

# Les évolutions législatives pour accélérer les projets nucléaires

Par Pierre GUILLOT

Responsable juridique et régulation  
à la délégation interministérielle au Nouveau nucléaire

Et Anne-Cécile RIGAIL

Cheffe du service des risques technologiques  
à la direction générale de la Prévention des risques

Afin d'accompagner la relance du programme nucléaire français, la loi n°2023-491 du 22 juin 2023 permet d'accélérer et de sécuriser juridiquement les constructions de futurs réacteurs. Ce texte très technique répond à trois objectifs : supprimer les obstacles législatifs à la relance du nucléaire, notamment les plafonds dans le mix énergétique, accélérer les procédures administratives pour la construction à proximité des sites existants et accélérer le traitement du contentieux tout en sécurisant les projets sur certains aspects (loi littoral, droit des espèces protégées). Cette loi ouvre ainsi la voie à la construction des six EPR appelés de ses vœux par le président de la République lors de son discours de Belfort.

Le président de la République a présenté, dans le discours de Belfort du 10 février 2022, son ambition de faire de la France le premier grand pays à sortir de la dépendance aux énergies fossiles à un horizon de 30 ans.

Pour pouvoir atteindre cet objectif, et le maintenir dans la durée, il est indispensable d'anticiper la fermeture du parc nucléaire existant, mis en service pour l'essentiel entre 1980 et 1990. Sans nouveaux réacteurs, la capacité de production nucléaire pourrait passer de 63 à 16 GW en 2050, alors que RTE anticipe au même horizon une forte hausse de la consommation électrique : de 459 TWh en 2022, la consommation monterait à un niveau compris entre 555 et 752 TWh en fonction de ces scénarios.

C'est dans ce contexte que le discours de Belfort confirmait le souhait du président de la République, que, tout en étudiant la prolongation au-delà de 50 ans des réacteurs existants, 6 EPR2 soient construits et que les études pour en construire huit autres soient lancées.

Mais construire des réacteurs prend du temps. Compte tenu de la hausse anticipée des besoins et des enjeux de décarbonation de l'économie française, le législateur est donc intervenu pour chercher à accélérer autant que possible leur mise en service, sans sacrifier les intérêts protégés par le droit actuel, que ce soit la sûreté, la protection de l'environnement ou la participation du public.

Ces travaux ont débouché sur la loi n°2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et

au fonctionnement des installations existantes, validée pour l'essentiel par une décision du Conseil constitutionnel du 21 juin 2023<sup>1</sup>.

Bien que rédigée en des termes très techniques, elle suit quelques lignes de force : supprimer les obstacles législatifs à la relance du nucléaire, accélérer les procédures administratives pour la construction à proximité des sites existants et accélérer le traitement du contentieux. La loi comprend également certaines mesures relatives au fonctionnement des réacteurs existants et de nombreuses mesures d'information du Parlement, dont nous ne traiterons pas ici.

## Supprimer les obstacles à la relance du nucléaire

Le projet de loi initialement présenté par le Gouvernement n'emportait pas de décision s'agissant des orientations relatives au mix électrique.

Le Sénat a cependant souhaité inclure dans la loi des dispositions d'ordre programmatique. En effet, la loi pour la transition énergétique et la croissance verte de 2015 avait introduit deux dispositions pouvant faire obstacle à la relance d'un programme nucléaire d'ampleur : elle plafonnait la part du nucléaire dans le bouquet électrique à 50 % en 2025 (délai déjà repoussé à 2035 par le législateur), et elle limitait la capacité nucléaire totale à 63,2 GW. Ce plafond correspondait à la production du parc nucléaire avant mise en service du réacteur EPR

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, décision n°2023-851 Dc du 21 juin 2023.

Flamanville 3 (incluant les 2 réacteurs de Fessenheim) et avait pour objectif d'obliger à l'arrêt de réacteurs anciens avant de faire démarrer des nouveaux.

Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la loi n°2023-491 mettent un terme à ces limites, ce qui permettra de faire cohabiter les nouveaux réacteurs avec le parc existant aussi longtemps que ce dernier pourra être prolongé.

Corollaire de cette suppression, la loi permet de réviser de manière simplifiée la programmation pluriannuelle de l'énergie, qui était basée sur l'hypothèse de la fermeture de 12 réacteurs d'ici 2035 (en plus des 2 réacteurs de Fessenheim)<sup>2</sup>.

## Accélérer les procédures administratives

Une fois les obstacles à la relance du nucléaire levés, restait le cœur du projet d'origine, à savoir l'accélération des procédures pour la construction de nouvelles installations. Il s'agit du titre II de la loi n°2023-491, qui s'applique aux réacteurs électronucléaires à la double condition que leur implantation soit envisagée dans le périmètre d'une installation nucléaire de base ou à proximité immédiate de celui-ci et que la demande de d'autorisation de création soit déposée avant le 22 juin 2043<sup>3</sup>.

Critiquée sur le fondement de l'article 7 de la charte de l'environnement (qui pose le droit à vivre dans un environnement respectueux de la santé), cette accélération des procédures a été admise par le Conseil constitutionnel. Il a en effet considéré que le législateur avait mis en œuvre deux principes de valeur constitutionnelle : l'objectif de protection de l'environnement et celui de protection des intérêts fondamentaux de la Nation, qui inclut à la fois la protection de son indépendance et la protection des éléments essentiels de son potentiel économique (dont font donc partie les réacteurs en construction). Cette décision apporte donc un soutien très précieux au programme de relance nucléaire, dans un contexte de recherche à la fois de décarbonation et de souveraineté.

Dans le détail, cette accélération prend la forme d'un catalogue de mesures touchant la plupart des autorisations nécessaires à la réalisation d'un réacteur.

En matière d'urbanisme, tout d'abord, la loi permet de qualifier la réalisation des réacteurs de projet d'intérêt général par décret en Conseil d'État<sup>4</sup>. Cette qualification permet à l'État d'imposer rapidement la mise en conformité des documents d'urbanisme (plan local d'urbanisme, schéma de cohérence territoriale, etc.) afin de permettre la réalisation du projet, selon une procédure conduite par l'État (alors que le droit commun ne lui permet d'intervenir qu'en cas de carence des collectivi-

tés territoriales concernées, et après des délais de plusieurs mois, voire années). La procédure est en outre allégée, puisqu'elle intervient sans enquête publique, même si la participation du public reste prévue par voie électronique.

Elle permet, surtout, de dispenser les réacteurs de formalités au titre du code de l'urbanisme (permis de construire, déclaration d'aménager ou déclaration préalable). Leur conformité aux règles d'urbanisme sera vérifiée par l'administration à l'occasion de l'examen de l'autorisation de création<sup>5</sup> du réacteur. Mais les réacteurs resteront traités comme des installations bénéficiant de permis de construire pour les besoins de la fiscalité de l'aménagement<sup>6</sup>.

La loi dispense également les réacteurs de l'application de la « loi littoral », qui impose en principe la construction en continuité de l'urbanisation existante en bord de mer. Or il est, pour des raisons de prévention des risques, nécessaire d'éloigner les centrales nucléaires des habitations. Même si la jurisprudence relative à Flamanville 3 était plutôt favorable à la construction des réacteurs à proximité de sites nucléaires existants, considérés comme déjà urbanisés<sup>7</sup>, cette dispense explicite permettra d'éviter du contentieux.

La construction d'un réacteur nucléaire se fonde sur une autorisation « principale », qui est l'autorisation de création, prévue par l'article L. 593-7 du code de l'environnement. C'est une autorisation spécifique aux installations nucléaires, dont l'instruction par l'administration prend habituellement 3 à 5 ans, ce temps étant notamment nécessaire à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) pour examiner en détails, avec l'appui de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), la conception de l'installation, les différents types d'accidents et de nuisance possibles et la manière dont ils seront prévenus.

Quelques travaux préparatoires du grand chantier que constitue la construction d'un réacteur nucléaire (terrassment, installation d'une centrale à béton ou à bitume, creusements et forages) peuvent cependant être réalisés sans attendre la délivrance de cette autorisation de création. Ils sont alors autorisés, en application du droit commun, par une autorisation environnementale, prévue à l'article L. 181-1 du code de l'environnement, s'ils conduisent à mettre en œuvre une installation soumise à autorisation au titre de la loi sur l'eau (IOTA) ou une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE). La loi prévoit donc que l'autorisation environnementale permettant ce début des travaux obéira également à un régime particulier, puisqu'elle sera délivrée par décret<sup>8</sup> alors qu'elle relève habituellement d'un simple arrêté préfectoral. Par dérogation aux règles habituelles, les travaux pourront débuter sur la base de cette seule autorisation environnementale, sans attendre la clôture de l'enquête publique

<sup>2</sup> Décret n°2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.

<sup>3</sup> Un arrêté pourra, sous certaines conditions, étendre le bénéfice de ce régime aux installations d'entreposage de combustible (L. n°2023-491, art. 7-III).

<sup>4</sup> Loi n°2023-491, I de l'article 8.

<sup>5</sup> Loi n°2023-491, I de l'article 9.

<sup>6</sup> Loi n°2023-491, II de l'article 9.

<sup>7</sup> CAA Nantes, 22 avril 2008, n°07NT01013.

<sup>8</sup> Loi n°2023-491, art. 11.

du décret d'autorisation de création, excepté pour ce qui concerne les bâtiments destinés à recevoir des combustibles nucléaires ou à héberger des matériels de sauvegarde<sup>9</sup>. Cette anticipation n'est cependant permise que parce que le public aura été correctement informé sur l'ensemble du projet au stade d'une première enquête publique, celle qui précède l'autorisation environnementale.

L'autorisation environnementale pourra également, conformément au droit commun, valoir dérogation à l'interdiction de porter atteinte aux espèces protégées. Mais, pour les réacteurs qui répondront à certaines conditions de puissance et de type de technologie qui seront précisées par décret, la condition d'intérêt public majeur nécessaire à l'obtention de la dérogation sera présumée remplie<sup>10</sup>. Cela ne veut pas dire pour autant que l'octroi de la dérogation sera automatique, puisqu'il faudra encore démontrer que les autres conditions sont remplies, à savoir qu'il n'existe pas d'alternative satisfaisante et que la dérogation ne nuira pas au maintien des populations concernées dans un état de conservation favorable.

S'agissant du foncier, la loi prévoit des dispositions concernant tant l'accès aux terrains que la prise en compte des réacteurs dans le cadre du dispositif « zéro artificialisation nette ».

Pour l'accès au foncier, tout d'abord, les réacteurs pourront bénéficier du régime de prise de possession immédiate prévu par le code de l'expropriation<sup>11</sup>, qui ne s'applique ordinairement qu'aux infrastructures linéaires, et ce même si le terrain est bâti (alors que le droit commun ne vise que les terrains non bâtis). Ce régime permet schématiquement la prise de possession après paiement d'une somme équivalente à l'indemnité d'expropriation sans avoir à attendre la fin de la procédure, à condition qu'un décret pris sur avis conforme du Conseil d'État l'autorise (décret qui devra intervenir dans un délai maximum de 6 ans). Le Conseil constitutionnel a estimé que la construction des réacteurs constituait un motif impérieux d'intérêt général justifiant cette dérogation au droit commun.

Autre disposition importante concernant l'artificialisation, les réacteurs ne seront pas comptabilisés pour évaluer l'atteinte des objectifs locaux ou régionaux de réduction du rythme d'artificialisation des sols<sup>12</sup>. Ce traitement est plus favorable que celui des projets d'envergure nationale ou européenne déjà prévu par les textes en la matière, qui sont également comptabilisés dans les objectifs nationaux uniquement, mais au titre d'un régime qui ne s'applique que jusqu'en 2031<sup>13</sup>.

Parmi les autres dispositions du titre II, on peut enfin retenir que les concessions d'utilisation du domaine public maritime nécessaires aux réacteurs seront approuvées par décret en Conseil d'État (et non à

l'issue du processus de droit commun où le préfet approuve, assez étrangement, une concession dont il est lui-même le signataire).

Dernière simplification à noter, le régime de l'autorisation d'exploiter au titre du code de l'énergie est allégé, puisque c'est désormais le décret d'autorisation de création (DAC) qui en tiendra lieu<sup>14</sup>, au regard des mêmes critères que ceux fixés à l'article L. 311-5 du code de l'énergie pour l'autorisation d'exploiter<sup>15</sup>. À la différence des autres allègements visés ci-dessus, cette mesure est générale et concernera tous les réacteurs à l'avenir.

## Accélérer le traitement du contentieux

Pour les projets de grande ampleur, l'autre source fréquente de délais réside dans les recours contentieux devant les juridictions administratives. En effet, dans le droit commun, une autorisation administrative peut faire l'objet de recours devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État.

Cela peut représenter cinq à six ans de procédure, ce qui est peu compatible avec les nécessités de la transition énergétique.

La loi devrait indirectement permettre de ramener ce délai à environ 18 mois.

En effet, les recours contre les décrets relèvent de la compétence en premier et dernier ressort du Conseil d'État<sup>16</sup>, ce qui supprime les deux étapes préalables au tribunal administratif et à la cour administrative d'appel. Or le régime dérogatoire de la loi d'accélération implique que l'ensemble des actes essentiels aux projets relèveront de décrets en Conseil d'État : ce sera le cas pour la qualification de projet d'intérêt général, la concession d'utilisation public maritime si elle est nécessaire, mais également pour l'autorisation environnementale. L'autorisation de création relevait déjà du décret, mais emportera aussi autorisation d'exploiter, ce qui fera relever cette autorisation du régime contentieux du DAC.

Le juge administratif pourra également, si un moyen des requérants s'avère fondé, surseoir à statuer en vue d'une régularisation (ce qui évite d'annuler tout de suite l'autorisation) ou, si la régularisation n'est pas possible, n'annuler qu'une phase de l'instruction d'un acte ou qu'une partie d'un acte. Dans ce cas, l'administration doit reprendre l'instruction ou corriger la partie invalide de l'acte (le juge décidant s'il y a lieu de suspendre, dans cette attente, l'exécution du reste de l'acte).

<sup>9</sup> Loi n°2023-491, II de l'article 11.

<sup>10</sup> Loi n°2023-491, art. 12.

<sup>11</sup> Loi n°2023-491, art. 15.

<sup>12</sup> Loi n°2023-491, art. 9-IV.

<sup>13</sup> Loi n°2021-1104, art. 194, III bis.

<sup>14</sup> Code de l'énergie, art. L. 311-5-6.

<sup>15</sup> Code de l'environnement, art. L. 593-7.

<sup>16</sup> Code de justice administrative, art. R. 311-1.

## Conclusion

Bien que la loi d'accélération du 22 juin 2023 soit d'une lecture ardue, elle représente un ensemble cohérent de mesures pour accélérer la réalisation des projets concernés, et donc l'atteinte des objectifs d'intérêt général qu'ils poursuivent.

Dans un contexte d'urgence climatique, il ne serait d'ailleurs pas inutile de réfléchir à la généralisation de certaines des mesures qu'elle contient. Nous pensons notamment à la possibilité de surseoir à statuer pour régulariser des autorisations. Ce mécanisme est de plus en plus fréquent dans le droit du contentieux administratif, au point qu'il serait probablement temps d'en

faire une règle de droit commun plutôt que de multiplier les exceptions (autorisations environnementales, droit minier, droit de l'urbanisme, éolien en mer, etc.). En effet, on voit mal l'intérêt de censurer des décisions régularisables, et le juge disposera toujours d'un garde-fou, puisque c'est à lui qu'il appartient de déterminer les vices régularisables.

Par ailleurs, l'accélération et la sécurisation des projets nucléaires pourrait bénéficier de certaines autres dispositions qui font l'objet de travaux par le Gouvernement à la date de la rédaction de cet article.