

A Mesdames et Messieurs les Président et  
Conseillers composant la section du  
contentieux du CONSEIL D'ETAT

## RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

### POUR :

#### 1. Réseau "Sortir du nucléaire"

Association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et agréée pour la protection de l'environnement, dont le siège social est sis 9 rue Dumenge, 69317 LYON CEDEX 04, représentée par Madame Marie FRACHISSE, coordinatrice des questions juridiques, régulièrement mandatée par délibération du conseil d'administration (Production n° 1-1), (**représentante unique**)

#### 2. Greenpeace France

Association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 et agréée pour la protection de l'environnement, dont le siège social est 13 rue d'Enghien, 75010 PARIS, prise en la personne de son président, Sylvain Breuzard et représentée par Madame Marie FRACHISSE, coordinatrice des questions juridiques de l'association Réseau "Sortir du nucléaire", régulièrement mandatée (Production n° 1-2).

### CONTRE :

La Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE), adoptée par le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie, et les décisions de prolongation des réacteurs nucléaires qu'elle contient (Production n° 2).

## FAITS ET PROCEDURE

La programmation pluriannuelle de l'énergie, visée par le présent recours, définit, ainsi que l'énonce son décret d'adoption, les priorités d'action des pouvoirs publics pour la gestion des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental sur la période 2019-2028 afin d'atteindre les objectifs définis aux articles L. 100-1, L. 100-2 et L. 100-4 du Code de l'énergie.

Cette programmation pluriannuelle de l'énergie résulte, sur le terrain procédural, d'un processus réglementaire finalisé par décret du Premier ministre sur le rapport de la ministre de la transition écologique et solidaire, au visa pris du Code de l'énergie, notamment le chapitre 1<sup>er</sup> du titre IV de son Livre 1<sup>er</sup> et les articles L. 311-5-7 et R. 712-1, de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte et la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat.

Le projet de programmation, dit PPE dans le présent recours, a été soumis pour avis à un certain nombre d'autorités : le Conseil national de la transition écologique, l'Autorité environnementale, le Comité du système de distribution publique d'électricité, le Conseil supérieur de l'énergie et le comité de gestion des charges de service public de l'électricité.

Il a, par ailleurs, été soumis à débat public organisé par la Commission nationale du débat public au premier semestre 2018 et à consultation du public sur Internet réalisée du 20 janvier au 20 février 2020 en application des articles L. 120-1 et L. 123-19 du Code de l'environnement. Ainsi que l'indique le site du Ministère de la transition écologique et solidaire :

*« A la suite de la consultation du public sur internet qui s'est déroulée du 20 janvier au 20 février 2020, une synthèse des avis du public, les motifs de la décision d'adoption de la PPE et une déclaration environnementale sont publiés par le ministère de la Transition écologique et solidaire en application des articles L. 123-19-1 et L. 122-9 du code de l'environnement. En parallèle de l'adoption de la PPE par décret, les versions définitives de la Programmation pluriannuelle de l'énergie, de sa synthèse, et du décret d'adoption sont également disponibles sur le site internet du ministère ».*

De telles précisions sont importantes.

La PPE est, pour sa forme en effet, une décision dérogatoire ne résultant pas des seules dispositions du décret l'adoptant, mais aussi des versions définitives de la Programmation pluriannuelle de l'énergie (document de 400 pages mis en ligne sur le site Internet du ministère).

Le décret du 21 avril 2020 énonce, en son article 1<sup>er</sup>, à son égard, qu'elle « est adoptée ». Ce document de 400 pages, dit PPE, possède donc autant de normativité que les dispositions du décret qui comporte, pour sa part, un certain nombre de décisions articulées en onze articles.

Aucun de ces articles ne concerne le nucléaire. Les décisions relatives au nucléaire sont énoncées dans le document dit PPE qui, parmi les décisions prises, décide de la prolongation des réacteurs que les requérantes entendent contester.

Les pages concernées de la PPE sont les pages 159 et suivantes. Elles énoncent :

*« Evolution du parc nucléaire au regard de l'atteinte des 50 % de nucléaire dans la production Electrique :  
(...)  
Pour atteindre cet objectif de 50 % de la production d'électricité d'ici 2035, le Gouvernement fixe les orientations suivantes :*

*14 réacteurs nucléaires seront arrêtés d'ici 2035, dont ceux de la centrale de Fessenheim  
Le principe général sera l'arrêt des réacteurs, hors Fessenheim, à l'échéance de leur 5ème visite décennale,  
 soit des arrêts entre 2029 et 2035...*

*Mesures*

*(...) Le calendrier de fermeture des centrales respectera les échéances de 5ème visite décennale des réacteurs  
 concernés, à l'exception de 2 réacteurs qui fermeront dans la deuxième période de la PPE en 2027 et en  
 2028.*

*L'arrêt à la 5ème visite décennale est :*

- *Un scénario cohérent au plan industriel : la 5ème visite décennale constitue une date bien définie à laquelle un arrêt long et des investissements sont obligatoires, qui ne seront pas engagés si un arrêt définitif est planifié à cette date.*
- *Pour répondre à la demande d'électricité, en France comme en Europe, l'investissement dans la prolongation de l'exploitation des réacteurs est moins coûteux que l'investissement dans de nouvelles capacités. Tant que des débouchés existent et qu'il n'y a pas de moyens surcapacitaires dont le coût de production est supérieur au prix de marché à l'exportation, ce scénario est le plus avantageux au plan économique pour les Français.*
- *Ce scénario permet de faire bénéficier le mix électrique français et européen d'une production de base décarbonée, ce qui permet de diminuer les émissions de CO2 européennes en se substituant à une production électrique plus carbonée.*
- *Le Gouvernement considère que ces fermetures, sont cohérentes avec la stratégie industrielle d'EDF, qui amortit comptablement les réacteurs de 900 MW sur une durée de 50 ans, et ne donneront donc pas lieu à indemnisation ». (souligné par nous)*

La PPE autorise ainsi la prolongation d'une très grande partie des réacteurs nucléaires français jusqu'à leur 5e visite décennale et même au-delà. En cela, elle autorise la prolongation de ces mêmes réacteurs au-delà de leur 4e visite décennale (**Production n° 3**).

Ce sont les décisions attaquées.

## DISCUSSION

La question que pose ce recours est la suivante : pourquoi le nucléaire, qui représente pourtant 71,7% de notre approvisionnement électrique, est-il totalement absent du décret PPE alors que les quelques lignes qui le concernent dans la « synthèse » génèrent des orientations particulièrement lourdes, conduisant ainsi à la prolongation de nombreux réacteurs nucléaires au-delà de leur 4e visite décennale ?

Si la PPE est d'abord un instrument de mise en cohérence de la politique énergétique par le pouvoir réglementaire, elle participe aussi de la transparence vis-à-vis des citoyens, essentielle étant donné l'importance des investissements publics dirigés vers l'énergie et l'absence du législatif dans cette matière. Il sera rappelé que la loi n'est pas compétente et que la part de contrôle qui lui a été dévolue n'a pas été exercée. Il sera rappelé encore que toute administration doit, en application de nos principes démocratiques, rendre compte de l'usage fait des deniers publics.

C'est parce que la PPE a été pensée comme un instrument de justification et de transparence pour le pouvoir réglementaire, s'agissant des options prises en matière de politique énergétique, qu'elle rend obligatoire la quantification des coûts de ces options vis-à-vis des finances publiques. Or, ceci n'a pas été opéré s'agissant du nucléaire malgré sa part prépondérante dans la production électrique et dans les options de notre politique énergétique, alors même que c'est plus particulièrement sur

le terrain financier, au regard du coût du nucléaire, qu'est officiellement justifiée la décision prise de prolongation de la durée de fonctionnement des réacteurs :

*« Pour répondre à la demande d'électricité, en France comme en Europe, l'investissement dans la prolongation de l'exploitation des réacteurs est moins coûteux que l'investissement dans de nouvelles capacités. Tant que des débouchés existent et qu'il n'y a pas de moyens surcapacitaires dont le coût de production est supérieur au prix de marché à l'exportation, ce scénario est le plus avantageux au plan économique pour les Français ».*

Ce défaut de transparence s'agissant des coûts du nucléaire pour les finances publiques est tout aussi présent sur le terrain environnemental. La PPE contient des décisions dont les incidences environnementales n'ont pas été appréciées, à l'instar de la et des décisions attaquées de prolongation des réacteurs nucléaires.

C'est donc du défaut de justification globale de la PPE s'agissant des décisions qu'elle contient dont il sera question ici : défaut de justification sur le terrain environnemental en violation des règles établies par les directives européennes ; défaut de justification sur le terrain des finances publiques en violation de nos principes constitutionnels ; défaut de justification quant à la sûreté des populations étant entendu l'état très dégradé du parc existant et les difficultés financières des opérateurs.

## **SUR LES DECISIONS ATTAQUEES**

En quoi la PPE est-elle décisive et constitue-t-elle la décision politique soumise à évaluation environnementale et à contrôle du juge bien que « des actes ultérieurs » viennent en préciser la portée et en permettre la mise en œuvre ? Telle sera l'une des questions posées par ce recours.

Parce qu'il n'y a pas d'autre décision dans le processus décisionnel permettant la prolongation effective d'un réacteur nucléaire sera l'une des réponses apportées par ce recours. Il y a nécessairement, en effet, une décision « politique » s'agissant du nucléaire et cette décision doit être soumise au contrôle du droit. Le contrôle de l'acte réglementaire est la seule voie ouverte au droit en contexte de carence du législatif.

Ce contrôle de l'acte réglementaire est seul à même de permettre un exercice effectif des droits conférés par l'ordre communautaire, ainsi que le rappelle la CJUE :

*« lorsque les juridictions nationales sont saisies de recours à l'encontre d'un tel acte, les modalités procédurales applicables à de tels recours relèvent de l'ordre juridique interne en vertu du principe de l'autonomie procédurale des États membres, mais ne doivent pas être moins favorables que celles régissant des situations similaires de nature interne (principe d'équivalence) ni rendre impossible en pratique, ou excessivement difficile, l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité). Par conséquent, les juridictions saisies à cet égard doivent adopter, sur le fondement de leur droit national, des mesures tendant à la suspension ou à l'annulation du plan ou programme adopté en méconnaissance de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale. »*

28 févr. 2012 Aff. C-41/11, Inter-Environnement Wallonie ASBL et Terre wallonne ASBL  
c/ Région wallonne

Cet exercice effectif des droits conférés par l'ordre communautaire suppose, pour l'espèce, que la PPE soit reconnue comme une décision contenant des décisions concernant des projets qui

peuvent être distinguées. Cela est admis comme possible, au demeurant, par notre droit interne, le caractère décisoire des actes administratifs se déduisant du fond et non de la forme de l'acte. Une telle reconnaissance ne constitue pas un préalable au contrôle des décisions de prolongation des réacteurs nucléaires s'agissant, en particulier, de leur conformité à la directive Évaluation des Projets étant donné l'effet direct du droit communautaire. Mais elle s'impose pour une meilleure compréhension du dossier et une meilleure articulation de sa complexité juridique.

Le contrôle de l'acte réglementaire s'avère, en effet, entravé, la PPE constituant une décision unique, plan ou programme, soumise à évaluation environnementale en application de la directive Plan et Programme. Cette évaluation environnementale a été réalisée s'agissant de la présente PPE. Mais, au-delà même de son insuffisance, il sera démontré qu'elle ne pouvait constituer une évaluation environnementale pour les projets que cette même PPE a autorisés.

Ce qui est important pour le juge communautaire est qu'il n'y ait pas de contournement des obligations énoncées par les directives Évaluation pouvant, par exemple, se matérialiser par une fragmentation des mesures en réduisant l'effet utile :

*« La notion d'« ensemble significatif de critères et de modalités » pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement visant à assurer que des prescriptions susceptibles d'avoir de telles incidences notables fassent l'objet d'une évaluation environnementale, doit être entendue de manière qualitative ainsi l'effet utile, et non pas quantitative, afin d'éviter de possibles stratégies de contournement des obligations énoncées par la directive pouvant se matérialiser par une fragmentation des mesures. »*

CJUE 7 juin 2018 Aff. C-671/16, Inter – Environnement Bruxelles ASBL e.a. c/ Région de Bruxelles – Capitale

Ou, comme pour le présent dossier, pouvant se matérialiser par l'absence de décision politique pouvant être soumise à évaluation environnementale ou, en tous les cas autre que celle de la PPE, qui n'a pas été organisée puisque soumise à la directive Plan et Programme et non à la directive Projets, pour permettre une évaluation environnementale pertinente de chacun des réacteurs dont elle décide la prolongation.

En d'autres mots, la PPE, en l'état de son organisation par le droit français, n'a pu décider, sans violer le droit communautaire, de la prolongation des réacteurs nucléaires qui devait faire l'objet de décisions distinctes, objets au préalable d'évaluations environnementales propres à chaque site nucléaire concerné. En effet, un projet, s'il entre dans le champ d'application de la directive Évaluation des projets, qu'il soit autorisé par un plan ou programme ou par une décision qui lui est spécifique, doit en tout état de cause, faire l'objet d'une évaluation environnementale propre.

En d'autres mots encore, même si l'indivisibilité des décisions contenues dans la PPE était reconnue parce que la PPE est incontestablement un programme, la et les décisions contenues dans celle-ci de prolongation des réacteurs ne pourraient avoir effet au regard de leur violation du droit communautaire.

Sera rappelé, à cet égard, les conséquences de l'effet direct et l'office du juge national en charge de l'application des dispositions ou des principes du droit de l'Union qui est dans « l'obligation d'assurer le plein effet de ce droit en laissant au besoin inappliquée toute disposition nationale contraire, sans avoir à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par son auteur ou par tout autre procédé constitutionnel » (CJCE, 9 mars 1978, aff. 106/77, Simmenthal, pt 24 : Rec. CJCE 1978, p. 629. - CJCE 27 oct. 2009, aff. C-115/08, CEZ, pt 138 : Rec. CJUE 2009, I, p. 10265. - CJUE, 5 oct. 2010, aff. C-173/09, Elchinov

, pt 31 : Rec. CJUE 2010, I, p. 8889 - CJUE, 18 juill. 2013, aff. C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi , pt 33. – CJUE, 11 sept. 2014, aff. C-112/13 , A, pt 36. – CJUE, 4 déc. 2018, aff. C-378/17, Boyle et a., pt 35).

Deux décisions sont donc visées par ce recours :

- En premier lieu, la PPE, en ce qu'elle autorise la et les prolongations des réacteurs nucléaires, en violation des directives Évaluation des Projets et Habitats, sans qu'ait été opéré une évaluation environnementale ou d'incidences pour chaque site concerné ; pour l'insuffisance, en tout état de cause, de son évaluation environnementale s'agissant du nucléaire et de la décision de prolongation des réacteurs qu'elle contient au regard des exigences posées par la directive Plan et Programme ; parce qu'elle apparaît totalement insuffisante quant à sa justification des coûts pour les finances publiques du nucléaire par rapport aux autres sources d'énergie, en plus d'être entachée d'une erreur de fait quant aux travaux que les décisions de prolongation qu'elle adopte impliquent.
- En second lieu, la ou les décisions inscrites dans la PPE de prolongation des réacteurs adoptées sans que les évaluations environnementales ou d'incidences nécessaires aient été réalisées, mais aussi sans que le public intéressé au sens de la Convention d'Aarhus ait été consulté et au prix d'une erreur manifeste d'appréciation sur les conditions de sûreté des réacteurs concernés. Il sera, souligné que les associations requérantes entendent contester les décisions de prolongation des réacteurs au-delà de leur 4<sup>e</sup> visite décennale, inscrites dans la PPE, et non les décisions de prolongation des réacteurs au-delà de leur 5<sup>e</sup> visite décennale que rend possible aussi la PPE. En autorisant, en effet, la prolongation de réacteurs au-delà de leur 5<sup>e</sup> visite décennale, la PPE autorise nécessairement la prolongation de ces mêmes réacteurs au-delà de leur 4<sup>e</sup> visite décennale. Ce sont, en l'occurrence, ces dernières décisions qui sont visées par le présent recours et pour lesquelles est sollicitée la reconnaissance de la qualité de Projets au sens de la directive Évaluation des Projets.

## **SUR LA LEGALITE EXTERNE**

### **Vices de procédure :**

- Constitue un vice de procédure l'autorisation par la PPE de prolongation des réacteurs nucléaires au vu d'une évaluation environnementale insuffisante ou, en tout état de cause, sans évaluation environnementale préalable pour chaque site concerné en violation des règles établies par les directives Évaluation Plan et Programme et Évaluation des projets.
- Constitue également un vice de procédure le défaut de soumission à évaluation environnementale de la/des décisions de prolongation des réacteurs inscrites dans la PPE, en violation des règles établies par la directive Évaluation des projets.

Il sera rappelé que la décision de prolongation d'un réacteur nucléaire est une décision soumise à évaluation environnementale au titre de la directive Plan et Programme comme au titre de la directive Projets (I). Il sera démontré que la/les décisions de prolongation des réacteurs contenues dans la PPE n'ont pas fait l'objet d'une évaluation environnementale préalable (II).

- I. Sur la soumission de la décision de prolongation d'un réacteur nucléaire à évaluation environnementale

La directive Évaluation des Projets impose une évaluation environnementale préalablement à la décision de prolongation d'un réacteur nucléaire (A). C'est la décision politique autorisant une telle prolongation qui se trouve soumise, en premier lieu, à cette évaluation (B).

- A. La directive Évaluation des Projets impose une évaluation environnementale préalablement à la décision de prolongation d'un réacteur nucléaire
  - 1. L'applicabilité de la directive Évaluation des Projets à la décision de prolongation d'un réacteur nucléaire

Les évaluations environnementales sont organisées, au niveau communautaire, par les directives Évaluation des Plans et Programmes et Évaluation des Projets. Ces deux directives sont applicables pour le présent recours, étant entendu la nature de la PPE soumise à évaluation environnementale en application de la directive Plan et Programme<sup>1</sup> et la nature des décisions qu'elle contient, à l'instar des décisions de prolongation des réacteurs nucléaires soumises à évaluation environnementale en application de la directive Projets<sup>2</sup>.

Ainsi que l'énoncent les motifs de cette dernière directive : « *au cours de la dernière décennie, les questions environnementales, telles que l'utilisation efficace des ressources et la durabilité, la protection de la biodiversité, le changement climatique et les risques d'accidents et de catastrophes, ont pris davantage d'importance dans l'élaboration des politiques. Il y a donc lieu qu'elles constituent également des éléments importants dans les processus d'évaluation et de prise de décision* ».

Ainsi que l'interprète, de plus, le juge communautaire : « *compte tenu de la finalité de la directive consistant à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement, les dispositions qui délimitent son champ d'application, et notamment celles énonçant les définitions des actes envisagés par celle-ci, doivent être interprétées d'une manière large* » (CJUE 21 déc. 2016 Aff. C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus c/ Comune di Venezia e.a. 21 déc. 2016 Aff. C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus c/ Comune di Venezia e.a.).

C'est dans un tel cadre que la CJUE, dans sa décision susvisée du 29 juillet 2019, a estimé que « ***la prolongation de 10 ans d'une centrale nucléaire est une décision soumise à évaluation environnementale préalable si elle s'accompagne d' « 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* »**, ces mesures étant « ***considérées comme étant d'une ampleur comparable, en termes de risques d'incidences environnementales, à celle de la mise en service initiale des dites centrales* »** (29 juillet 2019 Aff. C411/17, Inter-Environnement Wallonie ASBL e.a. c/ Conseil).

La directive Évaluation des Projets est donc seule applicable pour une décision de prolongation d'un réacteur nucléaire qui constitue un « projet » au sens de la directive si elle remplit certaines conditions, ainsi que l'énonce la CJUE dans sa décision.

La directive Évaluation Plan et Programme n'est donc pas applicable à la décision autorisant un projet ou, de façon indirecte, si le plan ou programme mentionne les projets autorisés et que leur impact territorial est avéré (voir infra). En tout état de cause, ces mêmes projets resteront soumis à la nécessité d'une évaluation environnementale qui leur est propre, ainsi que le rappelle la directive Plan et Programme. Elle est sur ce point, en effet, très claire en dissociant ce qui peut être exigé au

---

<sup>1</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

<sup>2</sup> Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement

titre de la directive Plan et Programme et ce qui peut être exigé au titre de la directive Projets. Ainsi, son article 11 alinéa 1 dispose qu'« une évaluation environnementale effectuée au titre de la présente directive est sans préjudice des exigences de la directive 85/337/CEE ni d'aucune autre disposition législative communautaire ».

L'évocation d'un projet dans un plan ou programme soumis à évaluation environnementale selon la directive Évaluation Plan et Programme n'exonère donc pas de la réalisation d'une évaluation environnementale Projets pour ce même projet. Le droit français contourne alors le droit communautaire en dispensant d'évaluation environnementale Projet la décision « politique » de prolongation d'un réacteur nucléaire.

En d'autres mots, la PPE, parce qu'elle relève de l'évaluation environnementale de la directive Plan et Programme, ne pouvait **décider**, sans violer la directive Évaluation des Projets, de la prolongation des réacteurs à défaut des éléments exigés dans le cadre de l'évaluation environnementale Projets. Un Plan ou Programme n'a pas vocation, au demeurant, à prendre de telles décisions qui relèvent de décisions politiques distinctes soumises à évaluation environnementale au titre de la directive Projets.

Ainsi, l'évaluation environnementale de la PPE doit être reconnue, pour le présent dossier comme la seule évaluation existante s'agissant de chacun des réacteurs pour lesquels une décision « politique » de prolongation a été adoptée. Son inopposabilité et son insuffisance, qui seront démontrées, entachent les décisions attaquées d'un vice de procédure par violation des Directives susmentionnées.

## 2. L'applicabilité de la directive Évaluation des Projets à la décision « politique » de prolongation d'un réacteur nucléaire

La directive Évaluation des Projets est donc seule applicable à une décision de prolongation d'un réacteur nucléaire. C'est la décision « politique » qui décide de cette prolongation, qui se trouve soumise, en premier lieu, à une telle obligation.

En effet, l'évaluation environnementale porte en elle un dialogue pour permettre de faire évoluer un projet au regard de ses incidences sur l'environnement. Ce dialogue s'opère plus particulièrement entre les autorités administratives et les maîtres d'ouvrages, mais il a vocation à se tenir aussi et d'abord, au niveau politique puisque c'est à ce stade que la décision peut évoluer pour que soit davantage pris en compte ses incidences sur l'environnement.

Ce dialogue est rappelé par la CJUE dans sa décision de 2019 :

*« 82 L'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE précise que l'évaluation des incidences sur l'environnement qu'elle impose doit intervenir « avant l'octroi de l'autorisation » des projets qui y sont soumis.*

*83 Ainsi que la Cour l'a déjà souligné, le caractère préalable d'une telle évaluation se justifie par la nécessité que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision afin d'éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets (arrêt du 31 mai 2018, Commission/Pologne, C-526/16, non publié, EU:C:2018:356, point 75 et jurisprudence citée) ».*

Ce dialogue est rappelé par l'évaluation environnementale stratégique de la PPE elle-même (PPE P.28) : « L'évaluation environnementale stratégique est également un outil d'aide à la décision. En intégrant la composante environnementale dans le processus décisionnel, elle permet de peser l'ensemble des pour et des contre du programme ».

L'acte politique autorisant la prolongation d'un réacteur, parce qu'il doit résulter de ce dialogue, est une décision soumise à évaluation environnementale. Quelle que soit la place de l'acte dans la hiérarchie des normes ou sa forme. Dans le cas belge, c'est une loi qui a été reconnue par la CJUE comme soumise à évaluation environnementale au titre de la directive Évaluation des Projets<sup>3</sup>. Peu importe donc, pour l'espèce, la forme de la PPE qui ne peut être un obstacle à la soumission des décisions de prolongation des réacteurs qu'elle contient à évaluation environnementale.

Le droit communautaire n'admet une dispense d'évaluation environnementale s'agissant de cette décision « politique » de prolongation d'un réacteur nucléaire qu'à deux conditions :

*« La première condition implique que le projet soit adopté par un acte législatif spécifique, qui présente les mêmes caractéristiques qu'une autorisation. Cet acte doit notamment ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2012, Solvay e.a., C-182/10, EU:C:2012:82, point 32 et jurisprudence citée). Le projet doit, en outre, être adopté en détail, à savoir de manière suffisamment précise et définitive, de sorte que l'acte législatif adoptant celui-ci doit comporter, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, tous les éléments du projet pertinents, au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement... Il en résulte qu'un acte législatif ne peut être considéré comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive Évaluation des Incidences sur l'Environnement (EIE), lorsqu'il ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences de ce projet sur l'environnement ou qu'il nécessite l'adoption d'autres actes pour ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet.*

*La seconde condition prévue à l'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE implique que les objectifs de cette directive, y compris celui de la mise à disposition d'informations, soient atteints à travers la procédure législative. L'acte législatif doit attester que les objectifs de la directive EIE ont été atteints en ce qui concerne le projet concerné (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2012, Solvay e.a., C-182/10, EU:C:2012:82, point 33 et jurisprudence citée). Par conséquent, le législateur doit avoir à sa disposition, au moment de l'adoption du projet en cause, une information suffisante. À cet égard, il ressort de l'article 5, paragraphe 3, de la directive EIE que les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum une description du projet comprenant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des incidences négatives importantes et, si possible, y remédier, les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement, une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux incidences sur l'environnement, ainsi qu'un résumé non technique de ces différentes informations (voir, en ce sens, arrêts du 18 octobre 2011, Boxus e.a., C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, point 43, ainsi que du 16 février 2012, Solvay e.a., C-182/10, EU:C:2012:82, point 37) ».*

<sup>3</sup> La loi belge concernée est la loi du 28 juin 2015 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique. L'exposé des motifs de la loi du 28 juin 2015 souligne, notamment, que « la situation potentiellement problématique en matière de sécurité d'approvisionnement est mise en évidence dans plusieurs études scientifiques et que, compte tenu des grandes incertitudes liées au redémarrage des centrales Doel 3 et Tihange 2, de la fermeture annoncée de centrales thermiques au cours de l'année 2015 et du fait que l'intégration des capacités étrangères au réseau belge n'est pas possible à court terme, le gouvernement belge a décidé, le 18 décembre 2014, de prolonger l'exploitation des centrales Doel 1 et Doel 2 pour une période de dix ans, sans que la durée d'exploitation de ces réacteurs ne puisse se prolonger au-delà de l'année 2025. Il énonce que cette prolongation sera réalisée dans le respect des prescriptions en matière de réévaluation décennale de sûreté couvrant notamment les mesures prévues par le plan pour l'exploitation à long terme des centrales, élaboré par Electrabel SA, qui détaille les mesures à prendre en raison de la prolongation de l'activité de production industrielle d'électricité des deux centrales, dit « plan "Long Term Operation" » (ci-après le « plan LTO »), la réadaptation du plan d'action relatif aux tests de résistance et les approbations nécessaires de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) ».

La PPE est, pour le présent dossier, la décision « politique » soumise à évaluation environnementale Projet parce qu'ainsi qu'il le sera démontré, il n'y a pas d'autre décision politique pouvant être soumise à évaluation environnementale Projet. La PPE ne peut, de plus, être considérée comme exemptée d'évaluation environnementale s'agissant des décisions qu'elle contient de prolongation des réacteurs, le pouvoir réglementaire n'ayant pas eu « *à sa disposition, au moment de l'adoption du projet en cause, une information suffisante* ».

La PPE ne peut d'ores et déjà être considérée comme une autorisation, même si c'est elle qui **décide** de la prolongation des réacteurs.

En tout état de cause, la PPE ne peut être considérée comme ayant adopté en détail, comme il est exigé dans le cadre d'une autorisation, le projet de prolongation de chaque réacteur concerné, à savoir de manière suffisamment précise et définitive et en comportant tous les éléments pertinents du projet de prolongation de chaque réacteur au regard de l'évaluation de leurs incidences sur l'environnement. Il sera démontré, à ce titre, que la PPE et son évaluation environnementale ne comportent aucune des informations exigées par le juge communautaire s'agissant de chaque réacteur prolongé.

Ainsi, les décisions de prolongation de chaque réacteur nucléaire concerné, inscrites dans la PPE, étaient bien soumises à évaluation environnementale Projet constituant les décisions « politiques » visées par la CJUE dans sa décision du 29 juillet 2019. Mais ce que montre aussi cette décision de la Cour de justice est qu'il y a nécessairement une ou des décisions « politiques » s'agissant du nucléaire car le choix de la prolongation d'un réacteur nucléaire est un acte fort. La Belgique a d'ailleurs choisi la voie législative pour adopter ses décisions de prolongation, témoignant d'un souci de démocratie plus engagé que le nôtre.

## B. Il y a nécessairement un acte politique soumis à l'évaluation environnementale Projets

### 1. La décision de prolongation d'un réacteur nucléaire : un acte fort

Il y a nécessairement un acte politique car la décision de prolongation d'un réacteur nucléaire est un acte fort sur les terrains politique, économique, financier et, bien sûr, environnemental comme l'a reconnu, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) dans sa revue Contrôle de novembre 2014, dans un dossier consacré à « *La poursuite du fonctionnement des centrales nucléaires au-delà de 40 ans* » (Production n° 4). L'ASN introduit, en effet, ce dossier par ces mots : « *La prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires constitue aujourd'hui un enjeu majeur. C'est d'abord un enjeu politique, à l'heure où la loi de transition énergétique redessine les grandes lignes de la politique énergétique du pays. C'est aussi un enjeu industriel sans précédent pour l'exploitant, tant sur le plan technique qu'économique. C'est, enfin, et surtout un enjeu énorme en termes de sûreté nucléaire, les plus anciens réacteurs arrivant bientôt à l'aube de la quarantième année d'exploitation, et donc de leur quatrième visite décennale* » (souligné par nous).

La décision de prolongation d'un réacteur est un acte fort sur le terrain politique, interrogeant la volonté effective en France d'une baisse du nucléaire dans le mix énergétique pour aménager une réelle place aux renouvelables pourtant si présents dans la PPE. Mais la décision de prolongation d'un réacteur pose, d'abord, d'évidents problèmes de sûreté pour la population et l'environnement. Une telle prolongation est reconnue, à cet égard, comme porteuse en elle-même d'incidences sur l'environnement, l'activité nucléaire ayant structurellement des incidences, par exemple, sur la ressource en eau et les sols en dehors même de tout accident ou catastrophe. De plus, la décision de prolongation n'emporte pas aussi simplement prolongation d'un réacteur existant. Elle implique de nombreux travaux, programmés en France depuis des années, notamment et en partie dans le

cadre du Grand Carénage<sup>4</sup>, et provisionnés d'ores et déjà par les opérateurs. Ces travaux d'ampleur auront nécessairement des effets sur la population et l'environnement.

L'existence de ces travaux est, au demeurant, l'une des conditions de l'existence d'un projet au sens de la directive Évaluation des Projets qui vise « *la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages* » et « *d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol* » et qui exige que ces travaux ou ces interventions modifient la réalité physique du site et soient indissociablement liés à la décision de prolongation, ainsi que l'énonce la décision de la CJUE relative aux centrales belges. Cette indissociabilité, en l'espèce, entre une grande partie des travaux du Grand Carénage et la décision de prolongation des centrales inscrite dans la PPE sera démontrée.

La décision de prolongation d'un réacteur et, à fortiori, d'au moins 38 réacteurs n'ayant pas été construits pour une telle durée (**Production n° 3**) est aussi un acte fort sur le terrain économique, impliquant ainsi des investissements publics et un arbitrage économique par rapport à d'autres formes d'énergie. Cette même décision génère également des obligations financières, de provisionnements financiers pour les opérateurs s'agissant des déchets produits pendant la durée de la prolongation et des conditions de démantèlement qui seront toutes autres puisque décalées dans le temps.

Enfin, la décision de prolongation est un acte fort nonobstant la circonstance, pour le présent dossier, que la durée d'exploitation des réacteurs français n'a pas été fixée par la loi et que les autorisations sont ainsi délivrées à durée indéterminée. En effet, il a toujours été évoqué une durée d'exploitation maximale de 40 ans<sup>5</sup> et la continuation au-delà de cette date comme un arbitrage politique et économique. La prolongation des réacteurs implique de très lourds travaux pour les opérateurs, mais également pour l'État au travers des participations qu'il possède au sein de ces opérateurs. Il est donc nécessaire que l'autorité politique acte de cet alourdissement important de charges pour l'État.

## 2. Les travaux accompagnant les décisions de prolongation des réacteurs inscrites dans la PPE

### a. La certitude de l'existence de travaux accompagnant la décision de prolongation des réacteurs

Une partie des travaux projetés en France dans le cadre du Grand Carénage possèdent les caractéristiques des travaux visés par la directive Évaluation des Projets telle qu'interprétée par la CJUE dans sa décision du 29 juillet 2019 et ce, même si la PPE ne vise pas la réalisation de tels travaux. La PPE apparaît alors mensongère lorsqu'elle souligne, comme motif à sa décision de prolongation des réacteurs, « *l'existence d'un scénario cohérent au plan industriel : la 5ème visite décennale*

<sup>4</sup> Le programme dit du Grand Carénage est envisagé par EDF depuis 2009. Les différents avis des autorités de contrôle témoignent de sa matérialité. Le Grand Carénage est un programme industriel fourre-tout qui comprend des travaux liés à la prolongation des réacteurs, mais pas seulement. Il comprend aussi des opérations de maintenance, de mise aux normes post-Fukushima... En outre, tous les travaux entraînés par la prolongation des réacteurs ne relèveront pas nécessairement du Grand Carénage.

<sup>5</sup> A cet égard, Philippe Saint Raymond, président du Groupe permanent d'experts pour les réacteurs nucléaires explique : « *L'avis émis par le GPR n'est pas défavorable au principe de la prolongation de la durée de vie des réacteurs, mais insiste sur les deux composantes des réexamens de sûreté qui doivent permettre de se prononcer, réacteur par réacteur, sur cette prolongation. En ce qui concerne l'examen de conformité, la date des 40 ans sera particulièrement critique puisque la maîtrise du vieillissement au-delà de cette date n'était pas justifiée dans le dossier originel d'autorisation du réacteur. Cette maîtrise du vieillissement pour les dix années à venir devra donc être soigneusement démontrée, ce qui suppose en particulier des programmes de recherche sur les phénomènes à prendre en compte. L'examen de conformité devra être particulièrement vigilant, et des opérations de maintenance exceptionnelle devront être menées comme prévu par EDF* ». (**Production n° 4**)

*constitue une date bien définie à laquelle un arrêt long et des investissements sont obligatoires, qui ne seront pas engagés si un arrêt définitif est planifié à cette date ».*

Ce motif permettrait la prolongation des réacteurs jusqu'à leur 5<sup>e</sup> visite décennale, date à laquelle des investissements seraient obligatoires sauf si un arrêt définitif était planifié à cette date. Ce serait ainsi cette 5<sup>e</sup> visite décennale qui générerait le besoin de travaux. La PPE veut ainsi nous faire croire que nous ne serions aucunement dans le scénario belge puisque la prolongation des réacteurs au-delà de leur 4<sup>e</sup> visite décennale qu'elle décide ne générerait pas de travaux, condition de l'applicabilité de la directive Évaluation des Projets et de l'évaluation environnementale que celle-ci implique<sup>6</sup>.

Ce qui a été souligné s'agissant des « décisions » soumises à la directive Évaluation des Projets peut l'être tout autant s'agissant des travaux accompagnant de telles décisions. Le soin du juge communautaire est de garantir l'absence de contournement des règles établies par la directive, ce qui l'amène à examiner tout programme de travaux accompagnant les décisions relevant de la directive.

Ainsi, pour le cas belge, ce n'est pas la loi actant la prolongation des réacteurs qui décide des travaux accompagnant cette décision, mais une convention, postérieure à la loi incriminée, qui *« prévoit la réalisation d'un plan d'investissements dit « de jouvence », décrit ces travaux comme étant ceux nécessaires à la prolongation de la durée d'exploitation des deux centrales et comme comprenant, notamment, les investissements approuvés par l'AFCN dans le cadre du plan LTO pour le remplacement d'installations pour cause de vieillissement et la modernisation d'autres installations, ainsi que les modifications à apporter en vertu de la quatrième revue périodique de sûreté et des tests de résistance effectués à la suite de l'accident de Fukushima (Japon) ».*

Nonobstant, le juge communautaire va estimer que : *« compte tenu de ces différents éléments, des mesures telles celles en cause au principal ne sauraient être artificiellement détachées des travaux qui leur sont indissociablement liés, aux fins d'apprécier l'existence, en l'occurrence, d'un projet, au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), premier tiret, de la directive EIE. Il y a, dès lors, lieu de constater que de telles mesures et les travaux de modernisation qui leur sont indissociablement liés font, ensemble, et sous réserve des appréciations de fait qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, partie d'un même projet, au sens de cette disposition ».*

Ainsi, la circonstance que la PPE ne fasse état d'aucun programme de travaux d'envergure pour accompagner la et les décisions de prolongation des réacteurs qu'elle contient, au prix d'une erreur de fait, est en tout état de cause inopérante pour dénier aux décisions de prolongation le caractère de « projets » au sens de la directive Évaluation des Projets, les travaux du Grand Carénage étant, en partie, indissociablement liés à la décision prise par la PPE de prolongation des réacteurs.

La circonstance, encore, que la prolongation effective des réacteurs donne lieu à des actes ultérieurs, prescripteurs éventuels de travaux (comme c'est le cas en France avec les prescriptions de l'ASN post visite décennale) n'est pas, ainsi que le précise le juge communautaire dans la même décision relative aux centrales belges, *« de nature à modifier cette analyse ».*

En effet, la prolongation d'un réacteur nucléaire au-delà de 40 ans nécessite deux catégories de travaux. Les premiers sont les travaux génériques, c'est-à-dire traitant des aspects communs à tous les réacteurs, tels que les travaux générés par les modifications qui ont été décidées afin d'améliorer le niveau de sûreté des installations. S'il n'est pas possible à ce stade d'en cerner l'ampleur, l'ASN

---

<sup>6</sup> À ce sujet, le courrier de l'ASN du 20 avril 2016 CODEP-DCN-2016-007286 explique clairement que, pour être prolongés au-delà leur 4<sup>e</sup> visite décennale, les réacteurs devront, non seulement, être conformes au niveau de sûreté initialement fixé, mais aussi atteindre celui de l'EPR (ce qui exige, notamment, la construction d'un récupérateur de corium). Il est donc particulièrement faux de prétendre qu'il n'y a pas de travaux nécessaires. (Production n° 5)

n'ayant pas encore rendu son avis générique concernant la prolongation des réacteurs au-delà de leur 4<sup>e</sup> visite décennale, les orientations fournies par l'autorité de sûreté dans son courrier du 20 avril 2016 actent déjà que d'importantes transformations seront nécessaires (Production n° 5). Étant entendu le niveau de standardisation des réacteurs nucléaires, ces travaux concerneront l'ensemble du parc. Les seconds sont les travaux propres à chaque installation dévoilés suite aux visites décennales et listés par l'ASN.

En d'autres mots, comme dans le cas belge, le pouvoir réglementaire, avant d'adopter la PPE et la décision de prolongation des réacteurs qu'elle contient, avait connaissance d'une grande partie des travaux nécessaires à sa décision. Ainsi, la circonstance que les 4<sup>e</sup> visites décennales qui, pour l'instant, n'ont été achevées que pour le réacteur 1 de Tricastin<sup>7</sup>, engendreront des travaux spécifiques à chaque site, est sans incidence sur l'existence inéluctable, au moment de l'adoption de la PPE, d'un programme d'envergure de travaux adopté pour permettre aux réacteurs de fonctionner au-delà de leur 4<sup>e</sup> visite décennale.

Ce sont ces travaux et la et les décisions de prolongation des réacteurs qui les accompagnent et qui leur sont indissociables qui justifient de l'existence d'un projet ou de projets au sens de la directive Évaluation des Projets et la soumission, dans son cadre, de ces décisions de prolongation à évaluation environnementale Projets.

- b. L'indissociabilité d'une grande partie des travaux de Grand Carénage avec la décision de prolongation des réacteurs

Si la PPE ne mentionne pas des travaux d'ampleur pour accompagner la décision de prolongation des réacteurs qu'elle contient, elle ne nie pas l'existence des travaux du Grand Carénage qu'elle évoque au titre du coût des opérateurs. La PPE reconnaît même leur applicabilité aux réacteurs pour une prolongation au-delà de leur 4<sup>e</sup> visite décennale, et non au-delà de la 5<sup>e</sup> visite décennale : « On peut également citer en ordre de grandeur certains coûts caractéristiques : •Grand Carénage (programme piloté par EDF comprenant des investissements de renforcement post-Fukushima, des investissements de maintenance et d'adaptation des réacteurs du parc existant en vue du passage des prochaines visites décennales) : coût estimé en 2017 à 45,6 Mds€ (en euros 2016) sur la période 2014-2025, ce montant est bien pris en compte dans le calcul du coût restant à engager (dont il représente environ 10 €/MWh sur la base d'une durée de vie des réacteurs jusqu'à leur 5<sup>ème</sup> visite décennale) » (Production n° 2, p. 141).

La nécessité de travaux d'ampleur permettant à un réacteur nucléaire de fonctionner au-delà de sa quatrième visite décennale est, au demeurant, incontestable car le réacteur atteint alors un seuil quant au vieillissement. En effet, l'ASN, en charge des réexamens de sûreté, a consacré un dossier à « la poursuite du fonctionnement des centrales nucléaires au-delà de 40 ans » dans sa revue Contrôle de novembre 2014 (Production n° 4).

L'ensemble de cette publication confirme, sans doute possible, l'indissociabilité d'une grande partie des travaux du Grand Carénage, réfléchis depuis 2009<sup>8</sup>, avec la et les décisions de prolongation des réacteurs au-delà leur quatrième visite décennale inscrites dans la PPE.

Voir pour exemple les dires du Président de l'ASN (p. 6 et s.) :

<sup>7</sup> « Les réacteurs du palier 900 MWe atteindront très prochainement 40 ans d'exploitation et passeront leur 4<sup>ème</sup> visite décennale dans la période 2019-2025, alors que les réacteurs du palier 1 300 MWe la passeront dans la période 2025-2035 » (Production n° 2, p.138).

<sup>8</sup> « Dès 2009, EDF a fait part à l'ASN de sa volonté de continuer à les exploiter au-delà de 40 ans et a présenté la stratégie qu'il entendait développer à cette fin ». Philippe Saint Raymond, président du Groupe permanent d'experts pour les réacteurs nucléaires. Prolonger la durée de vie des réacteurs n'est pas impossible, mais c'est loin d'être une simple formalité administrative. Contrôles ASN 2014 (Production n° 4)

*« Il y a beaucoup de travaux à faire, que ce soit au titre des suites de Fukushima ou à celui de la prolongation de la durée de vie des centrales existantes. Il faudra donc qu'EDF dispose, en son sein et au niveau de ses sous-traitants, des compétences suffisantes en nombre pour mener à bien ces travaux. Nous constatons qu'il rencontre actuellement des difficultés pour gérer ses arrêts de tranche alors même que les travaux prévus dans ce cadre n'ont rien à voir avec ceux, beaucoup plus conséquents, qui seront à réaliser dans les cinq ans qui viennent. C'est pourquoi nous insistons sur ce point ».* (souligné par nous)

Ou encore Thomas Houdré, directeur de la direction des centrales nucléaires de l'ASN à propos du processus de réexamen de sûreté (p. 11) :

*« En ce qui concerne la maîtrise du vieillissement, la poursuite du fonctionnement des centrales nucléaires au-delà de la durée pour laquelle elles ont été initialement conçues comporte des enjeux spécifiques et nécessite un investissement particulier en matière de contrôles, d'opérations de maintenance exceptionnelle et de justifications afin de garantir le maintien, au-delà du quatrième réexamen de sûreté, de la conformité des équipements importants pour la sûreté aux exigences qui leur ont été fixées. L'ASN considère que la démarche proposée par EDF pour la maîtrise du vieillissement est globalement satisfaisante mais que des compléments sont nécessaires, en particulier vis-à-vis de la justification de la tenue mécanique des cuves au-delà de leur quatrième visite décennale et la démonstration de la capacité d'EDF à réaliser ».* (souligné par nous)

Du côté de l'opérateur, ces travaux, qui entraînent des investissements conséquents, servent de justification à la prolongation des réacteurs au-delà de leur 4<sup>e</sup> visite décennale, comme l'a indiqué explicitement Dominique Minière, à l'époque directeur délégué de la direction production ingénierie d'EDF (p. 15 et s.) :

*« Compte tenu qu'une large partie des rénovations de gros composants et l'intégration du retour d'expérience de Fukushima se jouent peu d'années avant 40 ans, il ne serait par ailleurs pas rationnel d'engager de tels investissements si ces derniers ne sont pas amortissables sur une durée suffisante, ce qui implique une poursuite de fonctionnement au-delà de 40 ans... **Quel sera le coût de ce « grand carénage » pour EDF ?** Nous avons évalué que l'ensemble des études à mener, des modifications à apporter et le remplacement des gros composants sur l'ensemble des réacteurs concernés se chiffrent à 55 milliards d'euros. Un investissement conséquent, qui sera bien sûr lissé dans le temps et s'étalera sur une période allant de 2014 à 2025. Malgré tout, cela reste de loin le moyen le plus économique de produire de l'électricité aujourd'hui, avec un coût de production de l'ordre de 55 €/MWh, ce qui est extrêmement compétitif ».* (souligné par nous)

EDF affiche même les grandes lignes de son programme industriel pour la prolongation des réacteurs au-delà de la quatrième visite décennale :

*« **L'extension de la durée de fonctionnement de ses réacteurs au-delà de 40 ans fait l'objet d'un programme industriel sans précédent chez EDF. Les objectifs de ce « grand carénage » sont doubles** : • d'une part, anticiper et maîtriser le vieillissement des matériels, par le biais d'un suivi et d'un contrôle permanent de leur état d'usure et de leur remplacement le cas échéant ; une attention particulière est portée aux éléments non remplaçables que sont les cuves de réacteurs et les enceintes de confinement, pour lesquels d'importants programmes de recherche ont été mis en place et des dispositions prises afin de s'assurer de leur tenue dans le temps ; • d'autre part, améliorer la sûreté des installations pour atteindre un niveau de sûreté comparable à celui exigé pour les nouveaux réacteurs ; les objectifs de sûreté visés dans ce cadre portent principalement sur la réduction de la probabilité de fusion du cœur et la limitation des conséquences radiologiques en cas d'accident. »*

L'extension de la durée de fonctionnement des centrales nucléaires d'EDF : des objectifs ambitieux et un programme industriel d'ampleur inédite - Par Jean-Michel Moroni, directeur adjoint durée de fonctionnement chez EDF (p. 16 et s.)

Cette année 2014, année de parution de ce numéro de la revue de l'ASN, est également celle du rapport de la Cour des comptes sur « *Le coût de production de l'électricité nucléaire* » (Production n° 6). Ce rapport comporte un chapitre II relatif aux investissements de maintenance qui comporte une sous-partie consacrée aux investissements destinés à prolonger la durée d'exploitation des réacteurs au-delà de 40 ans (p. 64 et s.). La Cour des comptes y confirme d'ores et déjà que « *les centrales françaises ont été conçues et construites pour une durée de vie technique de 40 ans* », ce qu'elle avait d'ailleurs relevé précédemment dans son rapport de 2012 sur « *Les coûts de la filière électronucléaire* » (Production n° 7, p. 209) de façon encore plus précise :

*« Les 58 réacteurs de la filière « réacteur à eau pressurisée » ont été construits pour une durée de fonctionnement qui, à la conception du programme, était estimée à 40 ans. A l'origine, cette durée a été évaluée au regard des propriétés physiques de l'acier de la cuve du réacteur et de son vieillissement anticipé : ces 40 ans correspondent à la durée, déterminée par les modèles alors disponibles, pendant laquelle les parois de la cuve peuvent être irradiées, avec un facteur de charge de 80 %, sans perdre les caractéristiques essentielles du métal pour la sûreté (ténacité, résistance à la rupture en cas de choc froid). En supposant que la charge du coeur soit en permanence maximale (100 %), cette durée serait de 32 ans, mesurés en « jours équivalents pleine puissance ».*

*Sur le plan économique, la durée repère qui a été retenue initialement dans les comptes pour calculer l'amortissement était de 30 ans. Elle a été portée à 40 ans à l'initiative de l'entreprise en 2003 et n'a pas été modifiée depuis ».*

La Cour des comptes confirme aussi, dans son rapport de 2014, que si tous les travaux à réaliser ne sont pas encore connus (nous ne sommes qu'en 2014), un certain nombre le sont déjà : « *Les investissements à réaliser ne sont pas encore tous identifiés puisque, si l'ASN a fixé l'objectif à atteindre, les travaux sur les moyens de l'atteindre sont en cours d'étude et d'échanges entre EDF et l'ASN* ».

Ces investissements identifiés comprennent, de façon plus générale, « *les investissements qui permettent une amélioration de la sûreté « au regard des objectifs de sûreté des réacteurs de 3ème génération » pour pouvoir demander l'autorisation de prolonger la durée d'exploitation des réacteurs au-delà de 40 ans. Ils représentent environ 1,6 Md€2011 par an sur la période* », mais aussi « *des investissements, qui correspondent à la maintenance « normale » (environ 1 Md€ par an) et à la rénovation ou au remplacement de gros composants dont la durée de vie est inférieure à 40 ans (environ 1,3 Md€ par an)* ».

En 2016, la Cour des comptes, dans son rapport sur « *La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever* » (Production n° 8), sera encore plus précise, confirmant la connaissance par le pouvoir réglementaire, au jour d'adoption de la PPE, de la majorité des travaux à opérer pour permettre la prolongation des réacteurs. Cette connaissance est facilitée par la standardisation du parc nucléaire français (p. 123) :

*« Les investissements sont liés, pour la moitié de la somme environ, à la sûreté des réacteurs. Dans cette catégorie, le principal poste de dépenses concerne les contrôles réglementaires et les épreuves des appareils à pression ainsi que le déploiement des nouveaux référentiels de sûreté. L'autre poste significatif regroupe les modifications à apporter aux installations nucléaires consécutivement à l'accident de Fukushima. Elles concernent essentiellement la mise en place d'une Force d'action rapide nucléaire (FARN) et la réalisation du « noyau dur » 68 prescrit par l'ASN.*

*L'autre moitié du montant des investissements est nécessaire pour permettre le maintien de la production d'électricité. Ils concernent essentiellement des opérations de remplacement ou de rénovation de composants*

*lourds tels que les générateurs de vapeur, les alternateurs, les transformateurs ou encore des opérations de maintenance lourde sur certains composants tels que les aéroréfrigérants. Elle exclut la cuve et l'enceinte de confinement des réacteurs, qui sont les seuls composants non remplaçables d'une centrale nucléaire ».*

Elle est aussi facilitée par les échanges réguliers entre EDF et l'ASN : « EDF et l'ASN ont mis en place une procédure d'échanges, afin d'examiner et de programmer les actions à entreprendre ».

De façon plus globale, la Cour des comptes confirme, dans son rapport de 2014 (Production n° 6) en examinant l'évolution des investissements de maintenance, le lien entre les investissements programmés par EDF et les prolongations des réacteurs au-delà de 40 ans : « le vieillissement des réacteurs nécessite le renouvellement de gros composants dont l'investissement sera d'autant plus rentable que les centrales pourront produire longtemps au-delà de leur 40ème année... Les investissements massifs que suppose l'atteinte de ces objectifs doivent être planifiés à la fois pour être financièrement supportables par les comptes d'EDF (et l'évolution des prix réglementés de l'électricité) et pour être physiquement réalisables par les équipes d'EDF et le tissu industriel concerné par ces travaux. Certains de ces investissements sont bien identifiés ; d'autres restent à définir ou à préciser, notamment ceux permettant de rendre éventuellement possible le prolongement de la durée d'exploitation des réacteurs au-delà de 40 ans... Au total dans cette dernière version du « projet industriel » d'EDF, on peut considérer qu'environ la moitié des investissements concernés sur cette période correspondent à des investissements de sûreté (y compris « post-Fukushima »), qui visent essentiellement à obtenir l'autorisation de prolonger la durée d'exploitation des réacteurs au-delà de 40 ans ».

Le rapport de la Cour des comptes de 2016 (Production n° 8) est tout aussi clair et nous donne un chiffre du coût des travaux nécessaires à la prolongation des réacteurs au-delà de 40 ans, chiffrés à 100 milliards d'euros d'ici à 2030 : « pour maintenir le parc actuel en état de répondre à la consommation électrique et aux normes de sûreté nucléaire, durcies après la catastrophe de Fukushima (...) soit 1,7 Md€2013 en moyenne par réacteur. Un quart sont des dépenses d'exploitation (25 Md€2013) et les trois autres quarts, des dépenses d'investissement (75 Md€2013) ».

Le caractère très élevé du montant de ces travaux rend ainsi inopérante la circonstance que l'ensemble des travaux nécessaires ne soient pas connus au jour de l'adoption de la PPE. En effet, l'intervention de l'ASN post visites décennales des réacteurs ne peut aboutir qu'à augmenter ce montant de travaux, au nom des exigences de sûreté, et non à le diminuer. Ainsi, doit être acquis l'existence, au minimum, d'un programme de travaux de 100 milliards d'euros pour financer les prolongations des réacteurs que décide la PPE.

Ce même rapport de 2016 évoque, pour la première fois, le terme de Grand Carénage pour désigner les investissements de maintenance rendus nécessaires notamment pour une prolongation des réacteurs au-delà de 40 ans (p. 112) :

*« EDF a regroupé l'ensemble des investissements de maintenance prévus sur la période 2014 à 2025 sous la terminologie de « Grand Carénage ». Ce projet industriel vise à améliorer la sûreté des centrales nucléaires, en particulier à la suite de la catastrophe de Fukushima, à redresser les performances d'exploitation après une période de dégradation de la disponibilité des centrales et à rendre possible la prolongation de l'exploitation du parc au-delà de 40 ans, durée pour laquelle les centrales ont été conçues à l'origine... Pour répondre à la dégradation de la performance de son parc de réacteurs nucléaires tout en préparant la prolongation de leur durée de fonctionnement, EDF a lancé, en 2011, le projet « Grand Carénage » qui doit s'exécuter jusqu'en 2025. Il couvre l'ensemble des investissements de maintenance des centrales nucléaires et est considéré par EDF comme un projet industriel unique, depuis les études d'ingénierie jusqu'à la mise en œuvre concrète sur les sites ». (souligné par nous)*

Il ressort de ce qui précède que l'existence des travaux de Grand Carénage ne peut être contestée. De même, ne peut être contesté leur lien avec la prolongation des réacteurs au-delà de 40 ans et de leur 4<sup>e</sup> visite décennale. Il en ressort aussi que la et les décisions de prolongation des réacteurs inscrites dans la PPE sont indissociables de ces travaux. Ainsi, ces décisions constituaient bien des « projets » au sens de la directive Évaluation des Projets et devaient être précédés d'une évaluation environnementale Projets avant leur adoption.

L'applicabilité de la solution adoptée par la CJUE dans sa décision du 29 juillet 2019 ayant été démontrée pour le présent litige, reste à examiner les conditions de l'absence effective d'évaluation environnementale pour la et les décisions de prolongation des réacteurs contenue dans la PPE.

## II. Sur l'absence de soumission à évaluation environnementale de la et des décisions de prolongation des réacteurs contenues dans la PPE

Il sera démontré que les décisions incluses dans la PPE de prolongation des réacteurs étaient les décisions politiques soumises à évaluation environnementale (A) et que les évaluations environnementales nécessaires n'ont pas été réalisées (B).

### A. La/les décisions de prolongation des réacteurs contenues dans la PPE

La PPE et la/les décisions qu'elle contient de prolongation des réacteurs sont les actes politiques soumis à l'évaluation environnementale Projets (1) parce qu'il n'y a pas d'autre acte politique qui puisse être soumis à une telle évaluation (2).

#### 1. La PPE, un acte politique

En France, ce n'est pas, comme en Belgique, la loi qui autorise la prolongation des réacteurs nucléaires. La loi se contente de fixer des objectifs de mix énergétique en répartissant la part de chaque source d'énergie. La loi, en l'occurrence la dernière Loi Énergie Climat de 2019, favorise le nucléaire en renvoyant à 2035 l'atteinte du seuil de 50% du nucléaire dans le mix énergétique, échéance initialement fixée à 2025 par la loi du 17 août 2015 dite « *Transition Énergétique pour la Croissance Verte* ». L'évaluation environnementale de la PPE est, sur ce point, complètement mensongère, soulignant à de nombreuses reprises l'effet bénéfique pour l'environnement de la baisse du nucléaire induite par la PPE. Si, en effet, la PPE induit bien une baisse du nucléaire puisque tel reste la trajectoire de la loi, elle l'organise dans des conditions complètement différentes de celles qui auraient été prises si le délai avait été fixé à 2025 et non à 2035<sup>9</sup>.

Ce n'est donc pas la loi qui décide de la prolongation des réacteurs nucléaires, mais le pouvoir réglementaire qui, dans le cadre de la PPE, va fixer les mesures s'agissant en particulier de chaque source d'énergie, permettant d'atteindre les objectifs de production fixés par la loi. La prolongation des réacteurs nucléaires existants est une de ces mesures.

Parce que la décision de prolongation est un acte fort, elle ne peut trouver sa place dans un autre acte que la PPE qui, aux termes de l'article L. 141-1 du Code de l'énergie, « *définit les modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental* ».

---

<sup>9</sup> Le Monde 2016. La Cour des comptes estime que la réduction de la part de l'atome à 50 % du mix électrique devrait se traduire par la fermeture de « 17 à 20 réacteurs ». Les ONG, de leur côté, ont calculé que pour se mettre en ligne avec la loi de transition énergétique, EDF doit arrêter « de 5 à 8 réacteurs » d'ici à 2018, et « de 19 à 24 réacteurs supplémentaires » d'ici à 2023.

Il importe peu que la PPE soit complétée par des actes techniques ultérieurs permettant la prolongation effective des centrales, ainsi que l'énonce la CJUE dans sa décision du 29 juillet 2019. Il importe peu, en d'autres mots, que la PPE ne permette pas, à elle seule, d'autoriser la prolongation des réacteurs à partir du moment où elle est l'acte politique initial qui décide de la possibilité de prolongation si les conditions de sûreté le permettent effectivement.

La PPE ne peut donc que seule décider politiquement de la prolongation des réacteurs, ce qu'elle reconnaît elle-même en soulignant la portée normative de « *la définition des orientations avec lesquelles l'autorisation d'exploiter des nouvelles installations de production électrique, ainsi que le plan stratégique d'EDF prévu dans l'article L311-5-7 du code de l'énergie, devront être compatibles* ». Ces orientations sont plus précisément énoncées par la PPE (Production n° 2, p. 159 et s) et constituent la décision attaquée. « *Le principe général sera l'arrêt des réacteurs, hors Fessenheim, à l'échéance de leur 5ème visite décennale, soit des arrêts entre 2029 et 2035 ... Le calendrier de fermeture des centrales respectera les échéances de 5ème visite décennale des réacteurs concernés, à l'exception de 2 réacteurs qui fermeront dans la deuxième période de la PPE en 2027 et en 2028* ».

Ainsi, la PPE contient une/des « décisions » politiques de prolongation des réacteurs, ou plus précisément des « réacteurs concernés » (ainsi qu'elle les nomme elle-même), individualisables, soumis à évaluation environnementale Projets en application du droit communautaire.

2. Il n'y a pas d'autre acte politique qui pourrait être accompagné d'une évaluation environnementale Projets.
  - a. L'ASN n'est pas l'autorité à l'origine de la décision politique visée par la Directive Évaluation des Projets

L'ASN n'est pas une autorité politique et ne peut prendre, pour ce motif, des décisions politiques. L'ASN est une autorité administrative « *constituée d'un collège de cinq membres nommés par décret du Président de la République en raison de leur compétence dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection* », ainsi que l'énonce l'article L. 592-2 du Code de l'environnement.

L'ASN est, de plus, une autorité administrative dont les compétences sont spécialisées dans un domaine particulier et, en l'occurrence, la sûreté nucléaire qui est très technique et pour lequel elle est mieux qualifiée que l'autorité politique. Ainsi que l'énonce l'article L. 592-1 du même code, « *L'Autorité de sûreté nucléaire est une autorité administrative indépendante qui participe au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires mentionnées à l'article L. 1333-1 du Code de la santé publique* ». L'ASN n'est pas, pour autant, décisionnaire en cette matière, contrairement à l'autorité politique. En effet, la plupart de ses décisions, tant réglementaires qu'individuelles, sont soumises à homologation du ministre chargé de la sûreté nucléaire, en application des articles R. 592-17 et s. du Code de l'environnement. Le Code de l'environnement envisage d'ailleurs l'hypothèse d'un refus d'homologation, en son article R. 592-20, en énonçant que « *le refus d'homologation des décisions mentionnées aux sous-sections 1 et 2 de la présente section est motivé* ».

L'ASN peut, certes, prescrire des mesures pour permettre la prolongation d'un réacteur qui ne satisfait pas, ou pas suffisamment, aux normes de sûreté (article L. 593-19 du Code de l'environnement), mais non décider du principe de la prolongation des réacteurs au-delà de telle durée de fonctionnement ou de telle visite décennale. Cela relève, en effet, d'une décision de politique énergétique et d'une décision économique imposant, pour les finances publiques et les opérateurs, de lourds investissements. Ce n'est donc pas l'ASN qui décide du principe de la prolongation ou non d'un réacteur nucléaire, mais bien l'autorité politique.

- b. Un changement des circonstances de droit rendant nécessaire un réexamen par le Conseil d'État des « décisions » nucléaires

La décision du Conseil d'État relative à la PPE de 2016<sup>10</sup> rendue avant l'arrêt de la CJUE relatif à la prolongation des centrales nucléaires belges peut être contestée, en tout état de cause, devant le Conseil d'État lui-même au regard du changement des circonstances de droit opéré par cet arrêt qui reconnaît la nécessité d'une évaluation environnementale Projets avant toute décision de prolongation d'un réacteur nucléaire.

La Cour de justice rappelle qu'il appartient à la juridiction nationale d'appliquer les règles de droit, telles qu'interprétées par la Cour, aux faits de l'affaire considérée (CJCE, 15 janv. 2002, aff. C-179/00, Weidacher, pt 38 : Rec. CJCE 2002, I, p. 501). Le non-respect de l'arrêt de la Cour peut être sanctionné par des recours internes et pourrait faire l'objet, en cas de décision devenue définitive ou non susceptible de recours, d'une action en constatation de manquement. En cas de contrariété entre l'arrêt de la Cour de justice et les appréciations d'une juridiction supérieure, voire d'une juridiction constitutionnelle, la juridiction nationale est tenue de respecter l'arrêt de la Cour de justice et ainsi d'écarter les appréciations de la juridiction supérieure (CJUE, 5 oct. 2010, aff. C-173/09, Elchinov, pt 30 : Rec. CJUE 2010, I, p. 8889) ou de la juridiction constitutionnelle (CJUE, 15 janv. 2013, aff. C-416/10, Krizan et a., pt 70).

Pour l'espèce, l'arrêt rendu par la Cour de justice du 29 juillet 2019 impose un réexamen par le Conseil d'État de la décision « politique » soumise à évaluation environnementale Projets. En effet, la décision de la Cour de justice du 29 juillet 2019 a été rendue s'agissant du processus décisionnel de la Belgique : « *le respect des prescriptions en matière de réévaluation décennale de sûreté couvrant notamment les mesures prévues par le plan pour l'exploitation à long terme des centrales, élaboré par Electrabel SA, qui détaille les mesures à prendre en raison de la prolongation de l'activité de production industrielle d'électricité des deux centrales, dit « plan "Long Term Operation" » (ci-après le « plan LTO »), la réadaptation du plan d'action relatif aux tests de résistance et les approbations nécessaires de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) ».*

La CJUE va notamment souligner, relativement aux mesures législatives incriminées de prolongation des deux réacteurs nucléaires belges, que :

*« 88 Il en résulte que, même si la mise en œuvre de ces mesures nécessite l'adoption d'actes ultérieurs dans le cadre d'un processus complexe et encadré, visant notamment à assurer le respect des normes de sûreté et de sécurité applicables à cette activité de production industrielle d'électricité d'origine nucléaire, et si lesdites mesures sont en particulier soumises, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 28 juin 2015, à une approbation préalable de l'AFCN, il n'en demeure pas moins que ces mesures, une fois adoptées par le législateur national, définissent les caractéristiques essentielles du projet et n'ont plus, a priori, vocation à être discutées ou remises en cause ».*

Ainsi, c'est bien la décision politique initiale, celle qui détermine les caractéristiques essentielles du projet, qui se trouve soumise à évaluation environnementale Projets, ainsi que le relève la Cour relativement au processus décisionnaire belge :

*« 91 Dans ce contexte, il semble à première vue que la loi du 28 juin 2015 vaut autorisation, au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), de cette directive, ou que, à tout le moins, elle constitue la première étape du processus d'autorisation du projet en cause, en ce qui concerne ses caractéristiques essentielles ».*

Force est donc de reconnaître pour le juge français que toute décision politique de prolongation d'un réacteur nucléaire doit être soumise à évaluation environnementale exigée par la directive

<sup>10</sup> C.E. 11 avril 2018, Greenpeace France et autre, req. n°404959

Évaluation des Projets. La PPE est nécessairement, pour le cas présent, la décision politique visée par la directive ou, en tous les cas, la et les décisions inscrites dans la PPE de prolongation des réacteurs constituent ces décisions politiques. L'ASN est une autorité technique qui rend des avis techniques, et non politiques, et ce ne peut être les opérateurs qui décident de la prolongation de leurs réacteurs. Ils sont, à cet égard, soumis à la décision de l'Etat et à la PPE, le plan stratégique d'EDF devant être compatible avec celle-ci.

- c. L'inopposabilité du cadre réglementaire existant désignant les seules décisions de l'ASN comme soumises à évaluation environnementale

Si la PPE est l'acte politique décisionnaire s'agissant de la prolongation des réacteurs, doivent donc être considérées comme inopposables au moyen soulevé les dispositions toutes récentes, puisqu'issues d'un décret adopté quelques mois avant l'arrêt de la CJUE du 14 mars 2019, des articles R. 593-55 et s. et R. 593-47 et s. du Code de l'environnement qui soumettent les décisions de l'ASN à évaluation environnementale s'agissant des modifications notables et substantielles d'une installation nucléaire de base.

Seront plus particulièrement citées les dispositions de l'article R. 593-57 qui prévoit que :

*« I. - Lorsque la modification projetée fait l'objet d'une évaluation environnementale, les dispositions du chapitre II et de la section 1 du chapitre III du titre II du livre Ier s'appliquent, sous réserve des dispositions du présent article. II. - L'Autorité de sûreté nucléaire est l'autorité compétente pour l'application des dispositions du chapitre II du titre II du livre Ier ».*

La spécialité de l'ASN la tourne naturellement vers les personnes plus que vers l'environnement, ainsi que le révèle la définition de la sécurité nucléaire à l'article L. 591-1 du Code de l'environnement<sup>11</sup>. C'est dans un tel cadre qu'ainsi que le prescrit l'article L. 592-1 du Code de l'environnement susvisé qui, après avoir souligné que « *l'Autorité de sûreté nucléaire est une autorité administrative indépendante qui participe au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires mentionnées à l'article L. 1333-1 du Code de la santé publique* », précise qu'« *elle participe à l'information du public et à la transparence dans ses domaines de compétence* ». Si l'ASN a donc vocation à intégrer des évaluations en vue de l'information du public et de la transparence, c'est d'abord au regard des exigences de sécurité nucléaire qu'elle prescrit. Ainsi, la soumission de certaines décisions de l'ASN à évaluation environnementale est heureuse, permettant une meilleure prise en compte de l'environnement, en tous ses éléments, dans le cadre décisionnaire qui lui est dévolu.

La désignation, néanmoins, par l'article L. 122-1 du Code de l'environnement de cette même ASN comme autorité environnementale pour déterminer si les modifications notables d'une INB, dans le cadre du cas par cas, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, alors même qu'elle est parallèlement l'autorité désignée comme décisionnaire, fait douter de la volonté du pouvoir réglementaire de respecter, là encore, le droit communautaire.

En tout état de cause, la décision de prolongation d'un réacteur nucléaire a des implications, ainsi que souligné, qui vont au-delà des questions techniques de sécurité pour les populations, tranchant

<sup>11</sup> « *La sécurité nucléaire comprend la sûreté nucléaire, la radioprotection, la prévention et la lutte contre les actes de malveillance ainsi que les actions de sécurité civile en cas d'accident.*

*La sûreté nucléaire est l'ensemble des dispositions techniques et des mesures d'organisation relatives à la conception, à la construction, au fonctionnement, à l'arrêt et au démantèlement des installations nucléaires de base ainsi qu'au transport des substances radioactives, prises en vue de prévenir les accidents ou d'en limiter les effets.*

*La radioprotection est la protection contre les rayonnements ionisants, c'est-à-dire l'ensemble des règles, des procédures et des moyens de prévention et de surveillance visant à empêcher ou à réduire les effets nocifs des rayonnements ionisants produits sur les personnes, directement ou indirectement, y compris par les atteintes portées à l'environnement. »*

une question politique et économique de coût des mises aux normes et possédant un haut potentiel d'incidences environnementales. C'est pour une telle raison qu'elle ne peut trouver sa place que dans une décision politique. Seule une décision politique est de nature à attester également de la prise en compte, à l'origine du processus de décision, des incidences du projet pour l'environnement afin de pouvoir le faire évoluer pour une meilleure protection de celui-ci.

Or, l'ASN, parce qu'elle n'est pas une autorité politique, n'a pas la capacité de faire évoluer la décision au regard de ses incidences sur l'environnement alors que c'est l'un des objectifs rappelé de la directive Évaluation des Projets et de l'évaluation environnementale exigée dans son cadre. Or, l'ASN, parce qu'elle n'est pas une autorité politique, n'a pas la capacité d'arbitrer les investissements que génèrent ses décisions de sûreté.

Le Président de l'ASN le reconnaît d'ailleurs lui-même dans le cadre de la publication de 2014 de l'autorité sur la prolongation des réacteurs au-delà de 40 ans (**Production n° 4**) :

*« Quels sont les critères qui conduiraient à arrêter un réacteur ? Cela dépend pour qui ! Il peut y avoir d'abord des considérations de politique énergétique. Le projet de loi sur la transition énergétique prévoit de diminuer la proportion du nucléaire dans le mix énergétique français pour aller vers 50 % à l'horizon 2025. Il prévoit naturellement qu'EDF fasse des propositions qui vont dans ce sens. Par définition, EDF peut donc proposer dans ce cadre-là d'arrêter un réacteur. Cette décision peut aussi être prise pour des raisons purement économiques, l'exploitant considérant qu'une installation ne répond plus à ses critères de rentabilité. Mais ces deux types de décision ne sont pas du ressort de l'ASN ».*

Ainsi que relevé par un autre auteur de cette publication, l'absence de compétence de l'ASN à trancher les questions économiques est heureuse :

*« L'ASN ne devra donc avoir comme seul critère que la sûreté des installations et aucun critère économique ne devra l'influencer. La sûreté ne se marchande pas. Soit une modification n'est pas nécessaire, soit elle l'est quel que soit son coût. La sûreté des réacteurs français est à ce prix-là »<sup>12</sup>.*

Il y a donc nécessairement dissociation entre la décision de l'autorité politique qui décide de la prolongation d'un réacteur au vu d'un arbitrage, notamment économique, et la décision de l'autorité de sûreté nucléaire commandée par des considérations exclusivement liées à la sûreté.

En tout état de cause, si les décisions de l'ASN peuvent être soumises à évaluation, cela n'implique pas que les décisions qui leur sont antérieures ne peuvent être elles-mêmes soumises à évaluation environnementale, comme l'illustre le cas belge. Le sens de la décision de la CJUE de 2019 est, en effet, que la décision politique décidant de la prolongation d'un réacteur nucléaire, si elle s'accompagne d'importants travaux, doit être soumise à évaluation environnementale préalable, peu important le fait, comme elle le jugera pour une des centrales belges en cause, que des décisions ultérieures assurant la mise en œuvre d'une telle décision, puissent être soumises à évaluation environnementale.

Ainsi, la désignation par le droit français de la décision de l'ASN comme une décision soumise à évaluation environnementale n'exonérerait pas la et les décisions, inscrites dans la PPE, de prolongation de chaque réacteur nucléaire concerné, d'être elles-mêmes soumises à évaluation environnementale au titre de la directive Évaluation des Projets, constituant les décisions politiques visées par le juge communautaire dans sa décision du 29 juillet 2019.

#### d. Question préjudicielle

<sup>12</sup> Yannick Rousselet, précité.

Les associations requérantes invitent le Conseil d'État, s'il ne s'estimait pas suffisamment éclairé, à saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle aux fins de déterminer l'interprétation qu'il convient de donner aux positions adoptées, par cette Cour, dans sa décision du 29 juillet 2019.

Il sera rappelé que les arrêts de la Cour de justice, eux-mêmes, peuvent faire l'objet de demandes d'interprétation par les juridictions des États membres (CJUE, 28 juill. 2011, aff. jtes C-400/09 et C-207/10, Orifarm et Paranova : Rec. CJUE 2011, I, p. 7063) et que la juridiction nationale peut saisir la Cour d'office dès lors qu'il y a lieu « *soit d'appliquer le droit communautaire en laissant, au besoin, inappliqué le droit national, soit d'interpréter le droit national dans un sens conforme au droit communautaire* » (CJCE, 14 déc. 2000, aff. C-446/98, Fazenda Publica, pt 48 : Rec. CJCE 2000, I, p. 11435) par la fourniture, par exemple, au juge des « *éléments d'interprétation de ce droit qui pourraient lui être utiles dans l'appréciation des effets du droit national* » (CJCE, 19 févr. 2004, aff. C-329/01, Intervention Board for Agricultural Produce, pts 71 et 72 : Rec. CJCE 2004, I, p. 1899. - CJUE, 16 juill. 2015, aff. C-83/14, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, pt 71) ».

Il sera rappelé également que l'article 267, alinéa 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit une obligation de renvoi pour les juridictions nationales dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.

Tel est le cas du Conseil d'État invité donc, s'il ne s'estimait pas suffisamment éclairé, à saisir la Cour dans le cadre d'une question préjudicielle aux fins que lui soient fournis des éléments d'interprétation de la solution adoptée dans la décision du 29 juillet 2019 qui pourraient lui être utiles dans l'appréciation des effets du droit national. Le droit national est, en l'occurrence, la PPE, et les décisions qu'elle contient.

Il ne s'agit pas, pour la Cour de Justice, d'opérer cet examen de la régularité de la PPE du ressort du juge national, mais bien de rendre possible et permettre l'application du droit communautaire en laissant au besoin inappliqué le droit national et l'interprétation du droit national dans un sens conforme au droit communautaire.

La décision de la CJUE du 29 juillet 2019 est finalement très claire, dispensant ainsi a priori le juge français d'une question préjudicielle étant donné la proximité évoquée entre les processus décisionnaires belges et français s'agissant des décisions de prolongation des réacteurs nucléaires. La seule réelle question juridique se posant et qui peut imposer confirmation du juge communautaire afin de conforter une application conforme est l'incidence de l'inscription d'un Projet dans un Plan et Programme quant à l'évaluation environnementale exigée, l'application et l'articulation des deux directives pouvant susciter d'évidents questionnements.

Le présent recours tend à démontrer que l'inscription des décisions de prolongation des réacteurs dans la PPE, décision « politique » initiale, n'a pas d'incidence quant à l'exigence d'une évaluation environnementale Projets préalablement à l'adoption de ces décisions, rendant de fait et en droit la PPE irrégulière au regard du droit communautaire.

B. L'absence de soumission de la et des décisions de prolongation des réacteurs adoptées par la PPE à évaluation environnementale

1. Ce qui est valable pour un réacteur l'est nécessairement pour tous

Considérer que la PPE est la décision politique soumise à évaluation environnementale pour autoriser la prorogation des réacteurs nucléaires signifie-t-il que la PPE inclut une évaluation environnementale pour chaque réacteur dont la prolongation a été autorisée ? La PPE, d'ores et

déjà si lourde, devait-elle ainsi intégrer l'ensemble des évaluations environnementales exigées pour chaque réacteur ?

Ainsi, cela ne fonctionne évidemment pas mais si cela ne fonctionne pas, c'est que cela a été pensé pour ne pas fonctionner, pour nous faire croire que finalement la prolongation de réacteurs nucléaires était une décision anodine pouvant se fondre dans cet acte complexe et divers qu'est la PPE et se suffire des généralités de son évaluation environnementale. La décision de prolongation d'un réacteur est une décision lourde et c'est parce qu'elle est lourde qu'est exigé une évaluation environnementale. Prendre la décision de prolonger, en même temps, autant de réacteurs est plus qu'une décision lourde. Le cas de la France est, sur ce point, totalement atypique étant entendu le nombre de réacteurs nucléaires présents sur notre territoire.

Mais ce qui est valable pour un réacteur l'est nécessairement pour tous. Ainsi, ce qui a été jugé comme applicable par la CJUE dans sa décision du 29 juillet 2019 pour la prolongation d'un réacteur l'est nécessairement pour tous, quel que soit leur nombre puisque les incidences sur l'environnement sont, à chaque fois, différents, spécifiques et propres à chaque site. Ainsi, la et les décisions de prolongation des réacteurs français ne pouvaient, sans méconnaître le droit communautaire, trouver leur place dans la PPE telle qu'elle a été organisée par le droit français.

Il appartient, en effet, aux États membres, au titre de la directive Projets ou au titre de la directive Plan et Programmes, « de prendre, dans le cadre de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires, générales ou particulières pour que tous les plans ou les programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au sens de cette directive, fassent, préalablement à leur adoption, l'objet d'une évaluation environnementale, conformément aux modalités procédurales et aux critères prévus par ladite directive » (CJUE 21 déc. 2016 Aff. C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus c/ Comune di Venezia e.a).

Il appartenait, en d'autres mots, à l'État français, indépendamment du cadre procédural établi pour la PPE, de faire précéder sa et ses décisions de prolongation des réacteurs d'une évaluation environnementale propre à chaque site concerné.

## 2. L'insuffisance et l'inopposabilité de l'évaluation environnementale stratégique de la PPE

Il sera rappelé que la circonstance que l'Autorité environnementale donne son avis pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, s'agissant de la qualité de l'évaluation présentée par la personne responsable et la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme, ne valide pas l'évaluation environnementale présentée au regard des exigences posées au niveau communautaire.

En l'espèce, si l'Autorité environnementale va, dans son avis rendu sur l'Évaluation environnementale stratégique de la PPE (Production n° 9), émettre quelques critiques, en particulier, sur le caractère très général de l'exposé qui « n'éclaire pas sur les choix faits dans le cadre de la PPE » ou l'utilisation de schémas et de smileys peu explicatifs, elle reste aussi très en retrait face aux insuffisances flagrantes de cette évaluation s'agissant du nucléaire. Il n'y a pas, pour l'Autorité environnementale comme pour la PPE, de « projets » de prolongation des réacteurs qu'elle ignore absolument en recommandant « dans le domaine nucléaire, de réaliser des évaluations environnementales stratégiques des choix induits par la PPE susceptibles d'incidences sur l'environnement : développement d'une filière de petits réacteurs nucléaires modulaires, développement du multi-recyclage des combustibles nucléaires, extension des capacités de stockage géologique profond ». Il n'y a pas davantage, pour l'Autorité environnementale, de questions environnementales, ses considérations sur le nucléaire restant purement économiques (p. 28-29).

Ce positionnement, une nouvelle fois, ne valide pas l'évaluation environnementale de la PPE vis-à-vis du droit communautaire et l'interprétation qu'il convient de donner aux directives Plan et Programme et Projets.

- a. L'insuffisance de l'évaluation environnementale de la PPE au regard de la Directive Évaluation Plan et Programme
  - L'absence de territorialisation par l'évaluation environnementale de la PPE des projets de prolongation des réacteurs

La directive Évaluation Plan et Programme énonce, en son article 5. 1, que :

*« Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I ».*

L'annexe 1 (Informations visées à l'article 5, paragraphe 1) énonce que :

*« Les informations à fournir en vertu de l'article 5, paragraphe 1, sous réserve des paragraphes 2 et 3 dudit article sont les suivantes: ... c) les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de manière notable; d) les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme, en particulier ceux qui concernent les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE ».*

L'annexe 2 (critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences visées à l'article 3, paragraphe 5) dispose, quant à elle, que :

*« 2. Caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment:*

- la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences,
- le caractère cumulatif des incidences,
- la nature transfrontière des incidences,
- les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement (à cause d'accidents, par exemple),
- la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d'être touchée),
- la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison:
  - de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particuliers,
  - d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites,
  - de l'exploitation intensive des sols,
  - les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international ».

Il ressort de ces différentes dispositions que l'évaluation d'un Plan et Programme, pour répondre aux exigences communautaires, doit être « territorialisée » et contenir, à ce titre, des éléments d'information pour les zones concernées. Les incidences sur l'environnement que veulent appréhender les directives Évaluation sont nécessairement territorialisées, l'environnement étant structurellement territorialisé.

Or, l'évaluation environnementale de la PPE, alors même que la PPE prend des décisions qui possèdent un fort impact territorial comme la décision de prolongation des réacteurs nucléaires, ne comporte aucune donnée territorialisée s'agissant des réacteurs concernés et les incidences d'une prolongation sur leur environnement.

Une telle omission est sanctionnée sur le terrain de la directive Évaluation Plan et Programme ainsi que l'a d'ores et déjà jugé le juge interne relativement à un plan, en l'occurrence un SCOT, définissant deux grands projets d'équipements dont les incidences territorialisées auraient dû être évaluées dans le cadre de l'évaluation environnementale Plan et Programme. La double circonstance que ces projets devaient faire l'objet d'autorisations ultérieures et n'étaient pas finalisés au jour de l'adoption du document, a été jugée inopérante (C.A.A. Douai 19 avril 2012 SYNDICAT SCOT LE HAVRE POINTE DE CAUX ESTUAIRE, req. n° 11DA00229) :

*« Considérant que, conformément à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, l'article L. 121-10 du Code de l'environnement soumet à une évaluation environnementale les schémas de cohérence territoriale ; que si cette évaluation, qui doit figurer dans le rapport de présentation, doit être adaptée à la nature de ce document, elle n'en doit pas moins porter sur l'ensemble des éléments constitutifs du schéma, y compris les grands projets d'équipement, notamment de transport, qu'il lui est loisible de définir dans la perspective de la réalisation des objectifs du projet d'aménagement et de développement durable ; qu'il ressort des pièces du dossier, et notamment du rapport de présentation sur l'état initial de l'environnement, que le territoire couvert par le schéma de cohérence territoriale Le Havre Pointe de Caux Estuaire comprend notamment, dans l'estuaire de la Seine, deux sites Natura 2000 et en particulier une zone de protection spéciale ; que le projet d'aménagement et de développement durable du schéma définit deux grands projets d'équipement consistant, l'un, dans le prolongement du grand canal du Havre et, l'autre, dans le franchissement ferroviaire de l'estuaire de la Seine pour lequel des études doivent être entreprises afin d'en évaluer la pertinence, lesquels projets sont repris dans le document d'orientations générales, et notamment à la carte 5 relative au « Réseau d'infrastructures structurantes » l'assortissant ; que ces deux projets, eu égard à leur importance sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, en particulier, sur les sites Natura 2000 ; que s'ils doivent faire l'objet d'autorisations ultérieures et si le franchissement n'est pas arrêté définitivement dans son tracé par le schéma, ils n'en devaient pas moins faire ainsi l'objet d'une évaluation environnementale ».*

Ainsi, la circonstance que la PPE énonce, dans son évaluation environnementale stratégique (Production n° 9, p.13) qu'elle n'est pas territorialisée et « qu'il est nécessaire que les projets qui découleront de la PPE, notamment en matière d'énergies renouvelables décentralisées, soient conçues en fonction des enjeux de chaque territoire et s'intègrent dans des projets de territoire » n'est pas opérante pour valider l'absence de territorialisation dont elle est entachée s'agissant des projets d'envergure qu'elle décide. Les décisions de prolongation de réacteurs nucléaires sont justiciables d'une territorialisation, en application de la directive Évaluation Plan et Programme.

Il est surprenant que l'évaluation environnementale stratégique n'évoque, à aucun moment, les « projets » de prolongation des réacteurs nucléaires que la PPE contient alors qu'elle est presque diserte s'agissant des « projets » de renouvelables dont elle souligne la confrontation, par exemple, avec les orientations nationales pour les Trames Vertes et Bleues (p. 24).

Une nouvelle fois, le nucléaire est introuvable.

- L'indigence de l'évaluation par l'évaluation environnementale de la PPE des incidences du nucléaire sur l'environnement

L'évaluation environnementale de la PPE est indigente sur le nucléaire, en violation des exigences de la directive Évaluation Plan et Programme susvisées, alors même que les orientations qu'elles fixent s'inscrivent au plus haut niveau dans la hiérarchie des normes et qu'elle affirme son caractère éminemment opérationnel par rapport à d'autres programmes comme la stratégie bas-carbone.

En effet, si on enlève les tableaux et les emojis, il reste, pour toute évaluation environnementale des choix adoptés s'agissant de notre source principale d'énergie, une page (p. 122 et s.) focalisée sur l'empreinte carbone du nucléaire qui méconnaît les autres priorités de la directive Plan et Programme comme de la directive Projets, alors même que la PPE **décide** de projets. Ces autres priorités sont « l'utilisation efficace des ressources et la durabilité, la protection de la biodiversité, ... et les risques d'accidents et de catastrophes ».

Ce dernier item, l'un des plus sensibles du nucléaire, est à peine évoqué malgré les problèmes de sûreté des centrales, les difficultés financières des opérateurs et les possibles déficiences de sûreté en cas d'évolution des conditions météorologiques et les dérèglements associés. Rappelons que la directive Projets évoque les accidents et catastrophes avec les autres éléments susmentionnés « *en tant qu'éléments importants dans les processus d'évaluation et de prise de décision* » et donc en tant qu'éléments déterminants dans l'évaluation environnementale d'une décision de prolongation d'un réacteur nucléaire.

L'évaluation environnementale de la PPE renvoie la question au long terme en se contentant d'indiquer que « *les changements climatiques à long terme pourraient influencer sur le niveau d'exposition aux risques des installations nucléaires (événements climatiques extrêmes, sécheresse, crues, etc.) et entraîner une hausse de l'exposition aux risques "NaTech93". Cette perspective de long terme sera prise en compte dans l'examen de l'ASN* ».

Une telle motivation ne peut justifier d'une évaluation cohérente et raisonnée des fragilités du nucléaire au regard du changement climatique. On a presque peur d'un tel manque de préparation, de prévisibilité de nos gouvernants ainsi révélée. L'adaptation au changement climatique des centrales nucléaires ne peut exclusivement relever d'un contrôle de l'ASN, celle-ci ne posant pas exclusivement des problèmes de sûreté, mais impliquant aussi des arbitrages s'agissant de la présence des populations ou de l'utilisation des ressources ainsi que des arbitrages financiers et économiques importants étant entendu le coût des travaux qui seront nécessaires.

Ce n'est pas, en tout état de cause, l'ASN qui doit assurer la prise en compte, dans ses décisions, du Plan National d'Adaptation au Changement Climatique (PNACC), mais bien la PPE tenue d'anticiper l'adaptation au changement climatique dans le domaine des installations énergétiques ainsi que le rappelle son évaluation environnementale stratégique (p. 6). Cette anticipation n'est pas opérée s'agissant des réacteurs nucléaires dont l'exploitation est prolongée qui constituent, pourtant, des installations énergétiques particulièrement importantes et fragiles, ainsi que l'illustre l'exemple de Fukushima. Il n'est plus possible, depuis cet accident, d'écrire que « *le risque associé aux installations nucléaires est d'une grande gravité mais d'une probabilité faible* ». Le démantèlement des centrales entrainera l'émergence de nouveaux risques.

L'évaluation environnementale de la PPE n'est pas plus pertinente quand elle évoque la question des déchets du nucléaire, l'autre enjeu environnemental avec les émissions de carbone visé par la PPE (p. 142). Les déchets du nucléaire constituent un défi, il est vrai, pour la filière nucléaire mais, au-delà, un défi pour les sociétés humaines étant entendu la dangerosité et la durée de vie de ces déchets. Cela n'est pas contesté, au demeurant, par l'évaluation environnementale de la PPE (p.123) qui souligne que « *la longue période de haute activité d'éléments radioactifs, implique que notre production actuelle d'énergie aura un impact majeur sur des durées de temps extrêmement longues. La persistance de ce risque pourrait*

*entraîner à terme de graves problèmes de santé et d'atteinte aux milieux (sous-sol) si les stockages venaient à montrer des déficiences ».*

La PPE nous offre, pour répondre à un tel défi, deux phrases creuses : « *Les matières et les déchets radioactifs produits par le parc électronucléaire doivent être gérés de façon durable, dans le respect de la protection de la santé des personnes, de la sécurité et de l'environnement, conformément aux dispositions du code de l'environnement. A cette fin, la mise en sécurité définitive des déchets radioactifs doit être recherchée et mise en œuvre afin de prévenir ou de limiter les charges qui seront supportées par les générations futures* » et l'exposé des priorités du PNGMDR<sup>13</sup> sur la question des déchets de très faible activité (TFA).

Quant à l'évaluation environnementale de cette même PPE (p. 123), elle n'est pas plus bavarde, se contentant d'indiquer que :

*« La réduction de la production d'électricité d'origine nucléaire aura pour conséquence de diminuer la quantité d'uranium utilisée et de déchets radioactifs à traiter. Si une filière de recyclage du combustible nucléaire use existe des travaux de recherche sont actuellement menés afin d'optimiser le cycle de retraitement du combustible. Les déchets liés au démantèlement des centrales devront faire l'objet d'une filière de traitement adaptée à leur nature. Il est à noter que ceux-ci sont à 80 % des déchets conventionnels, notamment des gravats et des métaux, et pour 20 % des déchets radioactifs ».*

Une telle motivation ne correspond pas à un examen des incidences des déchets radioactifs sur l'environnement, comme des incidences du projet dit Cigéo d'enfouissement des déchets radioactifs dans la Meuse, non décidé par la PPE (ni même cité), mais en étroit lien avec le packaging nucléaire que décide la PPE. En effet, toute activité nucléaire est productrice de déchets qui doivent faire l'objet d'une gestion à très long terme.

Il ne suffit pas encore que la PPE (p. 122), s'agissant des incidences du nucléaire sur la ressource en eau, se contente de relever que « *les centrales nucléaires ont une incidence sur la ressource en eau dans la mesure où elles prélèvent de l'eau pour le refroidissement des réacteurs. Cette eau est ensuite rejetée en milieu naturel à une température différente, et contenant des résidus chimiques, elle est donc susceptible de perturber le fonctionnement écologique des masses d'eau. Ces rejets sont cependant encadrés par la réglementation* ». Mais il est tout du moins heureux que l'évaluation environnementale de la PPE reconnaisse les limites du nucléaire en ce même domaine en précisant qu'« *à plus long terme, l'augmentation de la température ainsi que le réchauffement global des masses d'eau est susceptible d'affecter la productivité des centrales nucléaires qui devront baisser leur production pour ne pas risquer la surchauffe. Le réchauffement climatique pourrait ainsi avoir pour conséquence de diminuer la production nucléaire* ».

Il ne suffit pas, enfin, que la PPE prévoit la réduction du nucléaire pour que soient justifiées les incidences favorables pour l'environnement de cette énergie. L'argument est spécieux et absurde alors même que la PPE met en œuvre une rallonge de dix ans de la part du nucléaire dans le mix énergétique, qu'elle prolonge de dix ans au moins le parc existant et qu'elle annonce la création

---

<sup>13</sup> Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs

possible d'un parc de nouveaux réacteurs<sup>14</sup> et de toujours aussi ambitieux programmes de recherche<sup>15</sup>.

Les pages consacrées aux enjeux environnementaux de la PPE ne répondent pas à l'ensemble de ces décisions, se contentant de pointer en positif la baisse du nucléaire.

#### b. L'inopposabilité de l'évaluation environnementale de la PPE au regard de la Directive Évaluation Projets

L'évaluation environnementale de la PPE, élaborée en application de la directive Plan et Programme, ne peut être considérée comme tenant lieu d'évaluation environnementale pour chaque réacteur dont elle autorise la prolongation qui doit faire l'objet d'une évaluation environnementale propre, dans les conditions fixées par la directive Projets.

La directive Projet exige que le législateur ait à sa disposition, au moment de l'adoption du projet en cause, une « *information suffisante* ». Celle-ci suppose que « *les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum une description du projet comprenant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des incidences négatives importantes et, si possible, y remédier, les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement, une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux incidences sur l'environnement, ainsi qu'un résumé non technique de ces différentes informations* ».

L'évaluation environnementale de la PPE ne mentionne aucun des éléments exigés par la directive Évaluation des Projets pour les centrales nucléaires dont les réacteurs sont prolongés, se contentant

---

<sup>14</sup> PPE (p. 145) : « *selon la décision qui sera prise ultérieurement en matière de construction de nouveaux réacteurs nucléaires, la question d'une extension ou de nouvelles capacités de stockage géologique pour accueillir les déchets générés par le nouveau parc se posera* ». Et PPE (p.163) : « *Les conditions préalables et les travaux nécessaires à une prise de décision s'agissant du nouveau nucléaire, afin de permettre une prise de décision sur le lancement éventuel d'un programme de construction de nouveaux réacteurs, le Gouvernement conduira avec la filière d'ici mi-2021 un programme de travail complet qui portera notamment sur les points suivants : • la démonstration avec la filière française de sa capacité à maîtriser un programme industriel de nouveaux réacteurs, sur la base d'une hypothèse de travail de 3 paires d'EPR, par la formalisation d'un retour d'expérience consolidé de la mise en service des premiers EPR, notamment Flamanville 3, et de la phase d'ingénierie et de mobilisation industrielle d'Hinkley Point C, et par un programme de dérisquage du nouveau modèle de réacteur EPR 2 proposé par EDF ; • l'expertise des coûts futurs du nouveau modèle de réacteur EPR 2 proposé par EDF et la comparaison technico-économique du nucléaire avec les autres modes de production d'électricité bas-carbone, prenant en compte l'ensemble des coûts directs et indirects (développement du réseau, coût complet du stockage, gestion des déchets nucléaires, etc.) ; • l'analyse des impacts de la gestion des déchets générés par un nouveau parc, qui sera instruite dans le cadre de l'élaboration du Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR) ; • l'analyse des options envisageables pour le portage et le financement d'un programme de nouveaux réacteurs pour le système électrique français, dont la question du modèle de régulation économique de ces nouveaux réacteurs ; • les actions nécessaires à la validation par la Commission européenne du dispositif de financement et de portage qui aura été retenu ; • les études permettant de choisir les sites d'implantation de nouveaux réacteurs ; • les actions à engager en termes de concertation du public ; • les adaptations du cadre législatif et réglementaire national qui seraient nécessaires à l'engagement d'un programme de nouveaux réacteurs* ».

<sup>15</sup> PPE (p. 143) : « *des travaux sur le développement de SMRs (Small Modular Reactor), qui constituent une nouvelle gamme innovante de réacteurs nucléaires, pourraient être menés. Ces réacteurs sont caractérisés par leur faible puissance (autorisant une conception simplifiée par rapport à des réacteurs de grande puissance) et leur construction modulaire standardisée en usine, pouvant les rendre compétitifs économiquement malgré la perte de gains d'échelle. Leur petite taille leur confère intrinsèquement la possibilité de recourir à des dispositifs de sûreté passifs, limitant les risques d'accident. Leur production électrique, plus flexible que des réacteurs de grande puissance, permettrait une meilleure insertion dans un système électrique qui sera de plus en plus contraint par l'intermittence des énergies renouvelables. Des études ont été menées sur les perspectives de marché et la compétitivité du concept développé par le consortium français rassemblant EDF, TechnicAtome, Naval Group et le CEA, qui devront faire l'objet d'approfondissements dans le cadre de l'avant-projet sommaire qui sera mené jusqu'en 2021* ».

de considérations générales sur les incidences du nucléaire. Elle ne peut, dès lors, être considérée comme ayant tenu lieu d'évaluation environnementale pour chacun des réacteurs prolongés.

Certes, la PPE se dédouane, en quelque sorte, de son insuffisance, en soulignant qu'elle n'est pas territorialisée mais qu'elle appelle à la vigilance s'agissant des projets qui « *peuvent avoir des enjeux sur la biodiversité terrestre ou marine ou générer des nuisances pour les riverains* » et pour lesquels « *la réglementation française comporte de nombreuses dispositions pour maîtriser et surveiller les pressions sur l'environnement que les projets génèrent afin qu'elles respectent des seuils socialement acceptables du point de vue de leur impact. Il est impératif que ces réglementations continuent à être rigoureusement mises en œuvre* » (EES, p.13).

Cette motivation n'est pas, ainsi qu'il a été démontré, opposable au droit communautaire qui exige que la décision de prorogation d'un réacteur nucléaire fasse l'objet d'une réelle appréciation de ses incidences sur l'environnement au stade initial. La PPE est cette décision politique parce qu'il n'y en a pas d'autre.

La circonstance que les informations exigées par la directive Projets ne soient pas toutes nécessairement disponibles au jour de l'adoption de la PPE est sans incidence pour le juge communautaire, le projet au sens de la directive Évaluation des Projets devant être simplement défini dans ses caractéristiques essentielles. Tel était le cas du projet de prolongation des réacteurs au moment de l'adoption de la PPE dont l'État connaissait les contours du fait du programme de Grand Carénage. Le pouvoir réglementaire disposait donc de toutes les informations nécessaires pour établir, pour chaque site concerné par la décision de prolongation, une évaluation environnementale Projets ou, en tous les cas, pour les caractéristiques essentielles du projet susvisé.

Ainsi, la PPE ne pouvait décider, sans violer le droit communautaire, de la prolongation des réacteurs en renvoyant les projets qu'elle adopte dans de lointaines contrées s'agissant de l'appréciation de leurs conséquences pour l'environnement. Ainsi, encore, l'indivisibilité éventuelle de l'ensemble des décisions incluses dans la PPE ne peut être un motif régulier, au regard du droit communautaire, pour couvrir les illégalités ainsi opérées.

La PPE et la et les décisions de prolongation des réacteurs qu'elle contient, outre donc d'être entachées de violation de la loi et d'erreur de droit, souffrent d'un vice de procédure pour défaut de réalisation, pour chaque réacteur prolongé, d'une évaluation environnementale Projets.

De ces différents chefs, les décisions attaquées seront annulées.

---

### **Vices de procédure.**

Constituent des vices de procédure :

- l'autorisation par la PPE de la prolongation des réacteurs nucléaires au vu d'une évaluation d'incidences insuffisante ou, en tout état de cause, sans évaluation d'incidences préalable pour chaque site concerné en violation des règles établies par la directive Habitat ;
- le défaut de soumission de la et des décisions de prolongation des réacteurs inscrites dans la PPE à évaluation d'incidences en violation des règles établies par la directive Habitat.

La décision de prolongation d'un réacteur nucléaire est soumise à la directive Habitats, ainsi que l'énonce la CJUE dans sa décision du 29 juillet 2019 :

*« la Cour a déjà jugé que, si une activité relève de la directive EIE, elle doit, à plus forte raison, relever de la directive habitats (arrêt du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a., C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 65). Il s'ensuit que, si une activité est considérée comme étant un projet, au sens de la directive EIE, elle est susceptible de constituer un projet, au sens de la directive habitats (arrêt du 7 novembre 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a., C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 66). Compte tenu de la réponse apportée à la sixième question, sous a) à c), il y a lieu de considérer que des mesures telles que celles en cause au principal, ensemble avec les travaux qui leur sont indissociablement liés, constituent un projet, au sens de la directive habitats ».*

La Directive Habitats est, à cet égard, d'application large, ainsi que le rappelle la CJUE dans cette même décision :

*« Il convient de rappeler que la circonstance qu'un projet est situé à l'extérieur d'une zone Natura 2000 ne dispense pas des exigences énoncées à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats (voir, en ce sens, arrêts du 10 janvier 2006, Commission/Allemagne, C-98/03, EU:C:2006:3, points 44 et 51, ainsi que du 26 avril 2017, Commission/Allemagne, C-142/16, EU:C:2017:301, point 29) ».*

La CJUE précise également que : *« La qualité de législateur de l'autorité nationale compétente pour approuver le plan ou le projet en cause est sans incidence. En effet, contrairement à ce que prévoit la directive EIE, il ne peut être dérogé à l'évaluation prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats au motif que l'autorité compétente pour autoriser le projet en cause est le législateur (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2012, Solway e.a., C-182/10, EU:C:2012:82, point 69) ».*

L'évaluation d'incidences, ainsi visée par le juge, vise *« à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, ne soit autorisé que pour autant qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité de ce site [arrêts du 17 avril 2018, Commission/Pologne (Forêt de Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, point 108 et jurisprudence citée, ainsi que du 25 juillet 2018, Grace et Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, point 38] ».*

L'évaluation doit, de plus, être appropriée : *« Une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet implique que, avant l'approbation de celui-ci, doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects de ce plan ou de ce projet pouvant, par eux-mêmes ou conjointement avec d'autres plans ou d'autres projets, affecter les objectifs de conservation du site protégé. Les autorités nationales compétentes n'autorisent une activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude que cette activité est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité de ce site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets (arrêt du 7 novembre 2018, Holohan e.a., C-461/17, EU:C:2018:883, point 33 ainsi que jurisprudence citée) ».*

Il sera, plus particulièrement souligné qu'un projet de prolongation d'un réacteur, ainsi que le juge la CJUE dans sa décision du 29 juillet 2019, *« tant par l'ampleur des travaux qu'il implique que par la durée de prolongation de l'activité de production industrielle d'électricité des deux centrales qu'il prévoit, risque à l'évidence de compromettre les objectifs de conservation des sites protégés situés à proximité, ne serait-ce qu'en raison des modalités mêmes de fonctionnement de celles-ci, et en particulier des prélèvements d'importantes masses d'eau effectués dans le fleuve à proximité pour les besoins du système de refroidissement ainsi que du rejet de ces masses d'eau, mais aussi de l'existence du risque d'accident grave qu'il comporte (voir, par analogie, arrêts du 10 janvier 2006, Commission/Allemagne, C-98/03, EU:C:2006:3, point 44, et du 26 avril 2017, Commission/Allemagne, C-142/16, EU:C:2017:301, point 30), sans qu'il y ait lieu de distinguer la situation de chacune des deux centrales».*

Il ressort de ces considérants qu'une décision de prolongation d'un réacteur nucléaire est soumise à la directive Évaluation des projets, mais aussi à la directive Habitat, leurs définitions du projet ayant des incidences sur l'environnement étant communes. Il en ressort aussi que c'est la même autorité politique décidant du projet, quelle qu'elle soit, qui se trouve soumise aux deux directives. Il en ressort, enfin, que l'autorité politique décisionnaire doit justifier d'une évaluation d'incidences « appropriée » pour chaque réacteur prolongé.

Ainsi, outre de contrevenir à la directive Évaluation des Projets, l'autorité réglementaire, en adoptant la PPE et les décisions qu'elle contient de prolongation des réacteurs, n'a pas respecté la directive Habitats en ayant établi une évaluation environnementale qui ne peut tenir lieu d'évaluation d'incidences et en ayant omis de faire précéder sa et ses décisions de prolongation des réacteurs d'une évaluation d'incidences appropriée pour chaque site concerné.

L'annulation des décisions attaquées est de ces chefs, également, encourue.

---

### Vice de procédure.

Constitue un vice de procédure :

- le défaut de soumission des décisions de prolongation des réacteurs, contenues dans la PPE, à consultation et participation du public en violation de la Convention d'Aarhus.

La CJUE, dans sa décision de 2019 relative à la prolongation des centrales nucléaires belges, reconnaît l'applicabilité de la Convention d'Aarhus à une décision de prolongation d'un réacteur nucléaire :

*« En effet, l'annexe I de la convention d'Aarhus, intitulée « Liste des activités visées au paragraphe 1 a) de l'article 6 », mentionne, à son point 1, cinquième tiret, les « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs » alors que le point 22 de cette même annexe énonce ; Toute modification ou extension des activités qui répond en elle-même aux critères ou aux seuils énoncés dans la présente annexe est régie par le paragraphe 1 a) de l'article 6 de la présente convention. Toute autre modification ou extension d'activité relève du paragraphe 1 b) de l'article 6 de la présente convention. ».*

La Convention d'Aarhus<sup>16</sup> rappelle la nécessité que le public puisse être associé le plus en amont possible dans le processus de décision : « chaque partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence », au stade donc de la décision politique initiale décidant du projet entrant dans le champ d'application de la Convention. Il a été démontré, à ce titre, que cette décision politique initiale, s'agissant des réacteurs prolongés, était la PPE et les décisions qu'elle contient.

Or, si une consultation du public a été effectivement organisée dans le cadre de la procédure d'adoption de la PPE, les éléments d'information relatifs à chacun des réacteurs nucléaires dont la

---

<sup>16</sup> Voir également les conclusions et recommandations du Comité de suivi de la convention d'Aarhus (Production n° 10)

prorogation a été décidée, n'ont pas été soumis à consultation du public en méconnaissance des exigences susvisées.

La PPE et les décisions qu'elle contient s'en trouvent de ce chef encore entachées d'un vice de procédure qui en justifie l'annulation.

## SUR LA LEGALITE INTERNE

### Violation de la loi.

Constitue une violation de la loi :

- la violation des dispositions de l'article L. 141-3 du Code de l'énergie qui impose à la PPE de définir « *les objectifs quantitatifs de la programmation et l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques de l'État et de ses établissements publics mobilisées pour les atteindre* » et du principe d'égalité devant la loi.

La PPE ne comporte aucune donnée s'agissant des coûts du nucléaire pour les finances publiques alors qu'elle recense minutieusement de tels coûts pour les énergies renouvelables. Le chapitre consacré à la question, dans le projet de PPE soumis à consultation du public, ne contient d'ailleurs que trois sous-chapitres dont deux consacrés aux coûts des ENR et l'un consacré au coût de soutien de la maîtrise de l'énergie (PPE, p. 270 et s.).

La synthèse de la PPE est encore plus lacunaire, ne comportant dans son corps et son chapitre 7-5 « *Maîtriser les ressources publiques nécessaires tout en assurant l'atteinte des objectifs énergétiques* », aucune donnée pour le nucléaire, mais des chiffres très précis pour les autres sources d'énergie :

*« Pour l'électricité, la nouvelle Programmation pluriannuelle de l'énergie va conduire à engager 19,2 à 33,4 milliards d'euros de soutien publics supplémentaires entre 2018 et 2028 qui seront investis en 20 ans, et s'ajouteront à des dépenses déjà programmées de 95 milliards d'euros. Ces montants sont significatifs, ils permettront d'augmenter la production d'énergie renouvelable de 100 TWh/an... Pour le gaz, 10 milliards d'euros de soutiens publics supplémentaires pourront être engagés entre 2018 et 2028 afin de favoriser le développement de la production de gaz renouvelables. Afin de maîtriser le coût de ces soutiens publics, ceux-ci seront conditionnés aux efforts de baisse des coûts de production qu'effectueront les acteurs de ces filières »* (Synthèse PPE, p. 41).

La PPE se contente, en fait, d'évoquer de façon globale les coûts des opérateurs du nucléaire qu'elle ne distingue pas des coûts du nucléaire pour les finances publiques (PPE, p. 140 et s)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> « *Les coûts du parc nucléaire existant*

Le « *coût du nucléaire* » peut être abordé à partir de différentes notions de coûts : le *coût marginal* (qui détermine l'ordre d'appel des moyens de production), le *coût de production restant à engager* (comprenant les dépenses d'exploitation et d'investissement à venir), le *coût complet économique* (qui tient compte de l'amortissement et de la rémunération du capital). Par ailleurs, la facture pour le consommateur dépend essentiellement de la régulation, et notamment du dispositif de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH). Le coût du nucléaire est ainsi constitué de différentes composantes relatives aux investissements de jeunesse et de maintenance, aux dépenses d'exploitation (personnel, combustible etc.), au démantèlement, à la gestion des déchets et à la rémunération du capital initial investi dans la construction du réacteur. Le coût marginal des réacteurs nucléaires est très bas (inférieur à 10 €/MWh), ce qui le positionne favorablement dans l'ordre d'appel des moyens de production d'électricité sur le marché français et européen, juste après les énergies renouvelables fatales (dont le coût marginal est quasiment nul) mais avant les moyens de production carbonés (lignite, charbon, gaz, fioul). C'est l'une des raisons pour lesquelles le mix électrique français, bien que ne présentant pas de surcapacités importantes contrairement à certains de nos voisins européens, est structurellement exportateur. Le coût de production du nucléaire existant, le coût restant à engager, qui correspond aux décaissements actuels

Or, les coûts du nucléaire engendrent bien des coûts pour les finances publiques. C'est pour une telle raison d'ailleurs que la Cour des comptes « audite » régulièrement le secteur nucléaire. Peuvent être citées, au titre de cet argent public, les dépenses sur crédits publics visés par la Cour des comptes dans son rapport de 2014 (Production n° 7, p. 135) :

*« Comme le soulignait la Cour dans son rapport de 2012, la production d'énergie nucléaire engendre un certain nombre de dépenses, qui ne sont pas liées directement à la production, mais qui en sont indissociables. Ces dépenses sont de deux sortes et financées en grande partie par des crédits publics. Il s'agit :- des dépenses de recherche réalisées par des organismes publics (CEA, IRSN, ANDRA, CNRS) ;- des dépenses liées à la sécurité, à la sûreté et à la transparence et qui ne sont pas supportées par les producteurs ».*

Peuvent être citées également les dépenses pour l'État, opérateur du nucléaire, des travaux de Grand Carénage pour lesquels la Cour des comptes, dans son rapport de 2016, appelait d'ailleurs à identification et évaluation par la PPE (Production n° 8, p.133) :

*« La loi a prévu que l'adoption de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), dont l'échéance est prévue pour avril ou mai 2016, soit assortie d'une étude sur l'impact économique, social et environnemental de la programmation et sur la soutenabilité pour les finances publiques. Au regard de leurs enjeux, les implications de la loi sur le projet de maintenance du parc des réacteurs nucléaires devront notamment y être spécifiquement identifiées et évaluées. Ces données sont nécessaires pour qu'EDF puisse arrêter le volet « maintenance » du plan stratégique intégrant les orientations de la PPE ».*

Le nucléaire est une part des investissements énergétiques de l'État en France à travers, au minimum, de la recherche et des dépenses de sûreté et de sécurité des centrales.

Il s'agit bien, avec la PPE, d'évaluer les investissements publics dans les filières énergétiques puisqu'ils sont déterminants d'une politique énergétique publique et d'une bonne utilisation des deniers publics car permettant de comparer le coût des différentes sources d'énergie. Cette comparaison ne peut être effectuée, en l'espèce, par défaut de transparence de la PPE dans la quantification des coûts du nucléaire pour les finances publiques.

---

*et à venir concernant les investissements et les dépenses d'exploitation (personnel, combustible etc.), est estimé en moyenne sur le parc à 32-33 €/MWh en tenant compte du programme du Grand Carénage. Ce coût est peu sensible aux évolutions de prix de l'uranium. Il n'intègre pas les coûts de démantèlement et de gestion des déchets radioactifs couverts par des actifs dédiés déjà constitués par les exploitants nucléaires. La Cour des Comptes avait également évalué le coût de production du nucléaire existant à 61,6 €/MWh en raisonnant en termes de coût complet économique : l'ensemble des dépenses de fonctionnement et de fin de vie des réacteurs est pris en compte, de même que l'investissement initial amorti et rémunéré sur l'ensemble de la durée de vie du parc. Ce coût a toutefois été calculé avant le programme d'optimisation du Grand Carénage, qui a permis de faire passer le montant total d'investissements prévus entre 2014 et 2025 de 55 Md€2013 à 45 Md€2015, et avant le plan d'économie d'EDF sur ses charges d'exploitation, dont l'impact baissier est d'environ 1 €/MWh. Enfin, le consommateur est quant à lui protégé par le dispositif ARENH (42 €/MWh depuis 2011), qui constitue à la fois le prix de la composante nucléaire dans les tarifs réglementés de vente (TRV) et le prix auquel les fournisseurs alternatifs d'électricité peuvent venir s'approvisionner auprès d'EDF, dans la limite de 100 TWh. Les offres de marché d'EDF étant aussi construites à partir de l'ARENH, ce sont bien l'ensemble des consommateurs français qui bénéficient de ce dispositif. On peut également citer en ordre de grandeur certains coûts caractéristiques : •Grand Carénage (programme piloté par EDF comprenant des investissements de renforcement post-Fukushima, des investissements de maintenance et d'adaptation des réacteurs du parc existant en vue du passage des prochaines visites décennales) : coût estimé en 2017 à 45,6 Mds€ (en euros 2016) sur la période 2014-2025, ce montant est bien pris en compte dans le calcul du coût restant à engager (dont il représente environ 10 €/MWh sur la base d'une durée de vie des réacteurs jusqu'à leur 5ème visite décennale) ; •Démantèlement et gestion des déchets : charges brutes estimées fin 2015 à 110 Mds€ pour l'ensemble des exploitants nucléaires (EDF, CEA, Orano et Andra) et calculées en particulier pour une durée d'exploitation des réacteurs du parc nucléaire existant de 50 ans pour le palier 900 MW et de 40 ans pour les autres réacteurs à compter de leur date de mise en service. Ces coûts sont à prendre avec précaution car ils sont régulièrement actualisés par les entreprises exploitantes (en particulier pour le Grand Carénage), dépendants de l'évolution du marché (pour les activités du cycle du combustible notamment) mais également étalés sur l'ensemble de la durée de vie d'un réacteur ».*

La PPE a donc beau jeu d'écrire que : «

*En l'état actuel des technologies, il n'est pas possible de déterminer avec certitude les technologies les plus compétitives pour assurer notre mix électrique à cet horizon, entre le nucléaire et les énergies renouvelables associées à du stockage et d'autres solutions de flexibilité ». PPE P. 162. La PPE ne peut surtout raisonnablement justifier sa décision de prolongation des réacteurs au motif que « Pour répondre à la demande d'électricité, en France comme en Europe, l'investissement dans la prolongation de l'exploitation des réacteurs est moins coûteux que l'investissement dans de nouvelles capacités. Tant que des débouchés existent et qu'il n'y a pas de moyens surcapacitaires dont le coût de production est supérieur au prix de marché à l'exportation, ce scénario est le plus avantageux au plan économique pour les Français ».*

La quantification des coûts des opérateurs opérée par la PPE (p. 140 et s.) ne peut être considérée comme tenant lieu d'évaluation des coûts du nucléaire pour les finances publiques, les finances publiques et les finances privées relevant encore, dans le principe, de deux catégories de dépenses différentes.

Au-delà même de l'évaluation des coûts du nucléaire dans son ensemble, c'est l'évaluation du coût de la prolongation des réacteurs qui devait être visée, prolongation décidée par la PPE et dont elle devait donc évaluer les coûts pour les finances publiques. Or, la PPE comporte, sur ce point, très peu de données, se contentant d'évoquer en quelques lignes les travaux du Grand Carénage.

Ainsi, la PPE et la et les décisions qu'elle contient de prolongation des réacteurs souffrent d'un défaut flagrant de motivation et violent les dispositions de l'article L. 141-3 du Code de l'énergie qui imposent de définir « *les objectifs quantitatifs de la programmation et l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques de l'Etat et de ses établissements publics mobilisées pour les atteindre. Cette enveloppe est fixée en engagements et en réalisations. Elle peut être répartie par objectif et par filière industrielle* ».

Il a été rappelé que les filières industrielles liées au secteur nucléaire sont des filières économiques, comme les autres, à l'instar des filières du renouvelable. La violation de l'article L. 141-3 du Code de l'énergie se double, dès lors, d'une rupture d'égalité devant la loi.

L'annulation des décisions attaquées est, de ces chefs, certaine.

---

### **Erreur de fait.**

La PPE est entachée d'une erreur de fait quant aux travaux rendus nécessaires par sa décision de prolongation des réacteurs au-delà de leur 4<sup>e</sup> visite décennale.

Il a été rappelé que la PPE est mensongère, en effet, en soulignant, comme motif, à sa décision de prolongation des réacteurs, « *l'existence d'un scénario cohérent au plan industriel : la 5<sup>ème</sup> visite décennale constitue une date bien définie à laquelle un arrêt long et des investissements sont obligatoires, qui ne seront pas engagés si un arrêt définitif est planifié à cette date* ».

Cette motivation est entachée d'une erreur de fait puisqu'il a été démontré que les travaux et les investissements dits du Grand Carénage concernent, en grande partie, la prolongation des réacteurs au-delà de leur 4<sup>e</sup> visite décennale et donc au-delà de 40 ans, et non au-delà de la 5<sup>e</sup> visite décennale et donc au-delà de 50 ans.

De ce chef encore, les décisions attaquées seront annulées.

---

**Erreur manifeste d'appréciation.**

La PPE et les décisions de prolongation des réacteurs qu'elle contient ne pouvaient être adoptées, sans erreur manifeste d'appréciation, étant entendu l'état actuel du parc nucléaire et les problèmes de sûreté déjà rencontrés (Production n° 11).

**PAR CES MOTIFS**

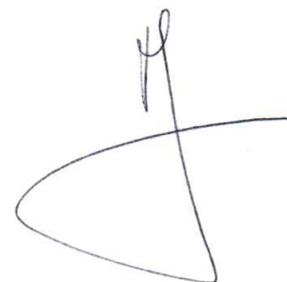
Et tous autres à produire, déduire ou suppléer au besoin d'office,  
Les requérantes demandent au Conseil d'Etat :

**D'ANNULER** la et les décisions de prolongation des réacteurs concernés contenues dans la PPE, adoptée par le décret du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'Energie ;

**D'ANNULER**, en tout état de cause, le décret du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'Energie.

Fait à Lyon, le 22/06/20

Marie Frachisse



## BORDEREAU DES PRODUCTIONS

- 1-1 Agrément, statuts et mandat du Réseau "Sortir du nucléaire"
- 1-2 Agrément, statuts et mandat de Greenpeace France
- 2 Programmation Pluriannuelle de l'Energie (décisions attaquées)
- 3 Liste des réacteurs autorisés à fonctionner au-delà de la 4e visite décennale à la date de l'adoption de la PPE – Réseau "Sortir du nucléaire", 21 avril 2020
- 4 Revue ASN Contrôle novembre 2014
- 5 Courrier ASN 20 avril 2016 CODEP-DCN-2016-007286
- 6 Rapport de la Cour des comptes « Le coût de production de l'électricité nucléaire » 2014
- 7 Rapport de la Cour des comptes « Les coûts de la filière électronucléaire » 2012
- 8 Rapport de la Cour des comptes « La maintenance des centrales nucléaires : une politique remise à niveau, des incertitudes à lever » 2016
- 9 Évaluation environnementale stratégique de la PPE
- 10 Conclusions et recommandations du comité de suivi de la Convention d'Aarhus
- 11 « 40 ans, ça suffit ! Pourquoi les vieilles centrales nucléaires doivent fermer » Greenpeace France, février 2020.