

CONSEIL D'ÉTAT

SECTION DU CONTENTIEUX

REQUÊTE

Pour : **1°) La fédération Réseau « Sortir du Nucléaire »**, dont le siège social est situé Parc Benoît – Bâtiment B, 65/69 rue Gorge de Loup, CS 70457 à Lyon Cedex 09 (69336), représentée par sa coordinatrice des questions juridiques, Madame Lisa Pagani, domiciliée en cette qualité audit siège (**Productions n^{os} 3 et 4**)

2°) L'association Greenpeace France, dont le siège social est situé 13, rue d'Enghien à Paris (75010), représentée par son Directeur général en exercice, Monsieur Jean-François Julliard, domicilié en cette qualité audit siège (**Productions n^{os} 5 et 6**)

3°) L'association Stop EPR, ni à Penly ni ailleurs, dont le siège social est situé 158 A, Place Henri IV à Rouen (76000), représentée par son porte-parole, Monsieur Bertrand Viot, domicilié en cette qualité audit siège (**Productions n^{os} 7 et 8**)

Contre : Le décret n° 2024-505 du 3 juin 2024 portant autorisation environnementale relative à la réalisation de travaux préparatoires nécessaires à l'implantation d'une paire d'unités de production nucléaire de type EPR2, sur le site de Penly et la commune de Petit-Caux (**Productions n^{os} 1 et 2**)

FAITS ET PROCÉDURE

1. Le site de Penly, d'une superficie de 230 hectares, est situé sur le bord de la Manche, au pied des falaises du pays de Caux, sur le territoire de la commune de Petit-Caux, dans le département de la Seine-Maritime.

Il accueille le centre nucléaire de production d'électricité (CNPE) de Penly, qui comprend actuellement deux réacteurs à eau pressurisée, d'une puissance de 1 300 mégawatts électriques (MWe) chacun, mis en service en décembre 1980 et novembre 1982.

Sa production, évaluée à 16,7 térawatts-heure (TWh), représente 4 % de la production d'électricité française d'origine nucléaire.

Chaque unité de production est composée de deux grands ensembles d'installations : d'une part, un îlot nucléaire, comportant un bâtiment réacteur, un bâtiment combustible, un bâtiment contenant les circuits auxiliaires, ainsi qu'un bâtiment contenant les circuits de sauvegarde ; d'autre part, un îlot conventionnel, comprenant une salle des machines, un poste transformateur, et plusieurs bâtiments abritant des locaux électriques ou d'exploitation.

Le CNPE comporte, en outre, diverses installations communes aux deux unités de production existantes – station de production d'eau déminéralisée, groupe électrogène d'ultime secours, aire de stockage, zone de transit du combustible, stations d'épuration des eaux usées, locaux administratifs, ateliers, etc. –, ainsi que des ouvrages de prélèvement d'eau de mer et d'eau douce, de rejet en mer, de rejet à l'atmosphère et de transport d'électricité.

Le CNPE de Penly était initialement prévu pour accueillir quatre unités de production. À cet effet, des travaux de terrassement avaient été réalisés au début des années 1990, pour préparer l'implantation de deux unités supplémentaires, d'une puissance de 1 450 MWe chacune. Ces dernières n'ont finalement pas été construites, mais leurs fondations ont été conservées.

2. Le 10 février 2022, le président de la République, M. Emmanuel Macron, a annoncé, à Belfort, la construction de trois nouvelles paires de réacteurs nucléaires de technologie EPR2 en France, d'ici 2050.

Conçus pour être exploités au moins soixante ans, ces EPR2 se présentent comme des réacteurs nucléaires à eau pressurisée de génération 3, en évolution par rapport à l'EPR, capables de produire de l'électricité à puissance constante, ou d'adapter leur production pour s'adapter à la demande d'électricité sur le réseau.

Aux termes de son discours, le président de la République indiquait ainsi que :

« Nous avons tiré les leçons de la construction d'EPR en Finlande, où il est aujourd'hui achevé, et en France à Flamanville. EDF a engagé avec la filière nucléaire la conception d'un nouveau réacteur pour le marché français, l'EPR2, qui a déjà mobilisé plus d'un million d'heures d'ingénierie et présente des progrès significatifs par rapport à l'EPR de Flamanville. Plusieurs audits externes ont également été conduits par l'État pour s'assurer de l'état de préparation de la filière. [...]

Je souhaite que six EPR2 soient construits et que nous lancions les études sur la construction de 8 EPR2 additionnels. Nous avancerons ainsi par pallier.

Concrètement, nous allons engager dès les semaines à venir les chantiers préparatoires : finalisation des études de conception, saisine de la commission nationale du débat public, définition des lieux d'implantation des trois paires, montée en charge de la filière. Une large concertation du public aura lieu au second semestre 2022 sur l'énergie, puis des discussions parlementaires se tiendront en 2023 pour réviser la programmation pluriannuelle de l'énergie. Nous visons le début du chantier à l'horizon 2028, pour une mise en service du premier réacteur à l'horizon 2035 ».

3. À la suite de cette annonce, les sociétés Électricité de France (EDF) et Réseau de Transport d'Électricité (RTE) ont saisi la Commission nationale du débat public (CNDP), par courriers des 11 et 14 février 2022, sur un programme de six réacteurs nucléaires de type EPR2, dont les deux premiers seraient situés à Penly.

Plus précisément, le projet annoncé par EDF consistait en la création de deux nouvelles unités de production de type EPR2 sur le site de Penly, d'une puissance électrique nette de l'ordre de 1 670 MWe chacune (**Production n° 9**).

Ce faisant, la puissance installée sur le site serait portée à 5 940 MWe, au lieu des 2 600 MWe existants.

Les deux unités EPR2 seraient implantées au nord-est des unités de production existantes, et seraient composées, comme ces dernières, de deux grands ensembles d'installations : un îlot nucléaire, et un îlot conventionnel.

Outre la construction des deux unités EPR2, le projet impliquerait également :

- La réalisation de terrassements, impliquant un reprofilage de la falaise ;
- La construction d'ouvrages communs aux deux unités EPR2 (plateformes communes de stockage d'azote liquide et d'oxygène, zone de stockage des produits chimiques, aire d'entreposage pour les déchets faiblement actifs, bâtiment de traitement des effluents, réservoirs communs de stockage et de traitement des effluents liquides, etc.) ;
- La création d'ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité et, notamment, de deux lignes aériennes 400 000 volts, reliant les unités de production EPR2 et le futur poste électrique de Navarre, et de deux liaisons souterraines, permettant d'assurer l'alimentation des auxiliaires des deux installations de production ;
- La modification des ouvrages de prélèvement et de traitement d'eau de mer et d'eau douce et, notamment, la prolongation du chenal d'amenée de l'eau de mer, la création d'une nouvelle chaîne de déminéralisation de l'eau douce et la diversification des sources d'eau, à travers l'utilisation des eaux traitées par la station d'épuration de Saint-Martin-en-Campagne et la récupération des eaux de pluie ;
- La modification des ouvrages de rejet en mer avec, notamment, la mise en place de deux nouvelles galeries sous-marines pour le rejet des eaux du circuit de refroidissement de chaque unité EPR2, dont les points de rejet se situeront quelques centaines de mètres plus au large que ceux des galeries existantes, et qui se termineront, chacune, par un puits à terre et un puits en mer ;
- La modification des ouvrages de rejet à l'atmosphère (création de trois nouvelles cheminées, installation de cheminées spécifiques pour les phases d'arrêt et de maintenance, équipements de secours, etc.).

Enfin, il était prévu que les travaux nécessaires à la construction des deux unités de production EPR2 s'étalent sur treize ans, et comportent plusieurs phases :

- Les travaux préparatoires, d'une durée estimée à trois ans, incluant le reprofilage de la falaise, l'agrandissement de la plate-forme basse vers la mer, les terrassements sous l'emprise des bâtiments (y compris la vidange des anciennes fondations existantes), et la mise en place des installations nécessaires au chantier, dont l'installation par RTE d'une liaison souterraine à 90 000 volts depuis le poste de Penly, pour alimenter temporairement le chantier de construction ;
- La construction du génie civil, d'une durée estimée à dix ans, comprenant les travaux de fondations et radiers des bâtiments, le gros œuvre des ouvrages, la réalisation des deux nouvelles galeries souterraines de rejet en mer, la prolongation du chenal d'amenée, ainsi que des travaux de voiries et de réseaux ;
- Le montage électromécanique des équipements à l'intérieur des bâtiments, correspondant à la mise en place de tous les matériels ;
- Les travaux de construction des ouvrages de raccordement au réseau électrique ;
- Les épreuves hydrauliques et les essais de démarrage.

4. Compte tenu de la nature et de l'ampleur du programme proposé, la CNDP a pris la décision d'organiser un débat public sur ce dossier, qui s'est tenu du 27 octobre 2022 au 27 février 2023 (**Production n° 10**).

Ce débat a porté tout à la fois sur la construction des deux nouveaux réacteurs EPR2 à Penly, et sur l'ensemble du programme de six réacteurs proposé par EDF.

Au terme de ce débat, la commission particulière (CPDP), présidée par Michel Badré, a formulé un certain nombre de recommandations, portant sur des demandes de clarification issues des contributions du public, ainsi que sur les modalités d'information et d'association du public pendant les phases ultérieures (**Production n° 11**, p. 74 et suiv.).

En particulier, la Commission a recommandé à l'État, comme aux responsables du projet, EDF et RTE, de fournir des éléments permettant de mieux comprendre le cadre de production électrique dans lequel s'insérerait le programme envisagé, et de répondre aux questions restées controversées à l'issue du débat.

Ses demandes portaient, principalement, sur l'opportunité du programme de construction de nouveaux réacteurs, les choix de mise en œuvre de ce programme par rapport à des options alternatives, la place des réacteurs EPR2 dans la production électronucléaire à moyen et long terme, le financement et les justifications économiques du programme, la gestion des combustibles et des déchets, les risques et les incertitudes liés au programme, le déroulement des chantiers, ainsi que leurs conditions de réalisation.

À cet égard, le compte-rendu établi par le président de la CPDP insistait sur la nécessité d'apporter, à bref délai, des réponses à ces interrogations :

« Ce débat public a été difficile, parce que la pratique du débat démocratique est toujours complexe. Il a pourtant permis, grâce aux échanges argumentés avec des publics très divers, l'expression d'un grand nombre d'avis et de questions.

À la date de ce compte rendu, la priorité n'est plus de se demander si le débat était utile et s'il venait au bon moment dans le processus de décision. Elle est maintenant d'apporter des réponses aux questions posées pendant le débat à propos du programme proposé par EDF.

Ces questions [...] portent sur la place du programme dans le paysage énergétique des décennies à venir, sur ses garanties techniques, professionnelles et sociales de bonne fin, sur son financement et sa justification économique et environnementale par rapport à d'autres options, ou encore sur la prise en compte des incertitudes climatiques ou géostratégiques. Beaucoup de ces questions essentielles sont encore à ce jour sans réponse complète ou même parfois partielle. Aucune d'entre elles n'apparaît mineure. [...]

*Les réponses à ces questions, et le suivi qui en sera fait, permettront seules de savoir, plus tard, si le débat a été utile » (**Production n° 11**, p. 79, soulignement ajouté).*

5. Le 28 juin 2023, EDF a annoncé sa décision de « *poursuivre la préparation du programme industriel de 3 paires de réacteurs de technologie EPR2* » et, dans ce cadre, « *d'engager la procédure de demande d'autorisation de création (DAC) pour la première paire de réacteurs EPR2 à Penly, ainsi que les autres procédures administratives nécessaires à sa réalisation et à demander son raccordement au réseau de transport d'électricité auprès de RTE* » (**Production n° 12**).

Cette décision était accompagnée d'une note, présentant les réponses d'EDF aux recommandations de la CPDP, ainsi que les enseignements que la société tirait du débat public (**Production n° 13**).

6. Puis, le 29 juin 2023, EDF a déposé un dossier de demande d'autorisation environnementale (DDAE), concernant la réalisation des travaux préparatoires nécessaires au projet d'implantation d'une paire d'unités de production nucléaire de type EPR2 sur le site de Penly (**Productions n° 14, 15 et 16**).

Cette demande concernait uniquement les travaux précédant la phase de construction de la paire d'unités EPR2, c'est-à-dire :

- Les travaux préparatoires, consistant à aménager la zone : débroussaillage et déboisement, aménagement de la falaise, modification des installations existantes (plateforme de front de mer et canal d'amenée), terrassement et construction des premiers ouvrages souterrains (galeries, collecteurs d'eau, etc.), puis création des installations de chantier (**Production n° 16**, pp. 21-29) ;
- Des travaux de génie civil principal, localisés dans la zone des futures unités de production, impliquant notamment la construction d'une centrale à béton et d'ateliers de préfabrication des cages d'armature (**Production n° 16**, p. 29) ;
- Des travaux de voiries et réseaux divers (**Production n° 16**, pp. 29-30) ;

- Des travaux relatifs aux ouvrages de prise d'eau comprenant, notamment, le redimensionnement du réseau de collecte des eaux pluviales existant, et le reprofilage d'un bassin d'orage (**Production n° 16**, pp. 30-31) ;
- Des travaux relatifs aux ouvrages de rejet comprenant, notamment, l'installation d'une station d'épuration provisoire, la création de nouveaux exutoires en mer, la construction de trois nouveaux émissaires de rejet en mer, et la réalisation des puits de rejet principaux (**Production n° 16**, pp. 32-41).

Ce projet, soumis à évaluation environnementale, a donné lieu à la réalisation d'une étude d'impact, comprenant quinze chapitres et douze annexes (**Productions n° 17 à 20**).

7. Dans le cadre de l'instruction du dossier de demande d'autorisation environnementale déposée par EDF, les autorités, organismes et services intéressés ont été consultés à compter du mois de juin 2023.

La Commission locale de l'eau, le Conseil national de la protection de la nature et l'Agence régionale de santé ont respectivement rendu leurs avis sur le projet les 25 juillet, 16 octobre et 17 novembre 2023 (**Production n° 21**).

À cette occasion, plusieurs lacunes du projet ont été relevées.

En particulier, le Conseil national de la protection de la nature a émis un avis défavorable à la demande de dérogation présentée par EDF au titre de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, « *en raison de son incapacité à confirmer l'atteinte de l'objectif du zéro perte nette de biodiversité* ».

Pour ce faire, il a notamment relevé que :

« L'état initial pour le milieu marin est en partie obsolète ou spatialement inapproprié. Il est de plus incomplet (échantillonnage ou méthodologie inadéquates, synthèse des différents travaux incohérente), il ne peut donc en l'état être considéré comme satisfaisant pour évaluer les impacts potentiels du projet. [...] »

[S'agissant des impacts résiduels sur le milieu terrestre], *le CNPN relève la difficulté d'apprécier les impacts cumulés du projet EPR2 (EDF + RTE) en l'absence des documents définitifs correspondants. [...]*

[Pour le milieu marin], *les impacts résiduels sont jugés impossibles à évaluer compte tenu des manquements en termes d'état initial et de prise en compte de la totalité des impacts potentiels du projet sur les espèces ou les habitats. Ils doivent impérativement être repris afin de permettre une lecture globale de l'emprise de l'ensemble des travaux sur les espèces marines sous évaluées ou non listées.*

[...] *Le volet marin du dossier est cependant estimé trop insuffisant à ce stade et le CNPN ne peut se prononcer en l'état, compte tenu de l'importance des espèces et habitats mis en jeu, ainsi que les manquements pour les états initiaux (méthodologie, taxons absents, etc.) et les estimations d'impacts qui en découlent » (**Production n° 21**, soulignement ajouté).*

Pour sa part, l'Autorité environnementale, saisie par le préfet de la Seine-Maritime et la Direction générale de l'énergie et du climat, a rendu son avis le 9 novembre 2023. Il en ressort notamment que :

« Les principaux enjeux de ce projet pour l'Ae portent pendant la phase travaux sur la protection de la santé des populations (bruit en particulier) et la préservation du milieu naturel et de la biodiversité. En phase d'exploitation, les principaux enjeux résident dans les risques d'atteintes à la population et aux milieux liées au rejets radiologiques, thermiques et chimiques ainsi que la nécessité de réduction de la production de matières et déchets nucléaires et des émissions de gaz à effets de serre sur l'ensemble du cycle de production de l'électricité issu du réacteur (cycle du combustible notamment).

L'engagement des travaux rendus possibles par cette autorisation interroge : l'étude d'impact ne prend pas en compte la remise en état du site si le projet n'aboutissait pas ; elle invoque l'article 12 de la loi 2023-491 déclarant la réalisation d'un réacteur électronucléaire constitutive d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour l'exécution des travaux nécessaires alors même que le projet lui-même pourrait ne pas voir le jour. L'artificialisation de plus de 20 ha de milieux marins par les travaux préparatoires devrait faire l'objet de mesures de réduction et de compensation pour être compatible avec le document stratégique de façade

Manche est - mer du Nord. L'Ae recommande de reprendre en profondeur l'étude des incidences du projet sur les sites Natura 2000. [...] »
(**Production n° 22**, soulignement ajouté).

La société EDF a répondu aux critiques formulées par le Conseil national de la protection de la nature et l'Autorité environnementale, au mois de décembre 2023 (**Productions n°s 23 et 24**).

8. Par un arrêté du 21 décembre 2023, le préfet de la Seine-Maritime a prescrit l'ouverture d'une enquête publique unique, portant sur les demandes d'autorisation nécessaires à la réalisation des travaux préparatoires (terrassements, aménagement du site d'implantation, réalisation des ouvrages en mer, etc.) du projet d'implantation de deux unités de production d'électricité EPR2 sur le site de Penly, ainsi que sur les autorisations nécessaires à leur raccordement au réseau électrique (**Production n° 25**).

Cette enquête publique s'est déroulée du 1^{er} février au 6 mars 2024.

La commission d'enquête a présenté ses conclusions le 5 avril 2024, et rendu un avis favorable aux demandes d'autorisations environnementales présentées par EDF (**Productions n°s 26 et 27**).

9. C'est dans ce contexte que, le 3 juin 2024, le Premier ministre, sur rapport du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, a adopté le décret n° 2024-505, portant autorisation environnementale relative à la réalisation de travaux préparatoires nécessaires à l'implantation d'une paire d'unités de production nucléaire de type EPR2, sur le site de Penly et la commune de Petit-Caux (**Production n° 1**).

Ce décret a été publié au Journal Officiel du 5 juin 2024 (**Production n° 2**).

Son article 2, relatif à l'objet de l'autorisation, prévoit que :

« Le bénéficiaire [– EDF –] est autorisé à mettre en œuvre les opérations liées à la réalisation d'une paire d'unités de production nucléaire de type EPR2 sur le site de Penly, commune de Petit-Caux, en Seine-Maritime, qui, conformément aux dispositions de l'article 11 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, peuvent être exécutées à compter de la date de délivrance de l'autorisation environnementale, sous réserves des dispositions exposées ci-après.

Au titre des articles L. 181-1 et L. 181-2 du code de l'environnement, la présente autorisation environnementale tient lieu :

- *d'autorisation au titre des installations, ouvrages, travaux et activités mentionnés au I de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;*
- *de récépissé de déclaration ou enregistrement d'installations mentionnées aux articles L. 512-7 ou L. 512-8 du code de l'environnement ;*
- *de prescriptions applicables aux installations, ouvrages, travaux et activités mentionnés au II de l'article L. 214-3 du code de l'environnement ;*
- *de dérogation aux interdictions édictées pour la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats en application du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ;*
- *d'absence d'opposition au titre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000 en application du VI de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;*
- *d'autorisation de défrichement en application des articles L. 214-13 et L. 341-3, du code forestier ».*

C'est le décret attaqué.

* * *

DISCUSSION

10. Le décret n° 2024-505 du 3 juin 2024 est, d'abord, illégal à raison de l'irrégularité de l'avis rendu par l'Autorité environnementale le 9 novembre 2023 **(I)**.

Il est ensuite illégal du fait du caractère incomplet de l'acte prévu à l'article L. 121-13 du code de l'environnement, joint au dossier d'enquête publique **(II)** et de l'insuffisance de l'étude d'impact **(III)**.

Enfin, le décret attaqué encourt l'annulation, en tant qu'il méconnaît les dispositions des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et de la directive « Habitats » **(IV)**.

*

I. Sur l'irrégularité de l'avis de l'Autorité environnementale

11. En droit, l'article L. 122-1 du code de l'environnement dispose que :

« [...] V. - Lorsqu'un projet est soumis à évaluation environnementale, le dossier présentant le projet comprenant l'étude d'impact et la demande d'autorisation déposée est transmis pour avis à l'autorité environnementale ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements intéressés par le projet. [...] »

Les avis des collectivités territoriales et de leurs groupements et l'avis de l'autorité environnementale, dès leur adoption, ou l'information relative à l'absence d'observations émises dans des délais fixés par décret en Conseil d'État, ainsi que la réponse écrite du maître d'ouvrage à l'avis de l'autorité environnementale sont mis à la disposition du public sur le site internet de l'autorité compétente ou, à défaut, sur le site de la préfecture du département » (soulignement ajouté).

L'article R. 122-7 du même code, dans sa version applicable à la présente affaire, précise que :

« I. – L'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet transmet pour avis le dossier comprenant l'étude d'impact et le dossier de demande d'autorisation aux autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1. [...] »

II. – L'autorité environnementale se prononce dans les deux mois suivant la date de réception du dossier mentionné au premier alinéa du I. L'avis de l'autorité environnementale, dès son adoption, ou l'information relative à l'absence d'observations émises dans le délai, est mis en ligne sur internet.

[...] L'autorité compétente transmet, dès sa réception, les avis des autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 au maître d'ouvrage. Les avis ou l'information relative à l'absence d'observations émises dans le délai est joint au dossier d'enquête publique ou de la procédure équivalente de consultation du public prévue par un texte particulier. [...] » (soulignement ajouté).

Ces dispositions transposent, en droit interne, l'article 6 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, aux termes duquel :

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement ou de leurs compétences locales et régionales, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation [...] » (soulignement ajouté).

12. En application de ces dispositions, la consultation de l'Autorité environnementale s'impose pour les projets soumis à évaluation environnementale.

À cet effet, cette Autorité doit être rendue destinataire du dossier comprenant l'étude d'impact et le dossier de demande d'autorisation.

Son avis est, ensuite, communiqué au maître d'ouvrage du projet, mis à la disposition du public, et joint au dossier d'enquête publique.

Ainsi conçue, cette consultation de l'Autorité environnementale a pour objet de « *donner un avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation, en ce qui concerne les effets sur l'environnement* ». Autrement dit, il s'agit de « *vérifier le caractère complet et exhaustif de l'évaluation, et ensuite d'apprécier les effets du projet* » (concl. X. de Lesquen sur CE, 3 novembre 2016, *Société « La Compagnie du Vent »*, req. n^{os} 392428 et 392688).

Partant, il appartient à l'Autorité environnementale de se prononcer tout à la fois sur « *la qualité de l'étude d'impact, et sur la prise en compte de l'environnement par le projet* » (concl. X. de Lesquen sur CE, 3 novembre 2016, *Société « La Compagnie du Vent »*, req. n^{os} 392428 et 392688).

13. Ceci posé, le maître d'ouvrage a, certes, la possibilité de compléter son étude d'impact, une fois l'avis rendu, pour tenir compte des observations de l'Autorité environnementale et, ce faisant, assurer une meilleure information du public et de l'autorité chargée de statuer sur sa demande d'autorisation.

Dans une telle hypothèse, les dispositions précitées n'imposent pas, en principe, de soumettre à l'autorité environnementale « *les éléments complémentaires que produit le pétitionnaire, à la suite d'un avis qu'elle a rendu, en vue d'assurer une meilleure information du public et de l'autorité chargée de statuer sur la demande d'autorisation* » (CE, 3 novembre 2016, *Société « La Compagnie du Vent »*, req. n^{os} 392428 et 392688).

En revanche, il en va différemment « *dans le cas où les éléments complémentaires produits par le pétitionnaire [sont] destinés à combler des lacunes de l'étude d'impact d'une importance telle que [ladite Autorité] ne pouvait, en leur absence, rendre un avis sur la demande d'autorisation, en ce qui concerne ses effets sur l'environnement* » (CE, 3 novembre 2016, *Société « La Compagnie du Vent »*, req. n^{os} 392428 et 392688 ; dans le même sens, voir : CE, 28 juin 2017, *Ministre du logement et de l'habitat durable*, req. n^o 400009 ; CE, 6 août 2021, *Association Bourdeilles Environnement et autres*, req. n^o 428527).

En effet, comme le résumait M. Xavier De Lesquen, rapporteur public, dans ses conclusions sur la décision « Société "La Compagnie du Vent" » :

« Le premier aspect de sa mission conduit [...] l'autorité environnementale à pointer les éventuels manquements et insuffisances de l'étude qui lui a été transmise : nul doute alors que l'étude doit pouvoir être complétée au vu de l'avis, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle consultation.

[Ainsi,] l'étude d'impact peut être complétée pour tenir compte des remarques que comporte l'avis rendu par l'autorité environnementale sur les omissions ou insuffisances de l'étude. C'est l'un des objets de l'avis.

Mais vous devrez tout de même y mettre une limite : c'est à la condition que les éléments nouveaux qui y sont ajoutés ne soient pas d'une importance telle que l'autorité environnementale ne pouvait, en leur absence, rendre un avis sur la demande d'autorisation, en ce qui concerne les effets du projet sur l'environnement » (concl. X. de Lesquen sur CE, 3 novembre 2016, Société « La Compagnie du Vent », req. n^{os} 392428 et 392688).

Par conséquent, une nouvelle saisine de l'Autorité environnementale s'impose lorsque les éléments complémentaires produits par le maître d'ouvrage sont d'une nature et d'une importance telles que leur absence initiale au dossier avait nécessairement privé cette Autorité de la possibilité de se prononcer, en toute connaissance de cause, sur le projet.

À défaut, son avis doit être regardé comme irrégulièrement rendu.

14. En l'espèce, l'avis de l'Autorité environnementale, rendu le 9 novembre 2023, était assorti de nombreuses recommandations, mettant en évidence autant de lacunes de l'étude d'impact et du dossier de demande d'autorisation présenté par la société EDF.

En particulier, il ressort de cet avis que :

- « Bien que le projet soit considéré dans son ensemble, les évaluations environnementales des deux opérations du même projet, la réalisation des *EPR2 de Penly (EDF)* et leur raccordement au poste électrique de Navarre (RTE), sont disjointes, ce qui non seulement nuit à la compréhension d'ensemble, mais conduit parfois à des incohérences entre les deux études.

Le dossier ne présente pas l'évaluation environnementale du projet de deux unités EPR2, mais l'évaluation environnementale du CNPE à terme, comprenant les quatre réacteurs. Cette approche [...] ne permet pas d'analyser à elle seule les effets spécifiques aux deux nouveaux réacteurs, ni les moyens mis en œuvre pour leur prévention et les progrès accomplis au regard des précédentes générations de réacteurs.

L'étude d'impact couvre les travaux préparatoires à l'exploitation, les épreuves hydrauliques, les essais avant exploitation et la phase d'exploitation. Elle ne prend pas en compte la remise en état du site, considérée après la fin d'exploitation, voire après l'achèvement des travaux rendus possibles par l'autorisation environnementale.

[...] L'Ae recommande :

- *de compléter l'étude d'impact par l'étude de la sécurisation et de la remise en état du site après réalisation des travaux de construction ;*
- *de détailler les effets spécifiques des deux nouvelles unités ;*
- *de démontrer l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur » (**Production n° 22**, pp. 12-13) ;*
- « L'Ae recommande d'approfondir et de préciser l'impact du projet en situation d'incidents, d'accidents et de transition, indiquant les mesures de prévention retenues » (**Production n° 22**, p. 14) ;
- « L'Ae recommande de mettre en œuvre la démarche "éviter, réduire, compenser" sur les émissions radiologiques ou conventionnelles, en reprenant les principes "Alara" et en démontrant que les performances environnementales sont conformes aux meilleures techniques disponibles et, sinon, de revoir le projet sur ces bases » (**Production n° 22**, p. 14) ;

- « Le dossier n'envisage pas de solutions techniques alternatives aux réacteurs EPR, ni de sites alternatifs.

*L'Ae recommande [...] à EDF, à défaut des textes de programmation énergétique ad hoc (PPE notamment) de présenter, conformément au 7° de l'article R 122-5 du code de l'environnement "une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine" » (**Production n° 22**, pp. 14-15) ;*

- « L'Ae recommande de joindre l'étude sur le bruit de 2020 à l'étude d'impact sous forme d'annexe » (**Production n° 22**, p. 19) ;
- « L'Ae recommande de quantifier les émissions de polluants atmosphériques durant la phase de travaux, afin de vérifier l'absence d'impact sur les populations avoisinantes » (**Production n° 22**, p. 20) ;
- « Le projet va artificialiser 84 ha, dont 24 ha sur les fonds. La compatibilité du projet avec les objectifs D06- OE01 et D06-OE0226 du DSF, visant l'absence de perte nette d'habitats est insuffisamment détaillée, d'autant que le distinguo entre l'estran et les petits fonds côtiers n'est pas fait. Par ailleurs, le dossier ne présente aucune mesure compensatoire en réponse à l'artificialisation et la perte physique d'habitats naturels pour certains référencés Ospar [...].

L'Ae recommande de :

- compléter le dossier avec les résultats des inventaires de septembre 2023 sous la future extension de la plateforme et la conduite de rejet de fond de mer,
 - présenter les mesures d'évitement, de réduction et le cas échéant, de compensation tant pour l'artificialisation des fonds marins que pour les habitats naturels patrimoniaux,
 - s'assurer de la compatibilité du projet avec le document stratégique de façade » (**Production n° 22**, pp. 21-22)
- « L'Ae recommande de reconsidérer l'effectivité de la mesure de réduction MR1 au regard des emprises des lignes aériennes » (**Production n° 22**, p. 23) ;

- « L'Ae recommande de démontrer la pertinence de la mesure MC13 au regard des impacts qu'elle induit et la suffisance des mesures compensatoires au regard du Sdage Seine-Normandie et de compléter le dossier par les plans de gestion des sites de compensation » (**Production n° 22**, p. 23) ;
- « L'Ae recommande de proposer une mesure de compensation pour les oiseaux marins en nidification pendant le reprofilage de la falaise et de justifier l'adéquation écologique des mesures de compensation (MC1 à MC5) pour les oiseaux rupestres » (**Production n° 22**, p. 24) ;
- « L'étude d'impact laisse apparaître des émergences fortes de l'ordre de 11 dB(A) durant le chantier, à comparer à des seuils de 4 à 6 dB(A). [...] L'incidence des vibrations est jugée négligeable au vu de l'éloignement des habitations, sans en apporter la démonstration.

*L'Ae recommande de modéliser la diffusion du bruit pour vérifier l'efficacité des murs anti-bruit avant leur mise en place et de procéder à des mesures de vibrations lors du démarrage du chantier afin de vérifier l'absence d'impact » (**Production n° 22**, p. 24) ;*

- « Les deux unités REP ne bénéficient pas des améliorations apportées aux unités EPR2 - si ce n'est apparemment pour le refroidissement des unités de traitement des effluents liquides - même pour des opérations aussi limitées que l'ajout d'une filtration sur le traitement des eaux huileuses.

L'Ae recommande d'étudier les possibilités d'élargissement de certaines améliorations simples à mettre en œuvre aux deux unités REP actuelles, sans attendre la mise en service des deux EPR2.

*Le dossier ne présente ni la démarche ERC, ni la mise en œuvre du principe Alara pour les émissions radiologiques, ni la démonstration de la conformité des performances du projet aux meilleures techniques disponibles pour les émissions conventionnelles. Il se contente des améliorations génériques apportées par la filière EPR, dont les bases sont déjà anciennes » (**Production n° 22**, p. 25) ;*

- « L'Ae recommande de quantifier les émissions de monoxyde de carbone (CO) et de particules fines (PM₁₀ et PM_{2.5}) dans les rejets de gaz d'échappement des groupes électrogènes et d'en évaluer l'impact sanitaire en prenant en compte la configuration particulière du site » (**Production n° 22**, p. 29) ;
- « L'Ae recommande :
 - de procéder à une recherche exhaustive des polluants pouvant être contenus dans les effluents liquides et, pour l'ensemble des substances à risque, de quantifier leur émission dans le milieu marin, ou leur production dans le milieu marin postérieurement au rejet ;
 - d'évaluer, par des méthodes directes ou par reconstitution du cocktail de polluants, la toxicité d'ensemble des rejets incluant les effets conjoints des nombreuses substances rejetées ou néoformées » (**Production n° 22**, p. 33) ;
- « L'Ae recommande de fonder l'étude d'incidence des rejets non seulement sur les normes qu'EDF souhaite voir inscrire dans la future autorisation de rejets mais, lorsque ces normes ne permettent pas de démontrer l'absence d'impact significatif, sur les valeurs de rejets permettant de conclure à un impact non significatif sur le milieu marin et qui devraient constituer les normes de rejet imposées à EDF » (**Production n° 22**, p. 33) ;
- « L'Ae recommande à EDF de s'engager sur des valeurs plus faibles de rejets d'hydrazine garantissant un impact résiduel négligeable » (**Production n° 22**, p. 34) ;
- « L'Ae recommande :
 - de réduire les normes proposées de rejet de certains polluants, en particulier de l'hydrazine, des détergents, des organohalogénés et des oxydants résiduels, chaque fois qu'il n'est pas démontré l'absence d'impact de leur rejet sur le milieu marin ;
 - de s'assurer que les émissions de substances prioritaires dans le milieu suivront une réduction progressive et qu'il n'y aura pas de rejets de substances prioritaires dangereuses en 2033 sur les deux unités REP et à la mise en service des deux nouvelles unités » (**Production n° 22**, p. 35) ;

- « L'Ae recommande de :
 - démontrer l'absence de perturbation des trajectoires terre/mer des oiseaux nicheurs,
 - requalifier la mesure de réduction MRMN9 en mesure d'accompagnement en prévoyant des mesures de réduction effectives telles que le balisage des lignes aériennes en lien avec les zones à enjeux ornithologiques » (**Production n° 22**, p. 37) ;

- « L'Ae recommande de procéder à une campagne de prospection pour identifier les espèces présentes, de reconsidérer le niveau d'enjeu pour la Lamproie marine, ainsi que de prendre les mesures d'évitement, de réduction, et le cas échéant, de compensation adéquates et de prendre en compte l'Anguille d'Europe dans l'étude d'impact, et de proposer des mesures ERC si sa présence y est avérée » (**Production n° 22**, p. 37) ;

- « L'Ae recommande d'étendre le chapitre "gestion des déchets" à toutes les matières radioactives, de caractériser l'ensemble des matières produites par le site et d'en préciser le devenir, notamment celui des combustibles usés, et les incidences des installations de gestion nécessaires, (dimensionnement des piscines en interne, capacité de prise en compte dans les installations type Orano à la Hague, voire mise en stockage) » (**Production n° 22**, p. 38) ;

- « L'Ae recommande de compléter l'étude d'impact par une modélisation faisant apparaître les émergences calculées de jour, de statuer sur l'éventuelle existence de bruit à tonalité marquée et de proposer le cas échéant de nouvelles mesures ERC pour les émergences nocturnes qui excèdent le plafond réglementaire de 4 dB(A) » (**Production n° 22**, p. 38) ;

- « L'Ae recommande de poursuivre l'évaluation des risques sanitaires des rejets d'effluents, une fois réalisés l'inventaire exhaustif des substances rejetées ou néoformées après rejet et leur quantification » (**Production n° 22**, p. 40) ;

- « L'analyse de la phase travaux ne comporte pas de vérification de la cohérence avec l'ACV. [...] L'Ae recommande à EDF de compléter son étude d'impact par la vérification de la cohérence entre l'ACV et les émissions effectives de GES tant en phase travaux qu'en phase d'exploitation » (**Production n° 22**, p. 40) ;

- « *L'Ae recommande de produire un descriptif et des notes de calcul justifiant de la stabilité de la falaise après remaniement* » (**Production n° 22**, p. 41) ;
- « *[S'agissant de l'évaluation des incidences Natura 2000], au vu des éléments fournis par le dossier, l'Ae recommande de reprendre en profondeur l'étude des incidences du projet et d'engager les procédures nécessaires en cas d'impacts significatifs dommageables* » (**Production n° 22**, p. 42) ;
- « *L'Ae recommande de :*
 - *conduire une analyse quantitative unique et cohérente des impacts cumulés du projet (en tenant compte de toutes ses composantes) avec les autres projets connus,*
 - *définir le cas échéant, des mesures d'évitement, de réduction et en dernier recours de compensation à optimiser à l'échelle des projets,*
 - *en tirer les conséquences pour l'analyse des incidences pour les sites Natura 2000* » (**Production n° 22**, p. 43).

Au regard des recommandations ainsi formulées par l'Autorité environnementale, il apparaît que les éléments fournis dans l'étude d'impact étaient insuffisants pour appréhender, de façon suffisante, les effets du projet sur l'environnement, ainsi que ses impacts cumulés avec d'autres projets connus.

Dans le même temps, l'avis rendu par le Conseil national de la protection de la nature mettait également en évidence un certain nombre d'insuffisances de l'étude d'impact résultant, principalement, du caractère « *obsolète ou spatialement inapproprié* » de l'état initial du milieu marin, et de l'absence de « *mesure compensatoire pour le milieu marin* » (**Production n° 21**).

Ces constats et recommandations révèlent d'importantes lacunes de l'étude d'impact soumise à l'Autorité environnementale, dont le nombre, la nature et l'importance sont tels que ladite autorité n'a pu se prononcer, en toute connaissance de cause, sur les effets du projet d'implantation de deux unités de production EPR2 sur le site de Penly.

15. À la suite de ces deux avis, la société EDF a d'ailleurs complété son étude d'impact et fourni des analyses complémentaires, dont les résultats ont, pour l'essentiel, été présentés dans les mémoires en réponse joints au dossier d'enquête publique (**Productions n°s 23 et 24**).

Ainsi, la société EDF a, par exemple, ajouté à son étude d'impact, postérieurement à l'avis rendu par l'Autorité environnementale, une annexe 11, destinée à apprécier les incidences propres liées à la mise en service et au fonctionnement des unités de production EPR2 (**Production n° 24**, p. 9), des précisions relatives aux études de bruit réalisées par des organismes spécialisés (**Production n° 24**, p. 17), des éléments relatifs à la quantification des rejets atmosphériques en phase chantier (**Production n° 24**, p. 18), une présentation de l'incidence des rejets atmosphériques sur la qualité de l'air en phase chantier, et des risques sanitaires associés (**Production n° 24**, p. 18), les résultats des inventaires et compléments d'inventaires effectués sur l'ensemble des compartiments biologiques (**Production n° 24**, pp. 20-21), des précisions relatives à la compatibilité du projet avec le document stratégique de façade Manche-Mer du Nord (**Production n° 24**, p. 24), des éléments relatifs au suivi acoustique et vibratoire mis en place en phase chantier (**Production n° 24**, p. 31), des éléments relatifs à la réalisation d'une étude ornithologique confiée à la Ligue de protection des oiseaux, en vue de l'installation de dispositifs avifaunes sur les futures lignes aériennes 400 000 volts (**Production n° 24**, p. 47), une présentation des mesures complémentaires proposées pour le milieu marin (**Production n° 24**, p. 48), ainsi qu'une analyse des incidences globales du projet, tenant compte de ses deux composantes, EDF et RTE (**Production n° 24**, p. 66), et de ses effets cumulés avec les autres projets (**Production n° 24**, p. 67).

En particulier, ce dernier ajout a consisté en l'insertion, dans l'étude d'impact, d'un nouveau chapitre de 76 pages, permettant « *d'analyser les incidences globales du projet d'implantation de deux unités de production EPR2 sur le site de Penly* », sur la base d'une « *description succincte des deux composantes du projet* », d'une « *identification des incidences globales du projet* », d'une « *analyse des incidences sur l'air et des facteurs climatiques* », d'une « *analyse des incidences sur les sols et les eaux souterraines* », d'une « *analyse des incidences sur la biodiversité* », d'une « *analyse des incidences sur la population et la santé humaine* », d'une « *analyse des incidences sur les activités humaines* », d'éléments relatifs à la « *gestion des déchets* », et d'une « *analyse des incidences cumulées du projet avec d'autres projets existants ou approuvés* » (**Production n° 28**).

Par ailleurs, au-delà de ces ajouts, la société EDF a fourni, sur chacun des points identifiés par l'Autorité environnementale et le Conseil national de la protection de la nature, de nombreux éléments d'explication complémentaires, destinés à répondre aux recommandations et commentaires formulés par ces derniers (**Productions n^{os} 23 et 24**).

Or, ces différents éléments n'ont pas été soumis à l'Autorité environnementale, alors qu'ils étaient destinés à combler les nombreuses lacunes qu'elle avait identifiées dans son avis du 9 novembre 2023, concernant des aspects essentiels du projet et de ses impacts sur l'environnement.

16. Dans ces conditions, l'Autorité environnementale ne saurait être regardée comme ayant pu émettre utilement son avis sur les effets du projet sur l'environnement.

Bien au contraire, les éléments complémentaires produits par la société EDF étaient destinés à combler des lacunes de l'étude d'impact d'une importance telle que l'Autorité environnementale ne pouvait, en leur absence, rendre un avis éclairé sur la demande d'autorisation du projet d'implantation de deux unités EPR2 sur le site de Penly.

Par conséquent, l'avis du 9 novembre 2023 ayant été rendu sur la base d'éléments insuffisants, il appartenait à l'autorité administrative, compétente pour autoriser ledit projet, de soumettre à l'Autorité environnementale les modifications et compléments apportés par la société EDF à son dossier de demande d'autorisation environnementale.

À défaut, l'avis de l'Autorité environnementale du 9 novembre 2023 doit être regardé comme ayant été rendu dans des conditions irrégulières.

Cette irrégularité entache d'illégalité le décret attaqué.

*

II. Sur le caractère incomplet de l'acte prévu à l'article L. 121-13 du code de l'environnement, joint au dossier d'enquête publique

17. En droit, le dossier soumis à l'enquête publique doit comporter un certain nombre de pièces et d'avis, dont la liste est définie par l'article R. 123-8 du code de l'environnement.

Dans ce cadre, la régularité de la procédure d'enquête publique requiert, en principe, la production par le pétitionnaire de l'ensemble des documents exigés par ces dispositions.

Ainsi, l'absence ou le caractère insuffisant du contenu de l'un de ces documents peut conduire à vicier la procédure, et justifier l'annulation des décisions prises à l'issue de l'enquête publique.

En particulier, tel est le cas lorsque cette absence ou cette insuffisance n'a pas permis d'assurer une information complète de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération, ou a été de nature à exercer une influence sur les résultats de l'enquête et, par suite, sur la décision de l'autorité administrative (en ce sens, voir, par exemple : CAA de Bordeaux, 22 février 2010, *Commune de Lavausseau*, req. n° 09BX00557 ; *a contrario* : CAA de Nantes, 21 mai 2021, *Commune de Courcival et autres*, req. n° 19NT04020 ; CE 29 octobre 2013, *Association Les amis de la rade et des calanques*, req. n° 360085, aux Tables).

18. Ceci posé, l'article R. 123-8 du code de l'environnement prévoit que le dossier soumis à l'enquête publique comprend, notamment, « *le bilan de la procédure de débat public organisée dans les conditions définies aux articles L. 121-8 à L. 121-15* », ainsi que « *l'acte prévu à l'article L. 121-13* » du code de l'environnement.

À cet égard, l'article L. 121-13 prévoit que :

« Lorsqu'un débat public a été organisé sur un plan, programme ou projet, le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable de l'élaboration du plan ou du programme décide, dans un délai de trois mois après la publication du bilan du débat public, par un acte qui est publié, du principe et des conditions de la poursuite du plan, du programme ou du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées au

plan, programme ou projet soumis au débat public. Il indique également les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public. Cet acte est transmis à la Commission nationale du débat public ».

Ainsi défini, cet acte a pour objet de « *tirer les conséquences* » du débat public (en ce sens : CE, 10 juillet 2023, *Société Port d'Ostende et autres*, req. n° 457659, aux tables).

À ce titre, il doit notamment se prononcer sur la poursuite du projet, et présenter les principaux enseignements que le maître d'ouvrage tire du débat public.

Du reste, ces dispositions doivent être interprétées à la lumière des stipulations de la convention de la Convention de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite convention d'Aarhus, dont l'article 6§8 prévoit, s'agissant de la participation du public, que les États veillent « *à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération* » (soulignement ajouté).

Certes, le Conseil d'État a pu juger, en 2007, que ces stipulations « *créent seulement des obligations entre les États parties à la convention et ne produisent pas d'effets directs dans l'ordre juridique interne* » (CE, 6 juin 2007, *Commune de Groslay*, req. n° 292942, Rec. p. 237).

Pour autant, outre que le maintien de cette solution paraît contestable au regard des décisions ultérieurement rendues par le Conseil d'État (voir, notamment : CE, 11 avril 2012, *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) et autres*, req. n° 322326, Rec. p. 142 ; CE, Ass., 12 avril 2013, *Association coordination interrégionale stop THT et autres*, req. n° 342409, Rec. p. 60), rien ne s'oppose à ce que ces stipulations soient mobilisées pour guider l'interprétation des dispositions de droit national applicables en la matière (par extension : CE, 19 novembre 2020, *Commune de Grande-Synthe*, req. n° 427301, au recueil) – et, précisément, de l'article L. 121-13 précité.

Or, il ressort du guide d'application de la convention d'Aarhus que l'article 6§8 a pour objet de « *veiller à ce que le décideur prenne dûment en considération les résultats de la procédure de participation du public* », que ces résultats concernent

les « *aspects environnementaux de l'activité proposée* », ou « *ceux de l'ensemble de la procédure de participation du public* ». Surtout, le guide précise que, « *pour prendre en considération les résultats de la procédure de participation du public, l'autorité compétente doit étudier attentivement quant au fond toutes les observations reçues, quelle qu'en soit la source, et incorporer la teneur de ces observations dans l'exposé des motifs qui ont abouti à la décision finale* ». Partant, si « *cette disposition n'oblige pas l'autorité compétente à accepter la teneur de toutes les observations reçues et à modifier sa décision en fonction de chaque observation* », elle implique cependant que l'autorité se fonde « *sur toutes les informations dont elle dispose, y compris les observations reçues* », et qu'elle soit en mesure « *d'exposer les raisons pour lesquelles une observation particulière a été rejetée pour des motifs portant sur le fond* » (**Production n° 29**, pp. 141-142).

Dans ces conditions, il importe que l'acte prévu par l'article L. 121-13 du code de l'environnement tienne compte de l'ensemble des observations formulées au cours du débat public. Ce qui suppose, notamment, qu'il se prononce sur les différents sujets, demandes et problématiques évoqués lors du débat, et qu'il fournisse des éléments de réponse suffisamment précis aux questions du public et de la commission – nationale ou particulière – du débat public.

19. En l'espèce, le bilan dressé à l'issue du débat public organisé du 27 octobre 2022 au 27 février 2023 insistait sur la nécessité, pour EDF, de fournir des éléments de réponse à certaines demandes de clarification du public, portant principalement sur l'opportunité du programme de construction de nouveaux réacteurs, les choix de mise en œuvre de ce programme par rapport à des options alternatives, la place des réacteurs EPR2 dans la production électronucléaire à moyen et long terme, le financement et les justifications économiques du programme, la gestion des combustibles et des déchets, les risques et les incertitudes liés au programme, le déroulement des chantiers, ainsi que leurs conditions de réalisation (**Production n° 11**, p. 74 et suiv.).

Ainsi, le compte-rendu établi par le président de la commission particulière du débat public relevait, notamment, que :

« À la date de ce compte rendu, la priorité n'est plus de se demander si le débat était utile et s'il venait au bon moment dans le processus de décision. Elle est maintenant d'apporter des réponses aux questions posées pendant le débat à propos du programme proposé par EDF. »

*Ces questions [...] portent sur la place du programme dans le paysage énergétique des décennies à venir, sur ses garanties techniques, professionnelles et sociales de bonne fin, sur son financement et sa justification économique et environnementale par rapport à d'autres options, ou encore sur la prise en compte des incertitudes climatiques ou géostratégiques. Beaucoup de ces questions essentielles sont encore à ce jour sans réponse complète ou même parfois partielle. Aucune d'entre elles n'apparaît mineure. [...] » (**Production n° 11**, p. 79).*

Or, la décision adoptée par EDF le 28 juin 2023 en application de l'article L. 121-13 du code de l'environnement (**Production n°s 12 et 13**), ne s'est pas prononcée pas sur ces différents aspects.

Partant, elle n'a pas apporté de réponse suffisamment précise aux interrogations du public et de la commission particulière du débat public, et n'a pas pleinement tiré les enseignements du débat public.

La Commission nationale du débat public s'est prononcée en ce sens dans deux avis, rendus les 6 septembre 2023 et 4 septembre 2024.

En effet, dans un avis du 6 septembre 2023, elle a constaté que :

« Le débat public a permis d'identifier 33 questions formulées par le public.

Les réponses des maîtres d'ouvrage et de l'État laissent ouvertes la plupart de ces questions, notamment celles portant sur :

- le cadre général proposé par le Gouvernement pour la politique énergétique à venir ;*
- l'économie et le financement du projet ;*
- les éléments relatifs aux combustibles usés et déchets ;*
- le dérèglement climatique.*

*[La Commission nationale du débat public] recommande que [...] des réponses apportant des informations précises et complètes soient données aux questions du public [...] » (**Production n° 30**, soulignement ajouté).*

Puis, dans le même sens, elle a souligné, dans un avis du 4 septembre 2024, que :

« Les réponses complètes et argumentées des maîtres d'ouvrage et de l'État aux questions posées en fin de débat public sur le programme nouveau nucléaire et le projet EPR2 Penly sont toujours attendues. »

[La Commission nationale du débat public] recommande que [...] des réponses apportant des informations précises et complètes soient données aux questions du public ; ces réponses doivent notamment porter sur les points suivants :

- le cadre général proposé par le Gouvernement pour la politique énergétique à venir (révision des objectifs de la PPE d'avril 2020), dans laquelle devrait s'insérer le programme nouveau nucléaire proposé par EDF ;
- l'économie générale, le financement du projet et ses perspectives de coût de production ;
- les éléments relatifs à la maîtrise des risques de dérives des coûts d'investissement et de fonctionnement, via notamment les retours d'expérience des EPR actuels ;
- les éléments relatifs aux combustibles et aux matières et déchets radioactifs, au regard de l'autonomie énergétique et de la maîtrise des installations futures de gestion des combustibles usés et des déchets ;
- les risques liés au dérèglement climatique et aux épisodes caniculaires de forte intensité [...] » (**Production n° 31**, soulignement ajouté).

20. En définitive, si l'acte adopté par EDF conformément à l'article L. 121-13 du code de l'environnement était bien joint au dossier d'enquête publique, il était néanmoins incomplet, en ce qu'il ne prenait pas en considération l'ensemble des résultats du débat public.

Or, cette insuffisance a nécessairement nui à la bonne information des personnes intéressées par l'opération, en ce qu'elle a privé le public de la possibilité de disposer d'informations précises et complètes sur un certain nombre d'aspects du projet, tels que son économie générale, son financement, ses perspectives de coût de production, sa justification économique et environnementale, ou la prise en compte des risques liés au dérèglement climatique.

Du reste, ce constat s'impose d'autant plus que les pièces ultérieurement produites dans le cadre de l'enquête publique n'ont pas davantage fourni d'éléments de réponse suffisamment précis sur ces différents points – comme n'a pas manqué de le relever la CNDP, en constatant, le 4 septembre 2024, que « *les réponses complètes et argumentées [à ces] questions [...] sont toujours attendues* » (**Production n° 31**).

Par conséquent, l'insuffisance de l'acte prévu à l'article L. 121-13 du code de l'environnement, joint au dossier d'enquête publique, n'a pas permis d'assurer une information complète de l'ensemble des personnes intéressées par l'opération.

Elle constitue, dès lors, une irrégularité de nature à vicier l'ensemble de la procédure.

L'annulation du décret du 3 juin 2024 s'impose.

*

III. Sur l'insuffisance de l'étude d'impact

21. En droit, l'article L. 122-1 du code de l'environnement dispose que :

« [...] II.-Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font l'objet d'une évaluation environnementale en fonction de critères et de seuils définis par voie réglementaire et, pour certains d'entre eux, après un examen au cas par cas. [...] »

III.-L'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, dénommé ci-après " étude d'impact ", de la réalisation des consultations prévues à la présente section, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage.

L'évaluation environnementale permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

1° La population et la santé humaine ;

2° La biodiversité [...] ;

3° Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ;

4° Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;

5° L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1° à 4° ».

En application de ces dispositions, l'étude d'impact constitue un outil d'évaluation environnementale, permettant de décrire et d'apprécier les incidences d'un projet sur l'environnement et la santé humaine.

Elle poursuit un double objectif : d'une part, donner au public la possibilité de faire connaître utilement ses observations sur le projet lors de l'enquête publique ; d'autre part, permettre à l'autorité administrative de porter une juste appréciation sur les effets du projet, ainsi que sur l'adéquation des mesures prévues par le maître d'ouvrage pour les éviter, les réduire ou les compenser.

Son contenu précis est fixé par l'article R. 122-5 du même code, dont il résulte que :

« I. – Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine. [...]

II. – En application du 2° du II de l'article L. 122-3, l'étude d'impact comporte les éléments suivants, en fonction des caractéristiques spécifiques du projet et du type d'incidences sur l'environnement qu'il est susceptible de produire :

1° Un résumé non technique des informations prévues ci-dessous. Ce résumé peut faire l'objet d'un document indépendant ;

2° Une description du projet [...] ;

3° Une description des aspects pertinents de l'état initial de l'environnement, et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, dans la mesure où les changements naturels par rapport à l'état initial de l'environnement peuvent être évalués moyennant un effort raisonnable sur la base des informations environnementales et des connaissances scientifiques disponibles ;

4° Une description des facteurs mentionnés au III de l'article L. 122-1 susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet : la population, la santé humaine, la biodiversité, les terres, le sol, l'eau, l'air, le climat, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris les aspects architecturaux et archéologiques, et le paysage ;

5° Une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement [...] ;

6° Une description des incidences négatives notables attendues du projet sur l'environnement qui résultent de la vulnérabilité du projet à des risques d'accidents ou de catastrophes majeurs en rapport avec le projet concerné. Cette description comprend le cas échéant les mesures envisagées pour éviter ou réduire les incidences négatives notables de ces événements sur l'environnement et le détail de la préparation et de la réponse envisagée à ces situations d'urgence ;

7° Une description des solutions de substitution raisonnables qui ont été examinées par le maître d'ouvrage, en fonction du projet proposé et de ses caractéristiques spécifiques, et une indication des principales raisons du choix effectué, notamment une comparaison des incidences sur l'environnement et la santé humaine ;

8° Les mesures prévues par le maître de l'ouvrage pour :

– éviter les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine et réduire les effets n'ayant pu être évités ;

– compenser, lorsque cela est possible, les effets négatifs notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, le maître d'ouvrage justifie cette impossibilité. [...]

9° Le cas échéant, les modalités de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées ; [...] » (soulignement ajouté).

De façon générale, le contenu de l'étude d'impact doit être proportionné à l'importance des travaux projetés, ainsi qu'à leurs incidences prévisibles sur l'environnement (voir, par exemple : CE, 9 juillet 1982, *Ministre de l'industrie*, req. n° 39584, Rec. p. 277 ; CAA Nantes, 19 février 1997, *Simon*, req. n° 94NT00645 ; CAA de Douai, 21 décembre 2000, *Syndicat du parc technologique Alata*, req. n° 97DA01126 ; CE, 12 novembre 2007, *Société Vicat*, req. n° 295347).

En outre, les informations et les données contenues dans l'étude d'impact doivent être suffisamment précises et actuelles, afin de pouvoir mesurer utilement les effets du projet sur l'environnement (en ce sens : CE, 28 juillet 1993, *Société Franceterre*, req. n° 93356, aux tables).

Enfin, il est rappelé que les inexactitudes, les omissions ou les insuffisances d'une étude d'impact sont susceptibles de vicier la procédure, et d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, lorsqu'elles ont eu pour effet de nuire à l'information complète de la population, ou ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative (en ce sens : CE, 14 octobre 2011, *Société Ocreal*, req. n° 323257, Rec. T. pp. 734, 966, 1028, 1033 et 1108 ; CAA de Nantes, 25 octobre 2013, req. n° 12NT01115).

En particulier, tel est le cas lorsque ces inexactitudes ont conduit l'autorité administrative à « sous-estimer l'importance des conséquences du projet sur l'environnement » (CE, 14 octobre 2011, *Société Ocréal*, req. n° 323257, Rec. T. pp. 734, 966, 1028, 1033 et 1108), ou lorsque plusieurs insuffisances, portant sur des points essentiels du projet, se sont ajoutées les unes aux autres, ne permettant pas au public d'apprécier les effets de l'opération envisagée (voir, par exemple : CAA de Paris, 22 octobre 2018, *Ville de Paris*, req. n° 18PA01325).

Or en l'espèce, l'étude d'impact est entachée de plusieurs insuffisances qui, par leur nature et leur ampleur, ont nécessairement nui à la bonne information du public, ou exercé une influence sur la décision prise par l'autorité administrative.

1. Sur l'état initial du milieu marin

22. En application des dispositions du 3° du II de l'article R. 122-5 précité, l'étude d'impact doit comporter une « *description des aspects pertinents de l'état initial de l'environnement, et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet* ».

Les données présentées à ce titre doivent être suffisamment précises, récentes et complètes, et porter sur l'ensemble des aspects pertinents de l'environnement du projet : espèces animales et végétales présentes dans la zone, mesures de protection applicables, activité humaine, nature du terrain, caractéristiques hydrologiques, intérêt et sensibilité du milieu, etc.

À défaut, l'étude d'impact est considérée comme incomplète (voir, par exemple : CE, 9 décembre 1988, *Entreprise de dragage et de travaux publics*, req. n°s 76493 et 76873, au recueil ; CE, 29 juillet 1994, *M. et Mme Gilbert X.*, req. n° 97327 ; CE, 22 octobre 1999, *Société Arrow*, req. n° 189214, aux tables ; CE, 12 novembre 2007, *Société Vicat*, req. n° 295347, aux tables).

23. En l'espèce, il ressort de l'étude d'impact que l'état initial du milieu marin se base principalement sur « *des éléments bibliographiques complétés par des inventaires écologiques* » (**Production n° 35**, p. 260).

Or, ces données ne peuvent être considérées comme suffisantes pour caractériser, de façon satisfaisante, l'état initial du milieu marin, et permettre d'évaluer les impacts potentiels du projet sur ce milieu.

En effet, les données bibliographiques, présentées dans l'annexe 5 à l'étude d'impact (**Production n° 36**, pp. 57-60), datent, pour l'essentiel, des années 2000 à 2010. Dès lors, elles ne sont pas suffisamment récentes pour permettre de cerner, de façon pertinente, les habitats et les peuplements qui composent l'aire d'étude.

De même, si des inventaires ont été réalisés, en 2020, sur les domaines benthiques et halieutiques, les méthodes et les protocoles d'observation utilisés – eux-mêmes anciens – apparaissent incomplets, voire inappropriés (**Production n° 36**, p. 61 et suiv.).

Sur ce point, l'avis du Conseil national de la protection de la nature retient d'ailleurs que :

« L'état initial, pour la partie marine, repose en grande partie sur une analyse bibliographique et sur une synthèse des campagnes à la mer réalisées dans les années 2010 (évaluation halieutique et comptage et échouage des mammifères marins) [...]. Les protocoles d'observation sont incomplets. Il convient de noter en particulier l'utilisation des résultats de campagnes scientifiques anciennes, dont le dimensionnement et la périodicité sont inappropriés (ex. CGFS l'automne visant à évaluer l'abondance des stocks, campagne BCD hors de la zone d'implantation du CNPE).

Par ailleurs, les éléments du dossier de demande de dérogation établi pour le parc éolien de Dunkerque (Mer du Nord) sont repris en l'état. Les fiches de description des peuplements halieutiques en particulier proviennent de ce même dossier et les cartographies correspondantes sont centrées sur des zones situées à plus de 100 km de la zone d'étude du CNPE de Penly [...].

Des états initiaux complémentaires ont été réalisés en 2020 [...] sur la zone supra littorale et intertidale pour les habitats et peuplements benthiques, ainsi qu'une recherche des peuplements halieutiques et des analyses de granulométrie, turbidité et de la qualité des eaux et des sédiments.

Ainsi, l'état initial pour le milieu marin est en partie obsolète ou spatialement inapproprié, il est de plus incomplet (échantillonnage ou méthodologie inadéquates, synthèse des différents travaux incohérente), il ne peut donc en l'état être considéré comme satisfaisant pour évaluer les impacts potentiels du projet. [...]

*Le volet marin du dossier est [...] estimé trop insuffisant à ce stade et le CNPN ne peut se prononcer en l'état, compte tenu de l'importance des espèces et habitats mis en jeu, ainsi que les manquements pour les états initiaux (méthodologie, taxons absents, etc.) et les estimations d'impacts qui en découlent » (**Production n° 21**, soulignement ajouté).*

Du reste, il est d'autant plus permis de douter de la pertinence des inventaires réalisés en 2020 qu'ils ne semblent pas avoir permis d'identifier, de façon exhaustive, l'intégralité des espèces présentes dans la zone.

En particulier, alors que l'étude d'impact indique, dans la description de l'état initial de l'environnement présentée dans son chapitre 7, qu'« aucune espèce amphihaline n'a été capturée lors des campagnes réalisées par TBM Environnement dans le milieu marin » (**Production n° 35**, p. 333), elle précise, par ailleurs, que deux espèces de lamproies ont, déjà, été capturées dans les systèmes de filtration des unités de production existantes (**Production n° 35**, p. 543).

De même, le Conseil national de la protection de la nature a relevé, dans son avis du 16 octobre 2023, que « le peuplement de poissons doit être repris, en particulier pour les amphihalins et les élasmobranchés qui n'ont pas ou peu été détectés lors des pêches scientifiques, mais sont pourtant connus dans la zone d'emprise ou éloignée du projet (ex : anguille détectée dans un des rapports du pétitionnaire » (**Production n° 21**).

Enfin, l'Autorité environnementale a, pour sa part, recommandé de « procéder à une campagne de prospection pour identifier les espèces présentes » dans la zone (**Production n° 22**, p. 37).

En vain.

2. Sur la vulnérabilité du projet au changement climatique

24. En application des dispositions des 3° et 5° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, l'étude d'impact doit également comporter « un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet », ainsi qu'une « description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres, [...] des incidences du projet sur le climat et de la vulnérabilité du projet au changement climatique ».

Sur ce point, l'analyse opérée par l'étude d'impact apparaît, une nouvelle fois, insuffisante, voire erronée.

25. De façon générale, en effet, les évolutions liées au changement climatique ne sont pas prises en compte de façon satisfaisante dans les diverses projections de l'étude d'impact.

S'agissant, par exemple, des températures et des facteurs climatiques, l'étude d'impact mentionne une « *évolution [probable] des précipitations moyennes annuelles de l'ordre de + 3 % à + 5 % à l'horizon 2050* » (**Production n° 37**, p. 20). Cependant, ce chiffre n'apparaît pas cohérent avec les conclusions du GIEC normand, indiquant que :

« L'évolution des cumuls annuels de précipitations, à l'horizon 2100, tendrait vers une diminution de l'ordre de 10 % dans le cas du scénario pessimiste, avec une diminution nette à partir des années 2070. [...] »

Le scénario optimiste présente une certaine stabilité de ce cumul annuel de précipitations » (**Production n° 38**, p. 7).

En outre, l'étude d'impact ne semble pas tenir compte des projections relatives à l'évolution de la qualité de l'air en Normandie, prévoyant une augmentation possible de la fréquence et de l'intensité des pics de pollution pour les particules fines (**Production n° 39**, pp. 5-6), dans un contexte pourtant déjà dégradé (**Production n° 37**, p. 19).

De même, s'agissant des évolutions hydroclimatiques et, précisément, de l'évolution du débit moyen de l'Yères, l'étude d'impact retient que :

« Concernant l'eau douce, des projections hydroclimatiques ont été réalisées par EDF sur le bassin de l'Yères sur la période 2020-2100. Comme pour les températures en mer, ces projections s'appuient sur les simulations issues de l'exercice CMIP5 du GIEC pour les deux scénarios d'émissions de gaz à effet de serre retenus. [...] »

Les résultats montrent une évolution des débits moyens annuels de l'Yères qui serait de l'ordre de + 5% à + 6 % à horizon 2050 (soit sur la période 2036-2065) par rapport à la période historique retenue pour les projections climatiques (1981-2020), en considérant la moyenne des résultats des différents modèles climatiques disponibles et les 2 scénarios climatiques considérés. A horizon 2080 (soit sur la période 2066-2095), les évolutions

des débits moyens annuels seraient de l'ordre de + 4 % à + 8 % par rapport à la période historique retenue (1981-2020), avec une forte disparité en fonction du modèle climatique utilisé.

[...] *Ces projections montrent en moyenne une légère tendance à l'augmentation des débits moyens annuels, sans tendance claire sur les débits d'étiage* » (**Production n° 40**, pp. 82-83, soulignement ajouté).

Or, cette modélisation apparaît contradictoire avec les travaux du GIEC Normand qui prévoient, au contraire, une « *réduction du débit des rivières* » à l'horizon 2100, et soulignent, notamment, que :

« Les projections à disposition ne concernent que le débit du bassin de la Seine. Elles indiquent une diminution des débits moyens des cours d'eau du bassin de la Seine de -10% à -30% [...] à l'horizon 2100 (soit 140 m³/s +/- 50 m³/s) par rapport au débit actuel. On assisterait à une baisse quasiment en toutes saisons, mais principalement en été lors des étiages sévères de -25 à 45%. Une augmentation inquiétante de la période d'étiage pourrait être à prévoir, celle-ci pourrait commencer 1 mois plus tôt et s'étendre jusqu'à fin octobre » (**Production n° 41**, p. 5).

De même, les projections d'EDF ne sont pas conformes aux « *repères climatiques* » retenus dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027 du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands, qui prévoient une « *baisse des débits de 10 à 30 % en 2030-2060* » (**Production n° 42**, p. 19).

Plus largement, l'analyse des incidences de la phase chantier (**Production n° 40**, p. 243) et des phases d'essais et d'exploitation sur l'hydrologie de l'Yères (**Production n° 40**, p. 253) – dont il ressort que les débits maximums de prélèvement d'eau seront maintenus à leurs niveaux actuels – ne semble pas tenir compte des projections climatiques prévoyant, outre la diminution des débits d'étiage, « *l'augmentation de la température de l'eau des rivières* » et la « *surconcentration des éléments chimiques présents dans l'eau par moindre dilution* » (**Production n° 41**, p. 7).

Autrement dit, outre que la prise en compte des enjeux liés au changement climatique apparaît pour le moins parcellaire, certaines données retenues par l'étude d'impact semblent incohérentes, voire erronées.

Sur ce point, la Commission locale de l'eau relevait d'ailleurs, dans son avis du 25 juillet 2023, que :

« D'une manière générale, le dérèglement climatiques n'est pas clairement pris en compte dans les projections et les incidences mesurées dans les études. Les modélisations répliquées en locale sur le débit de l'Yères (débit à la hausse d'après les simulations EDF) semblent en contradiction avec les tendances mentionnées par le GIEC et le GIEC normand ainsi que dans le SDAGE Seine Normandie 2022-2027 qui prévoit une réduction a minima des débits de 10 %. Cela pose question quant aux méthodes projetées sur des échelles très réduites et localisées et donc de la fiabilité des résultats obtenus. [...]

*Dans le contexte de dérèglement climatique pressenti qui induirait une réduction du débit des cours d'eau de 10 à 30%, les prélèvements peuvent avoir un impact significatif sur la quantité d'eau disponible et notamment en période d'étiage et par conséquent influencer sur la température de l'eau, des milieux en présence ainsi que le facteur de concentration des polluants présents dans l'Yères voire in fine sur le littoral (réduction des facteurs de dilution). Ces éléments ne sont pas considérés dans l'étude d'impact. Un suivi de ces paramètres température, physico-chimique et milieu pourrait être pertinent dans la perspective de la révision de l'autorisation de prélèvement, contrairement aux conclusions de l'étude d'incidence sur ce volet » (**Production n° 21**).*

3. Sur la remise en état du site

26. Conformément au 5° du II de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, l'étude d'impact doit présenter « *une description des incidences notables que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement résultant, entre autres [...] de la construction et de l'existence du projet, y compris le cas échéant, des travaux de démolition* » (soulignement ajouté).

En application de ces dispositions, l'étude d'impact doit non seulement examiner les incidences des travaux de démolition nécessaires à la construction du projet, mais également se prononcer sur les travaux de démolition du projet à l'issue de son exploitation, c'est-à-dire sur la remise en état du site.

Cette interprétation s'infère des objectifs de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

En effet, aux termes de l'article 5 et de l'Annexe IV à cette directive, le maître d'ouvrage doit notamment fournir, au titre de l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement, une « *description des effets importants que le projet proposé est susceptible d'avoir sur l'environnement* », qui porte « *sur les effets directs et, le cas échéant, sur les effets indirects secondaires, cumulatifs, à court, moyen et long termes, permanents et temporaires, positifs et négatifs du projet* ».

À ce titre, il importe que l'évaluation environnementale porte sur l'ensemble des effets du projet, de sa construction à sa destruction – laquelle peut résulter d'une pluralité de facteurs, tels qu'une cessation d'activité ou qu'un abandon du projet, sur décision du maître d'ouvrage ou de l'autorité administrative.

Certes, s'agissant des installations nucléaires de base, les travaux de démolition font, en principe, l'objet d'une évaluation environnementale spécifique, au stade du démantèlement, conformément aux dispositions de l'article L. 593-27 du code de l'environnement.

Néanmoins, force est de rappeler que la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 dissocie désormais l'exécution des travaux préparatoires liés à la construction de nouvelles installations nucléaires, de ceux portant sur l'îlot nucléaire proprement dit (sur ce point, voir : CE, 27 octobre 2022, avis sur un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants, n° 405769).

Ainsi, si l'article 11 de cette loi prévoit que, « *parmi les opérations liées à la réalisation d'un réacteur électronucléaire, la construction des bâtiments, y compris leurs fondations, destinés à recevoir des combustibles nucléaires ou à héberger des matériels de sauvegarde ne peut être entreprise qu'après la délivrance de l'autorisation de création mentionnée à l'article L. 593-7 du code de l'environnement* », il précise que « *les autres opérations liées à la réalisation d'un réacteur électronucléaire peuvent, aux frais et aux risques de l'exploitant, être exécutées à compter de la date de délivrance de l'autorisation environnementale mentionnée au I du présent article* ».

Ce faisant, les travaux nécessaires à la réalisation d'un réacteur électronucléaire – et, notamment, les travaux préparatoires – peuvent débiter avant la délivrance de l'autorisation de création, alors que la construction de l'installation nucléaire de base demeure encore incertaine.

Or, en dissociant la réalisation des travaux préparatoires de la délivrance de l'autorisation de création, le législateur fait naître un risque : celui que les travaux préparatoires soient exécutés, sans que l'installation nucléaire de base ne soit finalement autorisée.

Dès lors, il importe que l'étude d'impact évalue l'ensemble des effets notables des travaux préparatoires sur l'environnement, de leur réalisation à leur démolition et, notamment, qu'elle tienne compte de l'hypothèse dans laquelle le site devrait faire l'objet d'une remise en état « anticipée », du fait de l'abandon du projet.

27. Or en l'espèce, l'étude d'impact n'aborde pas la question de la remise en état du site, dans l'hypothèse d'un abandon du projet d'implantation de deux unités de production EPR2 sur le site de Penly.

Sur ce point, l'avis de l'Autorité environnementale relève ainsi que :

« L'étude d'impact ne prend pas en compte la remise en état du site si le projet n'aboutissait pas.

[...] L'étude d'impact couvre les travaux préparatoires à l'exploitation, les épreuves hydrauliques, les essais avant exploitation et la phase d'exploitation. Elle ne prend pas en compte la remise en état du site, considérée après la fin d'exploitation, voire après l'achèvement des travaux rendus possibles par l'autorisation environnementale.

Ce qui pourrait être le cas si le décret d'autorisation de création n'était pas obtenu, ou si des choix économiques, techniques ou d'opportunités conduisaient à abandonner le projet.

*L'Ae recommande [...] de compléter l'étude d'impact par l'étude de la sécurisation et de la remise en état du site après réalisation des travaux de construction » (**Production n° 22**, p. 3 et p. 13).*

Au demeurant, les éléments ultérieurement fournis par la société EDF n'ont pas davantage permis de pallier cette insuffisance.

Ainsi, la société n'a pas jugé utile d'inclure, dans l'étude d'impact soumise à l'enquête publique, ou dans son mémoire en réponse à l'avis de l'Autorité environnementale, un examen de la remise en état du site à l'issue des travaux préparatoires, en cas d'abandon du projet.

Bien au contraire, elle relevait, dans son mémoire en réponse, que :

« L'étude d'impact couvre plusieurs phases de réalisation du projet et présente par conséquent les impacts des premiers travaux jusqu'à ceux attendus lors de l'exploitation des installations. L'organisation du site évoluera entre ces différentes périodes, notamment à la fin du chantier pour permettre l'exploitation industrielle du site. Par conséquent, concernant la remise en état du site à l'issue des travaux de construction, une partie des terrains sera occupée par les installations industrielles en exploitation » (**Production n° 24**, p. 8).

Ce faisant, la société EDF semble tenir pour acquis le fait que le projet ira jusqu'à son terme, et que le site sera effectivement utilisé aux fins de l'exploitation de deux unités de réacteurs électronucléaires de type EPR2.

Or, à ce stade, rien ne permet de le garantir.

En effet, les retards pris pour l'élaboration de la loi de programmation sur l'énergie et le climat, pourtant attendue au 1^{er} juillet 2023, tout comme la politique pluriannuelle de l'énergie actuellement en vigueur, ne permettent en rien de préjuger des suites qui seront finalement données au projet porté par EDF.

Plus encore, le décret du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), toujours en vigueur, ne contient aucune référence au développement de l'énergie électronucléaire. À l'inverse, le document de synthèse de la PPE énonce même que « *le développement des énergies renouvelables doit permettre de produire plus d'énergies non carbonées à partir de sources présentes sur le territoire et de réduire progressivement la part du nucléaire* », et prévoit la fermeture de « 4 à 6 réacteurs nucléaires [...] d'ici 2028 », et de « 14 réacteurs nucléaires d'ici 2035 » (**Production n° 43**, p. 5 et p. 24).

Ainsi, puisque les travaux préparatoires n'aboutiront pas nécessairement à l'autorisation de création des nouveaux réacteurs EPR2 sur le site de Penly, l'étude d'impact aurait dû examiner, *ex ante*, les effets environnementaux induits par la remise en état du site.

28. En définitive, l'étude d'impact est entachée de plusieurs inexactitudes, omissions et insuffisances, portant sur des éléments essentiels du projet d'implantation de deux unités EPR2 sur le site de Penly.

Ces insuffisances ont privé l'autorité administrative, comme le public, de la possibilité de disposer des informations suffisantes pour apprécier les effets du projet sur l'environnement et, par suite, pour définir les prescriptions nécessaires à la protection des intérêts environnementaux.

Elles constituent, dès lors, une irrégularité de nature à vicier l'ensemble de la procédure.

Le décret du 3 juin 2024, pris en considération de cette étude, sera donc annulé.

*

IV. Sur la méconnaissance des dispositions de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et de la directive « Habitats »

29. En droit, la destruction ou la perturbation des espèces animales protégées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont, en principe, interdites.

Aux termes de cet article L. 411-1 du code de l'environnement :

« I. - Lorsqu'un intérêt scientifique particulier, le rôle essentiel dans l'écosystème ou les nécessités de la préservation du patrimoine naturel justifient la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats, sont interdits :

1° La destruction ou l'enlèvement des œufs ou des nids, la mutilation, la destruction, la capture ou l'enlèvement, la perturbation intentionnelle, la naturalisation d'animaux de ces espèces ou, qu'ils soient vivants ou morts, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur détention, leur mise en vente, leur vente ou leur achat ;

2° La destruction, la coupe, la mutilation, l'arrachage, la cueillette ou l'enlèvement de végétaux de ces espèces, de leurs fructifications ou de toute autre forme prise par ces espèces au cours de leur cycle biologique, leur transport, leur colportage, leur utilisation, leur mise en vente, leur vente ou leur achat, la détention de spécimens prélevés dans le milieu naturel ;

3° La destruction, l'altération ou la dégradation de ces habitats naturels ou de ces habitats d'espèces ;

4° La destruction, l'altération ou la dégradation des sites d'intérêt géologique, notamment les cavités souterraines naturelles ou artificielles, ainsi que le prélèvement, la destruction ou la dégradation de fossiles, minéraux et concrétions présents sur ces sites ;

5° La pose de poteaux téléphoniques et de poteaux de filets paravalanches et anti-éboulement creux et non bouchés. [...] ».

Conformément aux dispositions de l'article R. 411-1 du même code, les listes des espèces concernées par ces interdictions sont établies « *par arrêté conjoint du ministre chargé de la protection de la nature et soit du ministre chargé de l'agriculture, soit, lorsqu'il s'agit d'espèces marines, du ministre chargé des pêches maritimes* ».

Et, pour chaque espèce, ces arrêtés précisent « *la nature des interdictions mentionnées à l'article L. 411-1 qui sont applicables* », ainsi que « *la durée de ces interdictions, les parties du territoire et les périodes de l'année où elles s'appliquent* ».

30. Ceci posé, l'article L. 411-2 du code de l'environnement prévoit la possibilité de déroger aux interdictions mentionnées à l'article L. 411-1.

Il permet ainsi, dans les conditions définies aux articles R. 411-6 et suivants :

« 4° *La délivrance de dérogations aux interdictions mentionnées aux 1°, 2° et 3° de l'article L. 411-1, à condition qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante, pouvant être évaluée par une tierce expertise menée, à la demande de l'autorité compétente, par un organisme extérieur choisi en accord avec elle, aux frais du pétitionnaire, et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle :*

a) Dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;

b) Pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;

c) Dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ;

d) A des fins de recherche et d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes ;

e) Pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées, d'une manière sélective et dans une mesure limitée, la prise ou la détention d'un nombre limité et spécifié de certains spécimens ».

En application des dispositions de l'article L. 411-2 précité – qui transposent, en droit interne, la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 et, précisément, son article 16 – un projet d'aménagement ou de construction susceptible d'affecter la conservation d'espèces animales ou végétales protégées, ou de leurs habitats, ne peut être autorisé, à titre dérogatoire, que s'il répond à trois conditions distinctes et cumulatives :

- D'une part, il ne doit pas exister de solution alternative satisfaisante ;
- D'autre part, la dérogation ne doit pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle ;
- Enfin, la demande doit être justifiée par l'un des cinq motifs visés dans l'article L. 411-2 précité, ce qui suppose, notamment, qu'elle s'inscrive dans le cadre d'un projet fondé sur une raison impérative d'intérêt public majeur.

En ce sens, le Conseil d'État a rappelé, en 2022, que :

« Il résulte [des] dispositions [des articles L. 411-1 et suivants du Code de l'environnement] que la destruction ou la perturbation des espèces animales concernées, ainsi que la destruction ou la dégradation de leurs habitats, sont interdites. Toutefois, l'autorité administrative peut déroger à ces interdictions dès lors que sont remplies trois conditions distinctes et cumulatives tenant d'une part, à l'absence de solution alternative satisfaisante, d'autre part, à la condition de ne pas nuire au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et, enfin, à la justification de la dérogation par l'un des cinq motifs limitativement énumérés et parmi lesquels figure le fait que le projet réponde, par sa nature et compte tenu

des intérêts économiques et sociaux en jeu, à une raison impérative d'intérêt public majeur » (CE, avis, Sect., 9 décembre 2022, Association Sud-Artois pour la protection de l'environnement et autres, au recueil ; voir également : CE, 25 mai 2018, SAS PCE et la SNC Foncière Toulouse Ouest, req. n° 413267, aux tables).

31. Dans ce cadre, l'identification d'une raison impérative d'intérêt public majeur peut justifier qu'il soit dérogé à l'interdiction de la destruction ou de la perturbation des espèces animales protégées, ainsi qu'à l'interdiction de la destruction ou de la dégradation de leurs habitats – sous réserve, toutefois, que les deux autres conditions énoncées par l'article L. 411-2 du code de l'environnement soient également remplies.

Cette identification repose, en principe, sur une appréciation au cas par cas, fondée sur la nature du projet considéré, les objectifs poursuivis, les avantages procurés par ledit projet, et les intérêts – notamment économiques et sociaux – en jeu.

De plus, l'intérêt susceptible de justifier la réalisation d'un projet doit, en tout état de cause, *« être d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage poursuivi par la législation, justifiant ainsi qu'il y soit dérogé »* (CE, 3 juin 2020, Société La Provençale, req. n° 425395, Rec. T. p. 856).

Ainsi, *« ce n'est qu'en présence d'un tel intérêt que les atteintes portées par le projet en cause aux espèces protégées sont prises en considération, en tenant compte des mesures de réduction et de compensation prévues, afin de vérifier s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et si la dérogation demandée ne nuit pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle »* (CE, 3 juin 2020, Société La Provençale, req. n° 425395, Rec. T. p. 856).

Et comme le résume la doctrine :

« Le juge administratif est [...] plus enclin à reconnaître l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur lorsqu'il se trouve confronté à un projet, même de nature privée, qui dessert une raison d'intérêt public majeur. L'identification d'une raison d'intérêt public majeur ne se limite

toutefois pas à un simple intérêt public mais doit correspondre à un intérêt public caractérisé. [...]

*De [la jurisprudence] se dégage une ligne force. Celle consistant à considérer que derrière les intérêts économiques et sociaux du projet, c'est avant tout la mise en œuvre d'une politique publique d'une certaine ampleur qui suggère de reconnaître l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur » (R. Radiguet, « Dérogations "espèces protégées" et carrières : le Conseil d'État précise ce qu'est une raison impérative d'intérêt public majeur », *Energie - Environnement - Infrastructures*, n° 10, 2020, comm. 32, soulignement ajouté).*

32. En l'espèce, le décret n° 2024-505 du 3 juin 2024 a autorisé la société EDF à mettre en œuvre les travaux préparatoires nécessaires à la réalisation d'une paire d'unités de production nucléaire de type EPR2 sur le site de Penly.

Et conformément à l'article L. 181-2 du code de l'environnement, l'article 2 de ce décret précise cette autorisation environnementale tient lieu de « *dérogation aux interdictions édictées pour la conservation de sites d'intérêt géologique, d'habitats naturels, d'espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de leurs habitats en application du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement* ».

Or, pour accorder cette dérogation, le décret a notamment retenu que :

« Au titre de l'article 3 du décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023, et au sens de l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, la réalisation des deux unités de production nucléaire est constitutive d'une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement ».

Pourtant, c'est à tort que le pouvoir réglementaire s'est fondé sur les dispositions de l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, pour retenir que les travaux préparatoires liés à la réalisation d'une paire d'unités EPR2 sur le site de Penly répondaient, en tant que tels, à une raison impérative d'intérêt public majeur.

En effet, ces dispositions sont contraires aux exigences du droit de l'Union européenne et, notamment, aux objectifs poursuivis par la directive 92/43/CEE du

Conseil du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, dite directive « Habitats ».

33. Les juridictions administratives se reconnaissent, de longue date, le pouvoir de contrôler la conventionnalité des dispositions législatives contestées devant elles par voie d'exception (CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo*, req. n° 108243, Rec. p. 190).

Bien souvent, ce contrôle porte sur la conformité des dispositions législatives au droit de l'Union européenne et, notamment, aux objectifs fixés par les directives européennes (voir, notamment : CE, Ass., 28 février 1992, *SA Rothmans International France et SA Philips Morris France*, n°s 56776 et 56777, Rec. p. 80 ; CE, 24 février 1999, *Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique*, req. n° 195354, Rec. p. 29 ; CE, Ass., 30 juin 2000, *Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen*, req. n° 210412, Rec. p. 253).

Or, l'article 16§1 de la directive « Habitats » - dont les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement assurent, en droit interne, la transposition – prévoit la possibilité de déroger à la protection des espèces animales et végétales, « *à condition qu'il n'existe pas une autre solution satisfaisante et que la dérogation ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle [...] dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques, ou pour d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et pour des motifs qui comporteraient des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement* » (soulignement ajouté).

De plus, son article 6§4 dispose que « *si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée* » (soulignement ajouté).

Certes, la notion de « *raison impérative d'intérêt public majeur* » – reprise par l'article L. 411-2 du code de l'environnement – n'est pas clairement définie par la directive « Habitats ».

Pour autant, faisant application des dispositions précitées, la Cour de justice de l'Union européenne considère que cette notion doit « *faire l'objet d'une interprétation stricte* », en ce qu'elle permet de déroger aux règles de conservation des espèces et des habitats définies par la directive (en ce sens, voir : CJUE, 16 février 2012, *Marie-Noëlle Solvay et autres c. Région wallonne*, aff. C-182/10, § 71 ; CJUE, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL c. Conseil des ministres*, aff. C-411/17, § 147).

Surtout, le document d'orientation sur la protection stricte des espèces animales d'intérêt communautaire en vertu de la directive « Habitats », établi par la Commission européenne, précise que :

« (3-28) Les "raisons impératives d'intérêt public majeur" constituent le troisième motif possible d'octroi d'une dérogation. Cette notion n'est pas définie dans la directive, mais le paragraphe cite des raisons d'intérêt public telles que la santé publique et la sécurité publique. Il couvre également d'autres raisons qui ne sont pas précisées, telles que des raisons de nature sociale ou économique, des motifs qui comportent des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement, etc. (la liste n'est pas exhaustive). [...] »

(3-30) La même notion figure également à l'article 6, paragraphe 4, de la directive. [...] L'analyse de la Commission dans son document d'orientation sur l'article 6 est utile pour expliquer cette notion.

(3-31) Premièrement, il ressort clairement du libellé que seuls des intérêts publics, dont la promotion peut être assurée aussi bien par le secteur public que par le secteur privé, peuvent être mis en balance avec les objectifs de conservation de la directive. [...]

(3-32) Deuxièmement, il convient de souligner que cet intérêt public doit être "majeur". Cela signifie qu'il ne suffit pas qu'un intérêt public soit de nature sociale ou économique, notamment lorsqu'il est mis en regard de l'importance particulière des intérêts protégés par la directive. Il convient ici de mettre en balance les intérêts, avec soin. Il apparaît également légitime de partir du principe que dans la plupart des cas, l'intérêt public ne peut être majeur que s'il est à long terme : les intérêts qui ne produisent que des avantages à court terme ne suffiraient pas à contrebalancer les intérêts de conservation des espèces à long terme.

(3-33) *L'autorité compétente doit examiner minutieusement, au cas par cas, le caractère "majeur" de l'intérêt public et trouver un équilibre approprié avec l'intérêt public général consistant à atteindre les objectifs de la directive » (**Production n° 32**, pp. 46-47, soulignement ajouté).*

Et de façon comparable, le guide d'application des dispositions de l'article 6 de la directive Habitats retient que :

« [...] Les autorités compétentes nationales doivent poser comme condition à l'autorisation des plans et projets en cause que la balance entre les objectifs de conservation du site touché par ces initiatives et les raisons impératives précitées penche en faveur de ces dernières. Cela doit être déterminé après l'examen des considérations suivantes :

a) la mise en œuvre du plan ou projet doit être justifiée par une raison impérative ;

b) l'intérêt public doit être majeur : il est donc clair qu'il ne suffit pas qu'un intérêt public soit de nature sociale ou économique, notamment lorsqu'il est mis en regard de l'importance particulière des intérêts protégés par la directive [...];

c) dans ce contexte, il apparaît également légitime de partir du principe que l'intérêt public ne peut être majeur que s'il est à long terme ; les intérêts économiques ou autres intérêts qui ne produisent que des avantages à court terme pour la société ne suffiraient pas à contrebalancer les intérêts de conservation à long terme protégés par la directive.

[...] On peut raisonnablement considérer que les "raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique" visent des situations où les plans ou projets envisagés se révèlent indispensables :

- dans le cadre d'initiatives ou de politiques visant à protéger des valeurs fondamentales pour la population (santé, sécurité, environnement) ;*
- dans le cadre de politiques fondamentales pour l'État et pour la société;*

- *dans le cadre de la réalisation d'activités de nature économique ou sociale visant à l'accomplissement d'obligations spécifiques de service public* » (**Production n° 33**, p. 41, soulignement ajouté).

Dans ce cadre, la reconnaissance d'une raison impérative d'intérêt public majeur suppose, notamment, que les avantages procurés par le projet soient certains, et non seulement éventuels.

Ainsi, tel peut être le cas pour les travaux nécessaires à la création d'une installation ou d'un ouvrage qui présente un intérêt public majeur, lorsque la création de ladite installation ou dudit ouvrage est certaine.

En revanche, tant que cette création demeure éventuelle, une raison impérative d'intérêt public majeur ne saurait être constituée.

Cette lecture se déduit, d'abord, de l'exigence d'une interprétation stricte de ladite notion, mais également de l'idée, clairement affirmée par la Commission européenne, que l'intérêt public ne peut être majeur que s'il est à long terme.

Or, tel ne serait pas le cas si l'achèvement du projet demeurait incertain puisque, dans une telle hypothèse, la concrétisation de l'intérêt public invoqué pour justifier qu'il soit porté atteinte aux objectifs de conservation définis par la directive ne serait plus garantie.

Plus encore, cela reviendrait à accepter que des atteintes soient portées à des espèces et des habitats menacés, quand bien même le projet pourrait, *in fine*, ne pas voir le jour – de sorte qu'en pratique, ces atteintes ne seraient plus contrebalancées par les raisons initialement invoquées pour les justifier.

Ce qui serait manifestement contraire aux objectifs poursuivis par la directive « Habitats » – qui tendent, précisément, à garantir « *la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement* » et « *favoriser le maintien de la biodiversité* », à travers l'adoption de mesures visant à la conservation des habitats et des espèces menacés.

Et de ce point de vue, il n'est d'ailleurs pas inutile de relever que, si le règlement (UE) 2022/2577 du Conseil du 22 décembre 2022 établissant un cadre en vue d'accélérer le déploiement des énergies renouvelables, établit une présomption de raison impérieuse d'intérêt public majeur pour l'octroi des permis applicables à la production d'énergie à partir de sources d'énergie renouvelable, il n'habilite pas, pour autant, les autorités publiques à autoriser que les travaux nécessaires à la réalisation de ces installations ne démarrent avant que l'instruction des permis nécessaires à leur construction ne soit terminée.

34. L'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 méconnaît ces exigences.

Aux termes de cet article, en effet, *« la réalisation d'un réacteur électronucléaire répondant aux conditions, notamment de puissance et de type de technologie, définies par décret en Conseil d'État est constitutive d'une raison impérieuse d'intérêt public majeur, au sens du c du 4° du I de l'article L. 411-2 du code de l'environnement »*.

Or, l'article 7 de cette même loi précise que *« la réalisation d'un réacteur électronucléaire comprend l'ensemble des constructions, des aménagements, des équipements, des installations et des travaux liés à sa création ou à sa mise en service ainsi que ses ouvrages de raccordement au réseau de transport d'électricité »*.

Dès lors, ces dispositions – lues à la lumière du décret n° 2023-1366 du 28 décembre 2023 pris pour l'application, sur le territoire métropolitain continental, de l'article L. 211-2-1 du code de l'énergie et de l'article 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 – instaurent une présomption irréfragable, selon laquelle l'ensemble des travaux liés à la création d'un réacteur électronucléaire d'une puissance thermique prévisionnelle supérieure à 750 mégawatts – y compris, donc les travaux préparatoires – répondent à une raison impérieuse d'intérêt public majeur.

Pourtant, la seule exécution de travaux préparatoires ne permet pas de garantir, de façon suffisamment certaine, que la création du réacteur ira à son terme dès lors, notamment, que de tels travaux peuvent intervenir en amont de la délivrance de l'autorisation de création du réacteur proprement dite.

Autrement posé, si la réalisation des travaux préparatoires constitue une étape vers la création et la mise en service d'un réacteur électronucléaire, elle ne permet pas de garantir, à elle seule, que l'intérêt public attaché à la création de ce réacteur se concrétisera, sur le long terme, de façon effective.

Et pour cause : seule la délivrance ultérieure de l'autorisation de création de l'installation l'assure de manière certaine.

Par conséquent, en prévoyant que les travaux préparatoires liés à la création d'un réacteur électronucléaire relèvent, par nature et par principe, d'une raison impérative d'intérêt public majeur, les articles 7 et 12 de la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 méconnaissent les objectifs de la directive « Habitats ».

En se fondant sur ces dispositions pour retenir que la réalisation des travaux préparatoires liés à la réalisation d'une paire d'unités EPR2 sur le site de Penly était constitutive d'une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement, le décret attaqué a donc lui-même méconnu les objectifs de cette directive.

Son annulation s'impose.

35. Au demeurant, force est de constater que l'existence d'une raison impérative d'intérêt public majeur n'était, en toute hypothèse, pas établie par la société EDF dans sa demande de dérogation – à tout le moins s'agissant des travaux préparatoires, objets de l'autorisation contestée.

Sur ce point, la société EDF soutenait que :

« Le projet de construction et d'exploitation de deux unités de production de type EPR2 sur le site de Penly répond à divers égards à une raison impérative d'intérêt public majeur dans la mesure où :

Tout d'abord, en ce qu'il permet la création d'une installation de production d'électricité bas carbone d'une puissance de 3340 MWe (1670 MWe par unité de production), le projet se révèle ainsi indispensable pour mener à bien les politiques publiques visant à protéger les valeurs fondamentales pour la population que constituent l'indépendance

énergétique de la France, la sécurité d'approvisionnement énergétique, la transition énergétique via l'électrification massive des usages et l'atteinte de [la] neutralité carbone d'ici 2050.

Ensuite, le projet s'inscrit dans le cadre d'une politique fondamentale pour l'État et pour la Société, puisqu'il s'inscrit dans la lignée des orientations souhaitées par l'État, exprimées par le président de la République dans le cadre de son discours du 10 février 2022. [...]

*Enfin, le projet s'inscrit dans le cadre de la mission de service public de l'électricité dont EDF a la charge et s'avère indispensable pour garantir l'approvisionnement en électricité du territoire national » (**Production n° 34**, p. 32).*

Cette argumentation ne saurait convaincre.

D'une part, en effet, c'est en vain que la société EDF a cru pouvoir se fonder sur la contribution supposée du projet à l'atteinte des objectifs fixés par les politiques publiques nationales.

Pour rappel, les articles L. 141-1 et suivants du code de l'énergie confient à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), fixée par décret, le soin de définir les « *modalités d'action des pouvoirs publics pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental* », en vue d'atteindre les objectifs fixés par la loi – parmi lesquels figurent la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030, et l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050.

Or, la PPE en vigueur depuis 2020, adoptée par le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020, ne prévoit aucune décision de création de nouveaux réacteurs nucléaires.

Plus encore, la loi de programmation énergétique prévue par l'article L. 100-1-A du code de l'énergie – qui devait « *détermine[r] les objectifs et fixe[r] les priorités d'action de la politique énergétique nationale pour répondre à l'urgence écologique et climatique* » – n'a toujours pas été adoptée, alors qu'elle devait, en principe, intervenir « *avant le 1^{er} juillet 2023* ».

Dès lors, la contribution du projet litigieux à l'atteinte des objectifs fixés par les politiques publiques ne peut être considérée comme établie, au regard des seuls textes en vigueur.

Ce point a d'ailleurs été mis en évidence, à plusieurs reprises, par la Commission nationale et la commission particulière du débat public.

Ainsi, le compte-rendu établi par le président de la commission particulière du débat public insistait sur l'impossibilité de situer le projet de construction de nouveaux réacteurs nucléaires dans une vision d'ensemble de la politique énergétique française. À ce titre, il recommandait à l'État, comme aux maîtres d'ouvrage, « *d'apporter des éléments de réponse permettant de comprendre le cadre de production électrique dans lequel s'insérerait le programme envisagé* », et préconisait notamment « *que soit clarifiée la prévision de la consommation électrique qui est retenue à l'horizon de mise en service des réacteurs envisagés (à titre indicatif, 2035-2037 pour les deux premiers, 2045 pour tout le programme) et donc les objectifs intermédiaires que se fixe l'État en matière de sobriété et d'efficacité, à la lumière des scénarios RTE qui sont en cours de révision* » (**Production n° 11**, p. 79)

Et dans ses avis des 6 septembre 2023 et 4 septembre 2024, la CNDP a, de nouveau, invité les maîtres d'ouvrage et l'État à fournir des éléments de réponse concernant le « *cadre général proposé par le Gouvernement pour la politique énergétique à venir [...], dans laquelle devrait s'insérer le programme proposé par EDF* » (**Productions n°s 30 et 31**).

D'autre part, force est de constater que les décisions relatives à l'achèvement du projet d'implantation des deux unités de production de type EPR2 sur le site de Penly – et, notamment, le décret autorisant la création des deux réacteurs – n'ont pas encore été adoptées.

De plus, alors que la société EDF n'a jamais répondu aux interrogations de la commission particulière du débat public concernant le financement du projet et la maîtrise des coûts (voir *supra*), il apparaît que son coût prévisionnel a d'ores et déjà augmenté, depuis 2021, de 30 %¹.

Enfin, les études de conception des nouveaux réacteurs EPR2 ont également pris du retard : alors qu'elles étaient annoncées pour 2023, EDF a fait valoir, au début de l'année 2024, qu'elles seraient achevées avec près d'un an de retard sur le calendrier prévu².

¹ Sur ce point, voir : <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/exclusif-nucleaire-la-facture-previsionnelle-des-futurs-epr-grimpe-de-30-2080380>.

² Sur ce point, voir : <https://www.ouest-france.fr/environnement/nucleaire/les-etudes-des-nouveaux-epr-prennent-un-an-de-retard-f41026ee-cff3-11ee-89c0-6cef77e04a>.

Partant, rien ne permet de garantir que le projet ira bien jusqu'à son terme.

En ce sens, l'avis de l'Autorité environnementale observait ainsi que :

« L'engagement des travaux rendus possible par cette autorisation interroge : l'étude d'impact [...] invoque l'article 12 de la loi 2023-491 déclarant la réalisation d'un réacteur électronucléaire constitutif d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour l'exécution des travaux nécessaires, alors même que le projet lui-même pourrait ne pas voir le jour.
[...]

L'Ae s'est interrogée sur la pertinence de l'évocation d'une raison impérative d'intérêt public majeur pour un projet dont l'essentiel des impacts sur la biodiversité ainsi que sur les sites Natura 2000 pourrait être effectif alors même que les décisions quant à son achèvement ne sont pas encore prises en l'absence de mise à jour de la programmation pluriannuelle de l'énergie et d'autorisation de création.

*L'étude d'impact [...] ne prend pas en compte la remise en état du site [...] après l'achèvement des travaux rendus possibles par l'autorisation environnementale. [...] Ce qui pourrait être le cas si le décret d'autorisation de création n'était pas obtenu, ou si des choix économiques, techniques ou d'opportunités conduisaient à abandonner le projet » (**Production n° 22**, p. 3 et p. 13).*

36. Dans ces conditions, il n'est pas établi que les travaux préparatoires autorisés par le décret du 3 juin 2024 répondaient à une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de l'article L. 411-2 du code de l'environnement et de l'article 16 de la directive « Habitats ».

L'annulation du décret contesté s'impose à tous égards.

* * *

PAR CES MOTIFS, la fédération Réseau « Sortir du Nucléaire », l'association Greenpeace France et l'association Stop EPR, ni à Penly ni ailleurs concluent qu'il plaise au Conseil d'État de bien vouloir :

- **ANNULER** le décret n° 2024-505 du 3 juin 2024 portant autorisation environnementale relative à la réalisation de travaux préparatoires nécessaires à l'implantation d'une paire d'unités de production nucléaire de type EPR2, sur le site de Penly et la commune de Petit-Caux ;

- **METTRE À LA CHARGE** de l'État la somme de 5 000 € au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

SCP Guérin – Gougeon

Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation

PRODUCTIONS :

1. Décret n° 2024-505 du 3 juin 2024
2. JORF n° 0129 du 5 juin 2024 – Sommaire analytique
3. RSDN – Statuts
4. RSDN – Mandat
5. Greenpeace France – Statuts
6. Greenpeace France – Délégation générale de pouvoirs
7. Stop EPR – Statuts
8. Stop EPR – Mandats
9. EDF – Note de présentation non technique du projet Penly
10. CNDP – Bilan du débat public
11. CNDP – Compte-rendu établi par le président de la CPDP
12. Décision des maîtres d'ouvrage suite au débat public – Projet EPR2 Penly
13. EDF – Réponses aux recommandations de la CPDP
14. EDF – DDAE Penly – Présentation
15. EDF – DDAE Penly – P1 – Note de présentation non technique
16. EDF – DDAE Penly – P2 – Présentation des travaux
17. Étude d'impact – Projet EPR2 Penly – Sommaire général
18. Étude d'impact – Projet EPR2 Penly – Résumé non technique
19. Étude d'impact – Projet EPR2 Penly – Chapitre 1 – Objectifs et contenu

20. Étude d'impact – Projet EPR2 Penly – Chapitre 2 – Description du projet
21. Projet EPR2 Penly – Avis rendus dans le cadre de la procédure d'AE
22. Projet EPR2 Penly – Avis de l'Autorité environnementale
23. EDF – Mémoire en réponse à l'avis du CNPN
24. EDF – Mémoire en réponse à l'avis de l'Autorité environnementale
25. Enquête publique – Arrêté d'ouverture du 21 décembre 2023
26. Enquête publique – Commission d'enquête – Rapport
27. Enquête publique – Commission d'enquête – Conclusions
28. Étude d'impact – Projet EPR2 Penly – Chapitre 15 – Évaluation globale
29. Convention d'Aarhus – Guide d'application
30. CNDP – Avis du 6 septembre 2023
31. CNDP – Avis du 4 septembre 2024
32. Commission européenne – Directive Habitats – Protection stricte
33. Commission européenne – Directive Habitats – Article 6
34. EDF – DDAE Penly – Demande de dérogation à la protection des espèces
35. Étude d'impact – Projet EPR2 Penly – Chapitre 7 – Biodiversité
36. Étude d'impact – Projet EPR2 Penly – Annexe 5
37. Étude d'impact – Projet EPR2 Penly – Chapitre 3 – Air et facteurs climatiques
38. GIEC Normand – Changement climatique
39. GIEC Normand – Qualité de l'air
40. Étude d'impact – Projet EPR2 Penly – Chapitre 4 – Eaux de surface
41. GIEC Normand – L'eau – Disponibilité, qualité, risques naturels
42. SDAGE Normandie 2022-2027
43. PPE – Synthèse