en conformité avec les normes de sécurité, être considérées comme étant d'une ampleur comparable, en termes de risques d'incidences environnementales, à celle de la mise en service initiale desdites centrales* ». Puis elle a conclu que « *il convient, par conséquent, de considérer que ces mesures et ces travaux relèvent du point 24 de l'annexe I de la directive EIE. En effet, un tel projet présente, par sa nature, un risque d'incidences notables sur l'environnement, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, et doit impérativement être soumis à l'évaluation de ses incidences environnementales en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive* ». (CJCE, 29 juillet 2019, Inter-Environnement Wallonie ASBL c/ Belgique, affaire C-411/17).

En application du principe de prévention, le droit de l'Union Européenne impose donc la réalisation d'une évaluation environnementale préalable à tout projet qui, par sa nature, présente un risque d'incidences notables sur l'environnement. A ce titre, il considère que les travaux entrepris sur un réacteur nucléaire en vue de prolonger son utilisation au-delà de sa durée de vie technique relèvent, en raison de leur ampleur, d'une obligation d'évaluation systématique des risques environnementaux. Pourtant, en droit français, en l'absence de terme donné à l'autorisation, seule une partie des travaux entrepris au titre des visites décennales opérées par l'Autorité de sûreté nucléaire au-delà de la durée de vie technique de l'Installation nucléaire de base peut donner lieu à une évaluation environnementale.

En effet, aux termes des articles L.593-15 et R.122-1 et s. du Code de l'environnement, seuls les projets de modifications notables d'une installation nucléaire de base relèvent d'une évaluation environnementale. Surtout, cette évaluation n'est pas systématique. Pour ces projets, conformément au IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, l'Autorité de sûreté nucléaire est chargée de déterminer si ces projets doivent ou non faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Tel ne serait pas le cas si le législateur avait assigné un terme à l'autorisation. Dans cette hypothèse, à son expiration, le titulaire de l'autorisation serait dans l'obligation de solliciter à nouveau une autorisation laquelle ferait nécessairement l'objet d'une évaluation environnementale.

Le régime résultant de la loi déferée ne corrige pas ce vice. Pour les réexamens au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement, il introduit une procédure de participation du public, sur la base d'un rapport fourni par l'exploitant et dont le contenu n'est pas comparable avec l'évaluation environnementale requise au sens du droit de l'Union. De ce point de vue, il ne corrige qu'un seul des deux vices qui caractérisait le régime des Installations nucléaires de base. Certes, désormais, les prescriptions de l'Autorité de sûreté nucléaire, en tant que décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, donneront lieu à la participation du public. En revanche, les modifications notables rendues nécessaires pour maintenir la protection des intérêts environnementaux protégés par le Code de l'environnement ne donneront pas nécessairement lieu à une évaluation environnementale. Et ce alors même que, trente-cinq après leur mise en service, les conditions environnementales dans lesquelles les centrales seront appelées à fonctionner auront beaucoup évolué en raison du changement climatique notamment. Aux termes du code de l'environnement, ce n'est que si l'autorisation comportait un terme que ces modifications pourraient faire l'objet d'une telle évaluation, seule à même d'apprécier réellement l'ensemble des incidences de tels projets de travaux.

A défaut, le Conseil constitutionnel pourrait interpréter la disposition introduite pour les réexamens au-delà de la 35ème année comme imposant un examen systématique des incidences environnementales des modifications apportées aux centrales, avant l'adoption par l'Autorité de sûreté nucléaire de ses prescriptions.

Du reste, l'absence de terme fixé à l'autorisation obère également la capacité des générations futures à déterminer l'équilibre de leur mix énergétique. Cette incidence résulte du régime de protection dont bénéficient les titulaires d'autorisations administratives, régime que le Conseil constitutionnel a étendu aux bénéficiaires d'autorisation de production d'électricité nucléaire.

Dans une décision du 13 août 2015, le Conseil constitutionnel a rappelé que les droits dont bénéficient les titulaires d'autorisations administratives ne sauraient être assimilés à des droits de propriété. En revanche, il estime que les titulaires d'autorisation bénéficient d'une protection eu égard « *aux effets qui peuvent légitimement être attendus de situations légalement acquises* ». Ainsi, aux termes d'une lecture combinée des articles L. 593-7, L. 593-11 et L. 593-13 qui fixent les conditions d'octroi de l'autorisation de création d'une INB et de sa mise en service et de l'article L. 311-5-5 du code de l'énergie qui détermine le plafond en gigawatts de l'énergie pouvant être produite par les installations nucléaires autorisée, il a estimé que : « *la somme des capacités de production utilisées et des capacités relatives à des installations ayant fait l'objet d'une autorisation de création sans être encore mises en service excède ce plafond(...) : qu'il en résulte une atteinte aux effets qui peuvent légitimement être attendus de situations légalement acquises* » (Décision n° 2015-718 DC du 13 août 2015).

A fortiori, la décision de mise à l'arrêt d'une centrale nucléaire pourrait également, en l'absence de terme fixé par l'autorisation, porter « *une atteinte aux effets qui peuvent légitimement être attendus de situations légalement acquises* ». À ce titre, elle devrait donner lieu à une indemnisation de l'exploitant, laquelle devrait couvrir les conséquences dommageables résultant de cette mise à l'arrêt. A contrario, dotée d'un terme, une telle autorisation ne donnerait pas lieu à une telle indemnisation à l'expiration dudit terme.

Or, l'utilisation au-delà de leur durée de vie technique des installations nucléaires n'est possible que sous réserve d'engagement de travaux dont le coût – particulièrement élevé – est essentiellement pris en charge par la collectivité nationale. L'absence de terme fixé à l'autorisation impose aux générations futures d'assumer un coût lié à la poursuite de l'exploitation des centrales au-delà de leur durée de vie technique, qu'il s'agisse de financer les coûts des travaux de sûreté ou de sécurité ou d'indemniser les préjudices résultant de la protection légitime des situations légalement acquises. Ces coûts sont de nature à les priver de la possibilité de définir un autre mix énergétique décarboné.

Par conséquent, l'article L. 597-1 I du Code de l'environnement est contraire aux articles 1er, 2 et 3 de la Charte de l'environnement, en tant qu'il ne fixe pas de terme aux autorisations d'exploiter et qu'il n'impose pas une évaluation environnementale systématique des prescriptions visant à encadrer la poursuite de l'utilisation des centrales au-delà de leur trente-cinquième année.

Article 11 bis

Sur la méconnaissance de l'article 45 de la Constitution

La dernière phrase du premier alinéa de l'article 45 de la Constitution dispose que « *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* ».

L'article 11 bis vise à permettre à l'Autorité de sûreté nucléaire d'« *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* ».

Cet article n'a pas de lien, même indirect, avec le projet de loi initial qui portait sur « *l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes* », puisque cet article porte sur les conditions d'emploi des fonctionnaires et des agents d'établissements publics et des conditions de recrutement d'agents contractuels au sein de l'Autorité de sûreté nucléaire.

En outre, l'amendement qui a introduit l'article 11 bis n'avait lui-même pas de lien, même indirect, avec le projet de loi initial. Le Gouvernement a en effet tenté de réformer le système dual du régime de sûreté français via cet article 11 bis en tentant de procéder à la fusion de l'Autorité de sûreté nucléaire et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire. Cette tentative d'introduction tardive constitue un « *cavalier* », en plus de nuire à la sincérité des débats.

En conséquence, l'article 11 bis méconnaît manifestement les dispositions de l'article 45 de la Constitution.

Article 13

Sur la méconnaissance 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* ». De jurisprudence constante, il appartient au Conseil constitutionnel de déclarer contraires à la Constitution les dispositions introduites en méconnaissance de cette règle de procédure (Décision n° 2023-848 DC du 9 mars 2023).

Ce contrôle procédural s'opère en deux temps : le Conseil rappelle d'abord le périmètre initial du texte, tel qu'il a été déposé devant la première assemblée saisie, puis, il confronte le contenu des amendements déposés devant les assemblées à ce périmètre. Dans ce cadre, le Conseil a pu juger que la modification des conditions de stockage des déchets nucléaires en couche géologique profonde était dépourvue de tout lien avec les dispositions du projet de loi pour la croissance et l'activité et l'égalité des chances économiques (Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015).

Ainsi que le relève Jean Maïa, tel qu'interprété par le Conseil, l'article 45 vise à donc censurer « *les cas où l'amendement est dépourvu de tout lien avec le texte initial* » et ce « *contrôle s'exerce au regard du contenu du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie – l'exposé des motifs, le titre du projet ou l'intitulé de ses parties ne venant éventuellement que conforter ce contenu sans être décisifs pour son appréciation* ». (J. Maïa, « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations », Titre VII, n°4, Avril 2020).

En l'espèce, la loi déférée a pour origine le projet de loi relatif 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. L'exposé des motifs affirmait que « *le présent projet de loi a pour objectif de simplifier et d'accélérer la mise en œuvre de projets de construction de nouveaux réacteurs électronucléaires en France, en précisant l'articulation entre les différentes procédures (urbanisme, autorisation de création des réacteurs électronucléaires, et autorisation environnementale) (...) et à clarifier les procédures de réexamen périodique des réacteurs électronucléaire de plus de 35 ans* ». Par conséquent, l'objet du projet de loi déposé au Sénat en première lecture était exclusivement de modifier les conditions procédurales d'implantation de nouveaux réacteurs électronucléaires. À cette fin, il a introduit des dérogations et des modifications aux dispositions de droit commun applicables à la création des réacteurs électronucléaires pour une catégorie circonscrite de réacteurs, ceux qui seraient construits à proximité immédiate ou à l'intérieur de sites nucléaires préexistants.

Il convient donc d'apprécier la constitutionnalité des amendements déposés en première lecture au regard de cet objet. Au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, pour être conformes à l'article 45, ces amendements doivent présenter un lien, même indirect, avec ces dispositions dont l'objet est de déroger ou de modifier les conditions procédurales d'implantation des réacteurs électronucléaires.

Le projet de loi initial ne comprenait aucune disposition à caractère pénal. Introduites en première lecture au Sénat, les dispositions de l'article 13 ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles des autres articles du projet de loi initial qui avait une vocation essentiellement procédurale.

Ces dispositions de l'article 13 sont ainsi manifestement contraires à l'article 45 de la Constitution.

Sur la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789

Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « *La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

Le principe de la nécessité des peines qui découle de cet article doit se lire en combinant ses dispositions avec celles de l'article 5 de la Déclaration de 1789 : « *La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société* ». Il faut donc logiquement conclure que seules des actions nuisibles à la société peuvent être pénalement réprimées et que les peines qui peuvent sanctionner ce comportement doivent être à la fois strictement et évidemment nécessaires.

En l'espèce c'est sans aucun caractère de nécessité que le législateur est venu augmenter - parfois doubler - les peines relatives à certains délits. Le texte initial ne prévoyait nullement la moindre dispositions pénales et l'ajout de ces dispositions n'a jamais été clairement justifié. Au Sénat, le défenseur de l'amendement ayant introduit ces dispositions se contentait d'affirmer « *par cet amendement, déposé sur l'initiative d'Henri Leroy et cosigné par de nombreux collègues, nous souhaitons rappeler la nécessité de protéger les sites nucléaires. Nous proposons de renforcer les peines et les sanctions pour faire condamner sévèrement toute personne ou association qui tenterait de s'introduire sans autorisation de l'autorité compétente à l'intérieur des locaux ou sur les terrains concernés* ». Cet accès de sévérité n'est ainsi nullement justifié par une quelconque menace précise ou par des statistiques et pour cause: il est purement idéologique. La ministre en charge du texte avait ainsi donné un avis défavorable en relevant « *si je partage l'objectif de sécurité – il s'agit bien de "sécurité", et non de "sûreté", puisque nous parlons de protection des sites contre les intrusions –, les peines existantes sont proportionnées et déjà assez lourdes. Il suffit tout simplement de les appliquer* » (Sénat, Compte-rendu intégral des débats, Séance du 17 janvier 2023).

Par conséquent, l'article 13 méconnaît l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

PAR CES MOTIFS

Et tous autres à produire, déduire, ou suppléer même d'office, plaise au Conseil constitutionnel de bien vouloir :

- **DÉCLARER INCONSTITUTIONNEL** 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, adoptée le 09 mai 2023 par le Sénat et le 16 mai 2023 par l'Assemblée nationale ;
- **EN CONSÉQUENCE** en empêcher la promulgation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les membres du Conseil constitutionnel, l'expression de notre haute considération.